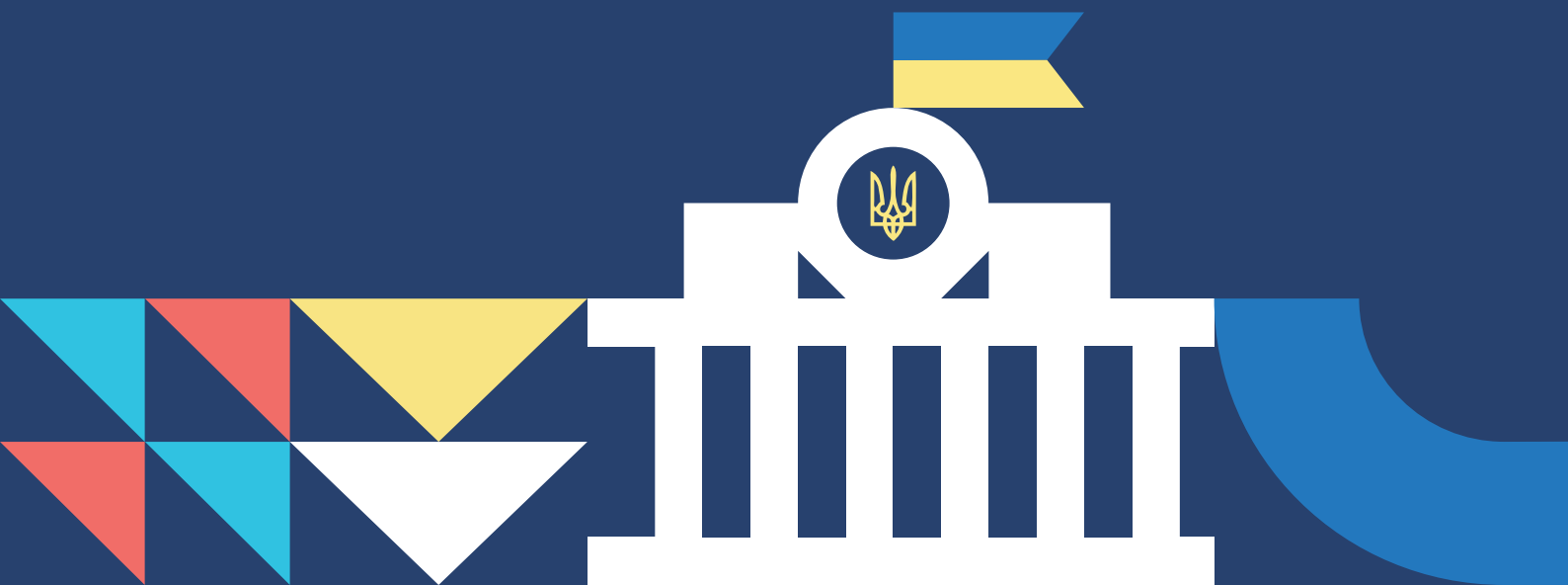




ПРЯМУЄМО
РАЗОМ



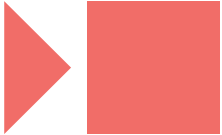
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ ТА ПРОЦЕСУ ПІДГОТОВКИ ДО ОЦІНКИ ВПЛИВУ



ДОКУМЕНТ ПІДГОТОВЛЕНО АНДРІЄМ КОШМАНОМ, КОНСУЛЬТАНТОМ ПРОЄКТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ¹ З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ, ЮЛІЄЮ ЗАЙЧЕНКО, ЗАСТУПНИЦЕЮ КЕРІВНИКА ОФІСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ ЗА НАПРЯМКОМ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В РАМКАХ ПРОЄКТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ ЗА УЧАСТІ ТА ЗА МЕТОДОЛОГІЧНИМ СУПРОВОДОМ ЕКСПЕРТІВ ОФІСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ ПРОЄКТУ ЄС-ПРООН З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ: ОЛЕКСАНДРА БАРАНЮКА, ОЛЕНИ БАЗИЛІВСЬКОЇ.

ЦЕЙ АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ПІДГОТОВЛЕНО ДЛЯ ПІДТРИМКИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В УДОСКОНАЛЕННІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ. ЦЕЙ ДОКУМЕНТ НЕ ВІДОБРАЖАЄ ОФІЦІЙНОЇ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЧИ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

¹ Проєкт ЄС-ПРООН з парламентської реформи виконує Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу в період з лютого 2019 року до лютого 2021 року. Його мета полягає в удосконаленні роботи Верховної Ради України для підвищення ефективності, підзвітності й прозорості Парламенту України у виконанні його конституційних функцій: законодавчої, контрольної та представницької — та забезпечення його спроможності сприяти загальному процесу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.



ЗМІСТ

РОЗДІЛ I. ОЦІНКА ВПЛИВУ ТА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ	4
РОЗДІЛ II. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОЦІНКИ ВПЛИВУ	9
РОЗДІЛ III. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ ТА ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ В УКРАЇНІ.19



РОЗДІЛ I. ОЦІНКА ВПЛИВУ ТА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» вже достатньо давно запроваджено інструмент «аналізу регуляторного впливу».

Відповідно до приписів цього закону аналіз регуляторного впливу – документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Як вбачається із визначення, такий аналіз здійснюється лише якщо проект регуляторного акту (закону, підзаконного акту) справлятиме регуляторний вплив на *ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави*.

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

Простіше кажучи, аналіз регуляторного впливу здійснюється лише щодо проектів законів/підзаконних актів, що визнані такими, що мають вплив на господарські відносини, а також адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Більше того, стаття 3 закону встановлює цілий перелік включень коли дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям значної кількості нормативно-правових актів.

Натомість, в абсолютній більшості країн, що підтримують практику належного врядування, такий інструмент як аналіз регуляторного впливу вже давно відійшов в минуле, оскільки набув розвитку більш якісний та комплексний інструмент інтегрованої оцінки впливу регулювання (Regulatory Impact Assessment – RIA), що включає в себе оцінку економічних, соціальних, екологічних, гендерних та інших наслідків.

Оцінка впливу регулювання (раніше і далі – Оцінка впливу) вважається однією із кращих практик розумного врядування, оскільки країни, що запровадили таку практику показують не лише значно кращі економічні результати, але, внаслідок прийняття обґрунтованих рішень, сприяють добробуту та збалансованості інших сфер суспільного життя.

Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку з Регуляторної політики та врядування визначають оцінку регуляторного впливу як «інструмент та процес для інформування особи, що приймають політичні рішення щодо того, чи регулювати і як регулювати для досягнення цілей державної політики». ОЕСР рекомендує країнам застосовувати практику попередньої оцінки впливу, яка включає аналіз витрат та вигоди, що повинні враховувати вплив регулювання на добробут, включаючи економічні, соціальні та екологічні наслідки. Водночас, аналітичний процес, що здійснюється під час попередньої оцінки впливу може допомогти оцінити вплив політичних інструментів, відмінних від регулювання, таких як виділення додаткових фінансів або податкові заходи. Також, оцінка впливу полегшує оцінку витрат і вигоди різних рішень проблем політики, оцінює низку різних впливів запропонованого рішення.

Оцінка впливу – це важлива складова політики, що базується на основі фактичних даних, оскільки передбачає системний підхід до критичної оцінки позитивних та негативних наслідків запропонованих та існуючих нормативних актів або альтернативи нерегулювання.

Простіше кажучи, відповідно до практики розумного врядування будь-які пропозиції нормативного регулювання, незалежно від того чи це закон чи підзаконний акт, повинні готуватись на основі комплексного, ґрунтовного аналізу, який допоможе управлінцям дати відповідь на 2 запитання:

- 1) Доцільно чи не доцільно ухвалювати ще одне регулювання для обраної сфери суспільних відносин;
- 2) Які потенційні економічні, соціальні та інші наслідки такого регулювання.

Ще однією визначальною характеристикою процесу оцінки впливу є культура діалогу між владою та всіма заінтересованими сторонами, проведення консультацій із якими забезпечує зворотний зв'язок. Справа в тому, що консультації із заінтересованими сторонами повинні відбуватися на кожному з етапів оцінки впливу (детальніше про такі етапи йтиметься нижче). При цьому кожен наступний етап оцінки, а також його коротке резюме, повинні відображати результати проведених консультацій. За можливості зміст оцінки корегують із урахуванням коментарів заінтересованих сторін.

Відповідно до кращих практик і рекомендацій оцінка впливу загалом передбачає п'ять основних кроків:

- визначення проблеми;
- визначення мети;
- визначення різних опцій політичного рішення;
- дослідження оцінки впливу визначених опцій;
- порівняння опцій політичного рішення та обрання найкращого.

Властивостями оцінки впливу проекту законодавчого акту та / або політичного рішення є пошук найбільш ефективного та дієвого варіанту вирішення проблеми на основі емпіричних даних, заснованих на реальних доказах, дослідженнях та консультаціях, які супроводжуються раціональною оцінкою витрат на впровадження різних варіантів вирішення проблеми – обрання рішення політиками.

Основною проблемою, яку вирішує оцінка впливу, є ухвалення рішень без достатньої інформації та даних, що його обґрунтовують. З огляду на це оцінка впливу є допоміжним інструментом в ухваленні рішень і не замінює політичної волі. Саме тому оцінку впливу здійснюють на ранньому етапі циклу політики – до початку розроблення проєкту акта з урахуванням сучасних підходів до вироблення рішень щодо політики та їх реалізації.

Так, відповідно до практики вироблення рішень, належне регулювання охоплює весь цикл політики: планування, вироблення рішення, розроблення, реалізація, застосування, оцінка та перегляд¹. При цьому будь-яке втручання в суспільне життя з боку інституцій має досягати конкретної мети наявними засобами.

Наприклад, відповідно до практики розробки політики і права Європейського Союзу, ключовою є концепція «циклу політики» (або, як визначено ОЕСР, «цикл регуляторного управління»), який насправді включає два окремі цикли, один пов'язаний із життєвим циклом індивідуальних правил, а інший з кращими інструментами регулювання, які використовуються інституціями для просування якості та належного виконання законодавчих положень упродовж усього їх життєвого циклу.

Нижче наведено діаграму циклу політики (зовнішнє коло) та цикл інструментів належного регулювання, які використовують на кожному з етапів (внутрішнє коло).²



¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en

² DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union, In-Depth Analysis, 2015. 30 p., p. 6*

Зовнішнє коло описує такі етапи життєвого циклу правової норми:

- Етап складання порядку денного: під час цього етапу готують та ухвалюють основні підготовчі документи, **в тому числі оцінку впливу**, стратегічні документи, комунікації та рамкові правила, які є обов'язковими для виконання, але вимагають вжиття заходів для їх виконання.
- Розроблення проєкту нормативно-правового акта є найважливішим етапом, оскільки здатність викладати законодавче положення зрозумілою мовою часто розглядають як основний чинник забезпечення правової визначеності.
- Етап імплементації може вимагати розробки та ухвалення актів вторинного законодавства у вигляді конкретних нормативних актів або делегованих актів.
- Етап моніторингу, як правило, передбачає виконання певних дій цільовими заінтересованими сторонами з дотриманням конкретного набору правил.
- Етап застосування передбачає забезпечення дотримання положень законодавства.

Що стосується «внутрішнього кола», інструменти, які найчастіше використовують на глобальному рівні, включають **попередню оцінку впливу (ex-ante)**, проміжну оцінку (interim) та ретроспективну оцінку (ex-post), а також проведення консультацій із заінтересованими сторонами на різних етапах процесу формування політики.

Більшість країн реалізували концепцію «закритого циклу політики», забезпечивши, щоб пропозиції щодо регуляторних ініціатив, які пройшли попередню оцінку, проходили моніторинг та ретроспективну оцінку через певну кількість років. Це дає змогу перевіряти, чи досягли чинні положення результату, якого очікували на момент їх ухвалення.

Щоб налагодити в Україні ефективний і узгоджений законодавчий процес, потрібно передбачити та нормативно врегулювати стадії повного циклу законодавчого процесу, так званого законодавчого процесу «від початку до кінця». Про це йдеться у Рекомендації № 1 Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України,³ підготовленої Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського Парламенту в 2002-2004 роках (вересень 2015 року – лютий 2016 року). Варто запровадити такі етапи повного циклу законодавчого процесу: прогнозування та планування законодавчої роботи, **оцінка впливу**, законодавча пропозиція, попередні консультації, розроблення концепції законопроєкту, оцінка впливу ухваленого закону, аналіз наслідків його виконання відносно попереднього прогнозу.

Україна – одна з небагатьох країн Європи, в яких законодавчий процес не передбачає оцінку впливу. Натомість передбачене лише політичне прогнозування впливу акта, результати якого відображають у пояснювальній записці до законопроєкту, та/або аналіз регуляторного впливу (лише щодо проєктів законів / підзаконних актів, які визнані такими, що мають вплив на господарські відносини, а також адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання). Однак оцінка впливу є ключовим інструментом на початковому етапі законодавчого процесу, адже допомагає особам, що ухвалюють політичні рішення, визначити, чи існує потреба у врегулюванні суспільних відносин та (якщо така потреба існує) які існують найефективніші способи для цього. Належна оцінка впливу допомагає згодом отримати відповіді на більшість питань щодо законопроєкту на етапі його розгляду в парламенті.

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

В Україні суб'єктам права законодавчої ініціативи варто сприймати оцінку впливу законопроекту як безперервний процес, який дає можливість чітко визначити причини законодавчого втручання, різні альтернативні рішення для досягнення визначеної мети, а також оцінити наслідки такого втручання у законодавче регулювання. Водночас оцінка впливу є інструментом вироблення політики, який допомагає визначити ймовірні негативні наслідки та переваги, а також відповідні ризики, які у довгостроковій перспективі можуть мати вплив на суспільство, приватні організації, довкілля та інші сторони.

Таким чином, доцільно законодавчо передбачити в Регламенті ВРУ обов'язковість наявності оцінки впливу як супровідного документу до найбільш значущих законопроектів, а також у подальшому внести зміни до деяких законів, у тому числі до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо **здійснення комплексної оцінки впливу проєктів законів**. Детальніша інформація про суть пропозицій щодо законодавчого регулювання обов'язковості оцінки впливу, а також про рекомендації щодо її здійснення містяться в розділі 3.



РОЗДІЛ II. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОЦІНКИ ВПЛИВУ

У цьому розділі стисло описано досвід законодавчого регулювання оцінки впливу спеціалізованими законодавчими актами (законами про нормативно-правові акти, про законодавчу діяльність тощо), а також детальніше проаналізовано досвід та процес оцінки впливу у Європейському Союзі, Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, а також Грузії.

Оцінка впливу є обов'язковою у таких країнах як Естонія, Фінляндія, Італія, Велика Британія, Чехія, Франція, Німеччина, Греція, Польща, Швеція тощо. Наприклад, Чехія, Німеччина, Греція, Угорщина, Латвія, Польща, Швеція, Іспанія оцінюють вплив проектів усіх типів нормативно-правових актів.

Як показує міжнародний досвід, **майже всі спеціалізовані закони торкаються питання оцінки впливу**. Оцінку впливу здійснює розробник. Можна виділити дві моделі регулювання процедури оцінки впливу. Перша модель передбачає оцінку основних положень, а критерії для такого аналізу визначені в актах про НПА / закони (Бразилія, Сербія, Грузія, Австралія, Угорщина, Білорусь) або в додатках до таких актів (Туреччина). Друга модель передбачає, що такі акти повинні містити положення, згідно з яким порядок оцінки впливу повинен розробити уряд (Киргизстан, Лаос, Естонія, Вірменія, Білорусь). У більшості держав ідеться саме про окремий тип аналізу – оцінку впливу (Киргизстан, Вірменія, Білорусь, Угорщина, Естонія, Австралія, Лаос, Туреччина, Бразилія). Проте в деяких випадках передбачено включення до пояснювальної записки лише певних елементів оцінки впливу. Оцінка впливу в більшості випадків є обов'язковим документом, проте результати оцінки впливу не мають вирішального значення. Деякі акти про НПА встановлюють винятки щодо типів актів, які не підлягають оцінці впливу, наприклад: акти, які містять державну таємницю або стосуються національної безпеки, неважливі й технічні документи, документи, які потребують ухвалення в екстреному порядку або які впливають із документів, уже погоджених на вищому рівні (наприклад, програма діяльності уряду або міжнародні договори). Предмет оцінки впливу може бути різним: зазвичай це загальні формулювання про фінансові (доходи / витрати), економічні, соціальні, екологічні наслідки.⁴

⁴ Стислий огляд міжнародного досвіду регулювання у сфері законодавства про закони або про нормативно-правові акти

Відповідно до закону «Про нормативні акти» Болгарії, який було оновлено у 2016 році (а отже, він є одним із найбільш актуальних у ЄС): «Органи, що пропонують проекти нормативних актів, здійснюють оцінку впливу, якщо це передбачено цим законом. Оцінку впливу здійснюють *ex ante* (до ухвалення нормативного акта) та *ex post* (після ухвалення нормативного акта). Оцінка впливу визначає співвідношення між визначеними цілями та очікуваними (досягнутими) результатами. [...] Рада Міністрів затверджує своїм нормативно-правовим актом правила та порядок планування та проведення оцінки впливу стосовно проектів законів, кодексів та нормативно-правових актів, запропонованих Радою Міністрів. Обсяг та методологія проведення оцінки впливу визначені постановою, виданою Радою Міністрів. Попередня оцінка впливу може бути частковою або повною. Часткову попередню оцінку впливу здійснюють до початку розроблення будь-яких проектів закону, кодексу чи виконавчого розпорядження Ради Міністрів. Повну попередню оцінку впливу здійснюють у таких випадках:

- 1) під час розроблення нових законів і кодексів;
- 2) під час розроблення проектів нормативних актів, наслідки ухвалення яких, згідно з попередньою оцінкою, можуть бути значними.

Крім випадків, передбачених вище, повна попередня оцінка впливу може бути здійснена в будь-який час за рішенням органу-ініціатора проекту нормативного акта [...]»

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Практика належного регулювання у ЄС показує, що оцінка впливу в середньому займає приблизно один рік.⁵

Збір, опрацювання та аналіз якісних фактичних даних є одним із основних викликів в оцінці впливу. Без належного проходження цього етапу всі наступні втрачають сенс. Із огляду на масштаб аналітичної роботи, оцінку впливу та підготовку кінцевого звіту здійснює уряд, точніше, його спеціалізовані структурні підрозділи. Така робота потребує значних ресурсів, інформації, даних про стан реалізації конкретної політики, аналітичних матеріалів, якими в основному володіють урядові інституції.

Як правило, створюють експертну міждисциплінарну групу, учасники якої беруть участь в оцінці впливу. Оцінка впливу передбачає збирання даних, проведення консультацій із заінтересованими сторонами. Оцінка впливу має бути так само належно розглянута, як і самі пропозиції щодо законодавчого врегулювання.⁶ Концепція / «біла книга» законопроекту та законопроект повинні бути основані на оцінці регуляторного впливу.

Вимоги щодо розроблення, підготовки, оформлення оцінки впливу, проведення консультацій та експертиз зазвичай детально визначені у внутрішніх регламентах та методичних рекомендаціях.

Наприклад, Рекомендації щодо оцінки впливу визначають ключові вимоги⁷ до її здійснення в частині як форми, так і змісту:

- встановлення логічних зв'язків між проблемою, основними причинами її виникнення, цілями та визначення варіантів політики для вирішення проблеми;

⁵ Better regulation toolbox, Chapter 2

⁶ Better regulation toolbox, Chapter 2

⁷ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>

- ймовірний вплив варіантів політики для вирішення проблеми на заінтересованих сторін, ступінь та межі такого впливу;
- заінтересовані сторони повинні мати можливість забезпечити зворотний зв'язок на основі початкової оцінки впливу, яка описує проблему, цілі, варіанти політики та первинний аналіз відповідних наслідків цих варіантів політики. Надважливо визначити всі категорії осіб, на яких вплине регулювання;
- порівняння варіантів політики на основі їх економічного, соціального та екологічного впливу (кількісно визначені витрати та вигоди, коли це можливо) і представлення їх у кінцевому звіті;
- тривалі (1-3 місяці) консультації із заінтересованими сторонами за допомогою мережі Інтернет;
- уважне вивчення кінцевого звіту про оцінку впливу спеціалізованим підрозділом, до повноважень якого належить перевірка звітів про оцінку впливу на предмет об'єктивності та змістовності;
- кінцевий звіт про оцінку впливу містить резюме (висновки) на двох сторінках;
- кінцевий звіт про оцінку впливу має бути наданий під час погодження, представлення законопроекту, а також оприлюднений разом із текстом законопроекту та іншими супровідними документами.

Оцінці впливу підлягають ініціативи Комісії, які можуть мати значний економічний, екологічний чи соціальний вплив. За умови виконання зазначених вище умов оцінку впливу повинні здійснювати стосовно як законодавчих, так і підзаконних актів, а також імплементаційних заходів, беручи до уваги принцип пропорційного аналізу.

Загалом процедура оцінки впливу має включати визначення проблеми, мети втручання, формування переліку та опису способів вирішення проблеми, досягнення мети, безпосереднє визначення економічного, соціального, екологічного впливу, оцінку витрат і вигід кожного з варіантів, аналіз та опис реалізації акта, створення плану оцінки впровадження акта.

Докладніші вказівки та рекомендації також містяться в окремих Методичних рекомендаціях⁸, які описують інструменти для визначення випадків, коли оцінка впливу є необхідною, виявлення різних соціальних, екологічних та економічних наслідків (у тому числі конкурентоспроможність та вплив на малі й середні підприємства) та вирішення багатьох інших питань, пов'язаних із підготовкою до здійснення такої оцінки.

Оцінка впливу підвищила спроможність до операційного та стратегічного управління і всередині Європейської Комісії. Важливим кроком у розвитку системи вироблення рішень у ЄС стало створення у 2012 році Директорату з оцінки впливу (Impact Assessment Directorate) в Європейському Парламенті, який із того часу переглядає документи з оцінки впливу, а також здійснює оцінку впливу ad hoc або з ініціативи Парламенту. У перший рік роботи цей директорат продемонстрував значні досягнення: фактичний тиск на Європейську Комісію для вдосконалення процедури оцінки впливу. Впровадження такого інструменту не було легким, адже до цього у жодному з національних парламентів держав-членів не було випробувано систему оцінки впливу. За результатами впровадження незалежної оцінки впливу Європейський Парламент дійшов висновку про те, що оцінка впливу значно підвищує ефективність розроблення актів в рамках повного циклу політики. Директорат із оцінки впливу (Directorate for Impact Assessment and European Added Value) став частиною нової Європейської служби парламентських досліджень.⁹

⁸ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf>

⁹ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Best practices in

Водночас запровадження оцінки впливу в інших державах-членах ЄС було більш формальним. Тобто така оцінка не стала реальним джерелом інформації для вироблення рішень,¹⁰ а для окремих держав-членів ЄС постало питання відсутності аналітичної та інституційної спроможності оцінювати вплив проєктів законодавчих актів.¹¹

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ

На основі аналізу звіту про оцінку впливу проєктів актів у Великій Британії можна виділити такі елементи та ключові аспекти її здійснення відповідним міністерством.

Звіт про оцінку впливу містить коротке резюме, у якому стисло – в середньому у шістьох реченнях – викладено суть проблеми та обґрунтування необхідності втручання у врегулювання питання. Резюме має містити відповіді на такі запитання:

- Яку саме проблему розглядають?
- Яким є поточний негативний чи майбутній вплив, щодо якого є намір вжити заходи?
- Чому саме уряд (державне втручання) якнайкраще може вирішити цю проблему?

Обсяг резюме не має перевищувати семи рядків тексту.

Потім зазначають мету запропонованої регуляторної ініціативи та очікуваний ефект від її реалізації. Як варіант, наслідки можуть бути виражені SMART-індикаторами. Щодо очікуваного ефекту – зазначають індикатори успішності. Таку інформацію викладають у не більше ніж семи рядках тексту.

Також стисло окреслюють перелік варіантів, які були розглянуті для вирішення проблеми. Серед них є так званий «нульовий варіант», тобто відмова від будь-яких дій для вирішення проблеми. Також наводять варіант вирішення проблеми у нерегулятивний спосіб. Опис варіантів за обсягом не має перевищувати десяти рядків тексту. У резюме зазначають, який саме варіант із перерахованих вибрано для вирішення проблеми.

Резюме містить відповідь на запитання, чи підлягає політика, щодо якої здійснена оцінка впливу, перегляду. У разі виконання такого перегляду вказують відповідні дату та підстави. Також указують дату «*sunset clause*» (дата, настання якої позначає певну дію, яка має відбуватися автоматично: припинення дії закону, перегляд закону) та зазначають, чи існують організаційні засади, які дають змогу систематично збирати моніторингову інформацію для перегляду політики.

Також зазначають, чи виходить запропоноване регулювання за межі мінімальних вимог ЄС.

Резюме підписує відповідальний міністр, що автоматично означає, що він ознайомився з оцінкою впливу та згоден із тим, що вона відображає справедливий та обґрунтований огляд очікуваних витрат, вигід та впливу на політику, а також що вигоди переважають над витратами.

legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union, In-Depth Analysis, 2015. 30 p., p. 14.

10 Julia Hertin, Andrew Jordan, John Turnpenny et al., «Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process», 41 *Environment and Planning A* (2009), pp. 1185 et sqq.; Turnpenny et al., «Policy and politics of policy appraisal», supra note 14, at p. 5.

11 John Turnpenny, Måns Nilsson, Duncan Russel et al., «Why Is Integrating Policy Assessment So Hard? A Comparative Analysis of the Institutional Capacities and Constraints», 51 *Journal of Environmental Planning and Management* (2008), pp. 759 et sqq.

Title: Claims Management Rules Review - Phase One Proposal to prohibit the offering of inducements or similar rewards as an inducement to make a claim – Amendment of Client Specific Rule 6 (b) of the Conduct of Authorised Persons Rules 2007 Lead department or agency: Ministry Of Justice Other departments or agencies:	Impact Assessment (IA)
	IA No: MoJ 89 Date: 12/12/2011 Stage: Final Source intervention: Domestic Contact for enquiries: Ashley Palmer MoJ – Claims Management Regulation Ashley.Palmer@justice.gsi.gov.uk

Summary: Intervention and Options

What is the problem under consideration? Why is government intervention necessary? Financial inducements are offered to potential claimants by some regulated Claims Management Companies (CMCs). This may incentivise potential claimants to pursue weaker claims when they otherwise would not do so, which may contribute to the high overall costs and volumes of personal injury litigation. The payment of financial inducements may encourage excessive litigation for low value claims and fuel a compensation culture or perception of one. Indeed in his report 'Common Sense – Common Safety' published in October 2010 Lord Young identifies such inducements as contributing to a perceived compensation culture. The Government considers that this is not in the public interest. Claims management regulation is delivered by the MoJ and so Government intervention may be required to address this issue.
What are the policy objectives and the intended effects? The objectives and intended effects are: - to prohibit CMCs regulated under the Compensation (Claims Management Services) Regulations 2006 from offering potential claimants a financial reward or similar benefit as an inducement for making a claim. - to reduce incentives for excessive litigation, especially weak or unnecessary claims. - to reduce the overall level of legal costs involved in personal injury cases. - to reduce the perception of a compensation culture.
What policy options have been considered? Please justify preferred option (further details in Evidence Base) Option 0 – Do Nothing. The current rules would remain in place. Option 1 – Amend the relevant rules to state that a financial inducement could not be offered at any stage. Option 2 – Write to businesses asking that they refrain from offering financial inducements at any stage on a voluntary basis. Option 1 is the preferred option at this stage and will be pursued. Option 2 was considered by a consultation exercise and it is unclear whether it would work effectively in practice.
Will the policy be reviewed? Yes If applicable, set review date: n/a What is the basis for this review? To monitor compliance If applicable, set sunset clause date: Month/Year
Are there arrangements in place that will allow a systematic collection of monitoring information for future policy review? Yes

Minister's Sign-off For Final stage Impact Assessments:

I have read the Impact Assessment and I am satisfied that (a) it represents a fair and reasonable view of the expected costs, benefits and impact of the policy, and (b) that the benefits justify the costs.

Signed by the responsible Minister: Date:.....

Після резюме оцінки впливу у звіті викладають більш деталізований опис вибраного варіанту вирішення проблеми – «аналіз та аргументи». Ця частина містить аналіз фінансового впливу, тобто впливу та масштабу витрат, яких зазнають представники «головної групи впливу» такої політики, а також основних негрошових витрат, яких зазнають заінтересовані сторони. Також окремо викладають основні припущення, чутливі питання та ризики. Наводять розрахунки прямого впливу на бізнес.

Розділ звіту про аналіз та аргументи містить детальні відповіді на такі запитання:

- 1 Яке географічне «покриття» політики / вибраного варіанту вирішення проблеми?
- 2 Із якої дати політику / рішення буде введено в дію?
- 3 Яка організація буде впроваджувати політику (наприклад, міністерство)?
- 4 Яка загальна вартість упровадження політики для конкретних організацій?
- 5 Чи виходить запропоноване регулювання за межі мінімального, якого вимагають у ЄС?
- 6 Чи має запропоноване регулювання вплив на ринкову конкуренцію?
- 7 Яка щорічна вартість пропозиції для одної організації?
- 8 Чи підлягають деякі з організації звільненню від оподаткування?

У звіті міститься короткий контрольний список у розділі «Тестування специфічного впливу», де напроти показника / теми стисло зазначено, чи має проєкт певний вплив на окремі категорії, такі як:

- Економічний вплив – ринкова конкуренція, малий бізнес;
- Екологічний вплив – ширші питання впливу на довкілля;

- Соціальний вплив – здоров'я та добробут, права людини, правосуддя тощо;
- Сталий розвиток.

Далі у звіті міститься більш деталізований та розгорнутий опис проблеми та чинного регулювання; пропозиції щодо політики; альтернативні пропозиції; перелік головних груп заінтересованих сторін, організацій, секторів, які зазнають впливу. Розгорнуто описані витрати та вигоди від політики з аналізом кожного з варіантів: «нульовий варіант» (невжиття жодних заходів); витрати та вигоди для кожної групи заінтересованих сторін у разі реалізації першого варіанту; ризики реалізації вибраного варіанту вирішення проблеми. Також оцінюють можливий специфічний вплив: на рівність, ринкову конкуренцію, вплив на малий бізнес, довкілля та інші екологічні аспекти, на охорону здоров'я та права людини, правосуддя, сталий розвиток.

Окремим розділом звіту є перегляд після ухвалення акта та введення його в дію – ретроспективна оцінка впливу. У цьому розділі містяться положення про підстави для перегляду та об'єкт ретроспективної оцінки, підхід до перегляду акта, критерії його успішності, питання організаційного забезпечення моніторингу.

Рекомендації щодо аналізу, який викладають у розділі про доказову базу рішення щодо політики, вказують на те, що дискреція департаменту у визначенні доказової бази має межі. Щодо принципів викладення аргументів важливо вживати формулювання, які забезпечили би зрозумілість документа для всіх заінтересованих сторін. Аналіз повинен бути пропорційним та стосуватися відповідного впливу. Аргументи мають бути сформульовані у співпраці, враховуючи думки різних заінтересованих сторін. Особливу увагу слід приділяти оновленню оцінки впливу мірою отримання актуальної інформації, у тому числі коментарів заінтересованих сторін. Після завершення оцінки впливу важливо, щоб відповідний звіт містив усі необхідні документи в додатках із детальною та технічною інформацією.

При розгляді проблеми та обґрунтуванні втручання в ході оцінки впливу необхідно відповісти на такі запитання:

- Яку проблему розглядають (наприклад, чи виникла проблема через недоліки ринку, чи це належить до сфери повноважень уряду)?
- Якої шкоди завдає чи завдасть проблема, яку необхідно вирішити?
- На які сектори / ринки та на яких заінтересованих сторін це вплине і яким чином, якщо втрутитися уряд?
- Чому уряд найкраще може вирішити цю проблему? Чи можна вирішити проблему без втручання (наприклад, через інновації чи інші зміни, які можуть бути впроваджені заінтересованими сторонами)?

Для обґрунтування та аргументування оцінки впливу (підхід пропорційності) необхідно відповісти на такі запитання:

- Чому представлені аргументи та зібрані дані є релевантними в контексті розглядуваної проблеми?
- Якщо докази недоступні або мають низьку релевантність / достовірність / високу невизначеність, необхідно пояснити підхід, який застосовано до будь-яких прогалів в аргументах щодо застосування вибраного варіанту (якщо стосовно деяких аспектів оцінки впливу немає належних доказів, необхідно зазначити інформацію, яка може посилити обґрунтування).

Що стосується опису розглянутих варіантів рішення, при аналітичній роботі з оцінки впливу необхідно відповісти на такі запитання:

- Як наведені варіанти забезпечать бажані результати політики?
- Як рішення у наведених варіантах будуть узгоджені / взаємопов'язані з чинними законодавчими та нормативними вимогами?
- Важливими є аргументи, стосуються відхиленних варіантів вирішення проблеми, адже вони є важливим аспектом доказової бази.

Настанови з розроблення законодавства Великої Британії¹² описують механізм оцінки впливу. Україні корисно ознайомитися зі стислим оглядом етапів оцінки впливу законопроєкту.

Етап *розроблення* зосереджений на визначенні проблеми політики, обґрунтуванні державного втручання, визначенні цілей політики та зборі доказів. Оцінку впливу не потрібно публікувати на цьому етапі – поки що вона, як правило, є робочим документом, який опрацьовують у режимі реального часу.

Етап *напрацювання варіантів* зосереджений на виявленні та розробленні варіантів та перевірці цих варіантів шляхом взаємодії із заінтересованими сторонами ще до проведення офіційних консультацій. На цьому етапі здійснюють попередню оцінку витрат і вигід (переваг). Альтернативи традиційному регулюванню повинні бути належним чином розглянуті з самого початку.

Етап *консультацій* зосереджений на вдосконаленні розглянутих варіантів із забезпеченням, наскільки це можливо, кількісної оцінки витрат і вигід від кожного варіанту, навіть якщо цифри є орієнтовними. На цьому етапі слід проводити консультації для дослідження думок заінтересованих сторін щодо пропозицій стосовно перегляду, оцінки витрат і вигід, а також ключових припущень і даних, на яких ґрунтується аналіз. Варто зазначити, що на момент, коли пропозицію щодо політики виносять на консультації з громадськістю, оцінка впливу повинна бути вже опублікована.

Остаточна оцінка впливу повинна бути вперше опублікована на *заключному етапі розгляду пропозиції*, а саме коли уряд оголосить свою тверду позицію щодо єдиного варіанту політики (це зазвичай відбувається, коли він публікує свою відповідь на результати проведених консультацій), і повторно, коли пропозиція потрапить до парламенту. Оцінка впливу повинна бути опублікована, коли до будь-якої палати парламенту буде внесено урядовий законопроєкт або законопроєкт членів парламенту, який отримав підтримку уряду. Оцінка впливу також повинна бути опублікована, коли проєкт нормативного документа (який встановлює або зменшує витрати на бізнес або громадські організації) з'являється в парламенті.

Етап *ухвалення та введення в дію* вимагає перегляду попередньої оцінки впливу остаточної пропозиції або відображення остаточного змісту закону, нормативного документа чи іншої регуляторної ініціативи, якщо під час парламентського процесу були внесені зміни. Після ухвалення законодавчого акта повинна бути опублікована переглянута оцінка впливу. Для незаконодавчих ініціатив відповідним матеріалом для публікації є результати реалізації таких ініціатив.

Етап *перегляду* вимагає здійснення ретроспективної оцінки впливу після впровадження ухваленого документа, щоб визначити реальний вплив реалізованої політики та оцінити будь-які зміни цілей політики або методів її реалізації, які можуть бути рекомендовані за результатами здійснення такої ретроспективної оцінки. Результати ретроспективної оцінки впливу підлягають публікації. Розробка нової політики або внесення змін до політики за результатами ретроспективної оцінки її впливу вимагає здійснення нової оцінки впливу.

¹² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf

ГРУЗІЯ

У 2015 році Офіс демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ здійснив оцінку законодавчого процесу Грузії¹³, зокрема й інструменту оцінки впливу законопроектів. Результати оцінки показали, що в 2015 році в Грузії моделі або процедури для підготовки пояснювальних записок були або відсутні, або, навіть якщо міністерства й ухвалили розпорядження з детальними інструкціями щодо подання необхідної інформації, їх не застосовували належно. Крім того, існуючі на той час форми пояснювальних записок не заповнювали належним чином через брак часу та нерозуміння самої суті оцінки впливу загалом. Більше того, пояснювальні записки не надавали достатнього обґрунтування ініціювання законопроекту. Оцінки впливу вони також не містили, хоча спостерігалися спроби запровадження такої практики.

Що стосується самої пояснювальної записки, було відзначено, що її предмет був дуже вузький. Наприклад, на момент оцінки законодавчого процесу Грузії у 2015 році пояснювальні записки не містили аналізу гендерного або економічного впливу законопроекту. Крім того, було відзначено відсутність аналізу витрат і бюджетних надходжень та інформації про необхідні фінансові видатки. Це, зокрема, пояснюють відсутністю розуміння серед відповідних установ, як саме слід оцінювати та кваліфікувати витрати.

Подібні вади наявні сьогодні і в Україні в контексті перегляду та аналізу супровідних документів до законопроектів. Саме тому рекомендації, які було надано Грузії, мають бути корисними і для України, спрямовані на вдосконалення законодавчого процесу та якості рішень щодо політики.

Уряду Грузії було рекомендовано розробити методологію оцінки впливу та розширити сферу його застосування. Методологія повинна передбачати, що оцінка впливу має охоплювати бюджетні наслідки проектів законів та змін до них, а також потенційні наслідки для фундаментальних прав людини, довкілля тощо. Щодо проектів законів звичайного технічного характеру, вони не підлягають оцінці впливу. Окрім прикладів передових практик, однією з рекомендацій було використовувати для цілей оцінки регуляторного впливу механізм оцінки ризиків, застосований міністерством фінансів (визначаючи, які ризики відкривають потенційні можливості, а які створюють потенційні проблеми). Розробники такої методології повинні враховувати особливості культури та державного управління Грузії. Було рекомендовано за основу взяти рекомендації ОЕСР щодо проведення консультацій із заінтересованими сторонами,¹⁴ а також взяти до уваги Декларацію відкритого уряду, видану Партнерством «Відкритий уряд»,¹⁵ до якого Грузія долучилася у 2011 році.

Одним із ключових чинників упровадження належної оцінки впливу у законодавчому процесі було відзначено наявність кваліфікованих фахівців в уряді та парламенті, які мають *спільне* розуміння *уніфікованої методології* оцінки впливу та механізмів її здійснення на практиці. *Розвиток потенціалу* в цьому напрямку є головною передумовою успіху.

Окремо в рекомендаціях для Грузії було наголошено на тому, що оцінку впливу потрібно здійснювати крок за кроком та з уніфікованим підходом. Існуюча практика оцінки впливу потребує коригування з урахуванням таких критеріїв:

- Прозорість;
- Публічна підзвітність;
- Залученість заінтересованих сторін;

¹³ OSCE ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), Assessment of the Legislative Process in Georgia, Legis Paprt-Nr.: 256/2014 [YA]. https://www.legislationline.org/download/id/5843/file/256_Legis_Assessment_GEO_Jan_2015_en.pdf

¹⁴ OECD, «Background Document on Public Consultations» <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

¹⁵ <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

- Надійність отримуваної інформації;
- Аналіз вартості;
- Навички залучених працівників.

За результатами оцінки законодавчого процесу Грузії, здійсненої в 2015 році, було надано загальну рекомендацію замінити існуючу практик новим комплексним рамковим підходом, який усі фахівці уряду застосовуватимуть уніфіковано. Також, оцінка впливу є складовою законодавчого процесу, вона взаємозалежна з іншими етапами цього процесу. Так, удосконалена координація всіх залучених до законодавчого процесу сторін забезпечує більше часу та можливостей для належної оцінки впливу. Справедливо було би відзначити, що зазначені рекомендації сьогодні є актуальними і для України.

Зокрема, у 2019 році з метою виконання зазначених вище рекомендацій та Угоди про асоціацію з ЄС у Грузії було зареєстрована законодавча ініціатива щодо внесення змін до органічного закону Грузії «Про нормативні акти». Цей закон визначає види та ієрархію нормативних актів, місце міжнародних угод та договорів Грузії в системі нормативних актів Грузії та загальні *правила підготовки, ухвалення (видання), оприлюднення, застосування, реєстрації та систематизації нормативних актів*. Суттю законопроекту є введення зобов'язання уряду Грузії презентувати оцінку регуляторного впливу разом із ініційованими ним законопроектами у випадках, визначених законом.

Відповідно до пояснення до зазначених законодавчих змін, оцінка регуляторного впливу дає змогу перевірити та оцінити можливі результати закону та пов'язані з ним витрати й вигоди.¹⁶ Фактично оцінка регуляторного впливу допомагає визначити та проаналізувати очікувані наслідки та вплив від акта.¹⁷ Під час оцінки регуляторного впливу важливо консультиватися із заінтересованими сторонами на будь-яких етапах¹⁸, а також забезпечити прозорість і публічність, які додають легітимності оцінці регуляторного впливу.

В аналізі запропонованих у Грузії змін зазначено, що оцінка регуляторного впливу відповідає на такі запитання:

- У чому суть проблеми?
- Яка мета політики?
- Чи необхідне втручання?
- У чому полягають витрати й вигоди від вирішення проблеми?
- Яка найкраща з альтернатив вирішення проблеми?

Із змісту запропонованих законодавчих змін у Грузії випливає, що уряд має бути відповідальним за подання оцінки регуляторного впливу у випадках:

- підготовки законопроектів, які уряд періодично визначає своїми ордонансами, якщо ініціатором є уряд;
- в окремих випадках, за рішенням уряду, під час підготовки законопроекту інституцією системи органів виконавчої гілки влади.

Також ініціатор або автор законопроекту (крім уряду) може презентувати оцінку регуляторного впливу, крім випадків, коли оцінки впливу не вимагають.

¹⁶ Explanatory note <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/214950?>

¹⁷ Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0 October 2008, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), <https://goo.gl/Z6M5uo>

¹⁸ Background Document on Public Consultation, OECD, <https://goo.gl/fHX42g>

У випадках, коли оцінка регуляторного впливу є обов'язковою і автор або ініціатор проєкту виявляє бажання самостійно оцінити вплив, законопроект включають до звіту про оцінку регуляторного впливу замість окремих частин¹⁹ пояснювальної картки.

Структура звіту про оцінку регуляторного впливу:

1. Суть та аналіз наявної проблеми, її передумови, причини.
2. Мета, якої запропонована ініціатива має досягти.
3. Альтернативні шляхи досягнення мети.
4. Аргументи на користь представленого рішення.
5. Наслідки законопроекту:
 - очікувані результати законопроекту (економічні, фінансові, екологічні, безпекові тощо);
 - ризики вирішення проблеми нерегуляторним шляхом або шляхом відмови від його врегулювання.
6. Інші важливі фактори або обставини, які зумовили підготовку законопроекту та які буде зазнають впливу в разі його ухвалення.
7. Детальний опис процесу підготовки законопроекту (короткий аналіз головних пунктів та резюме результату).
8. Шляхи впровадження закону, роль та функції органів, які відповідають за його впровадження.
9. Способи моніторингу та оцінки стану впровадження закону.

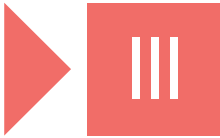
В аналізі «Transparency International» щодо зазначеного законопроекту міститься зауваження про те, що:

- оцінку регуляторного впливу повинні застосовувати як до урядових, так і до парламентських ініціатив, якщо такі ініціативи стосуються бізнес-сектору або економіки. Поступово сферу застосування оцінки регуляторного впливу мають розширити на всі законопроекти, які можуть вплинути на такі сфери, як бюджет, ринкова конкуренція, відкритість ринку, публічний сектор, вплив на міжнародні зобов'язання;
- оцінка регуляторного впливу має передбачати встановлення відповідності цілям сталого розвитку 2030 – становлення відповідності цілям сталого розвитку ООН може бути ще одним компонентом доповіді, що вважатимуть позитивним кроком для парламенту;
- доречно створити спеціалізовану структуру, яка буде займатися контролем якості оцінки регуляторного впливу;²⁰
- кількість випадків, коли оцінка регуляторного впливу не є обов'язковою, повинна бути зменшена, а сферу застосування оцінки регуляторного впливу поступово мають розширити і на підзаконні акти.²¹

¹⁹ The reason for the adoption of the bill: the problem that the draft law aims to solve; The necessity of adopting the law to solve the existing problem; Expected Results of the Draft Law

²⁰ Oversight mechanism for regulatory impact assessment: comparative study of five CEE countries, Katarína Staroňová, Comenius University, Institute of Public Policy <https://goo.gl/FiMZxX>, Also: Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? C. H. Kirkpatrick, David Parker, 2007, p. 22

²¹ <https://www.transparency.ge/sites/default/files/regulirebis-zegavlenis-shepaseba-ria-e.pdf>



РОЗДІЛ III. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ ТА ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ В УКРАЇНІ

Як уже зазначено вище, Україна – одна з небагатьох країн Європи, в яких законодавчий процес не передбачає оцінки впливу, що безумовно негативно позначається на якості, раціональності та обґрунтованості ухвалюваних законодавчих актів.

Згідно з частиною першою статті 91 Регламенту Верховної Ради законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з пояснювальною запискою, яка має містити:

- 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;
- 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;
- 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

При цьому, відповідно до усталеної практики, найчастіше пояснювальна записка містить окремий пункт «Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акта», де і повинні бути викладені зазначені вище обґрунтування.

На жаль, найчастіше в пояснювальних записках більшості депутатських законодавчих ініціатив у пункті «Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акта» зазначають одне – два речення для формального дотримання вимог Регламенту.

Із урядовими законодавчими ініціативами значно краща ситуація на нормативному рівні, однак фактично також не здійснюють ґрунтовної оцінки впливу, яка на основі аналітичних, статистичних даних і з урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами може повноцінно відобразити економічні, соціальні, екологічні та інші наслідки потенційного регулювання (законопроект).

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України із урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 року № 326 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» до проекту акта Кабінету Міністрів додають пояснювальну записку, оформлену згідно з додатком 4, прогноз впливу реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін, оформ-

лений згідно з додатком 4-1 до Регламенту уряду. Так, пояснювальна записка урядових законопроектів має містити:

«б. Прогноз впливу

Зазначається очікуваний вплив реалізації акта на:

- ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави (аналіз регуляторного впливу);
- розвиток регіонів (підвищення чи зниження спроможності територіальних громад, врахування потреб регіонів, наявність специфічного чи непропорційного впливу на окремі регіони тощо);
- ринок праці (збереження існуючих і створення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення тощо);
- громадське здоров'я (покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп, створення передумов для зміцнення та збереження здоров'я населення тощо);
- екологію та навколишнє природне середовище (збільшення чи зменшення обсягу використання відповідних природних ресурсів, рівня забруднення атмосферного повітря, води, земель, у тому числі утвореними відходами, підвищення чи зниження рівня небезпеки техногенного та природного характеру тощо);
- інші сфери суспільних відносин.

Зазначаються можливі шляхи мінімізації негативного впливу в разі наявності.

Якщо проект акта за предметом правового регулювання не матиме відповідного впливу, інформація про це зазначається окремо.»²²

Крім того, якщо реалізація акта матиме вплив на ключові інтереси заінтересованих сторін, головний розробник готує прогноз впливу, який додають до пояснювальної записки (додаток 4-1).²³

²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2018-%D0%BF#Text>

²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n1759>

Додаток 4¹
(до пункту 1 § 50)

ПРОГНОЗ ВПЛИВУ РЕАЛІЗАЦІЇ АКТА НА КЛЮЧОВІ ІНТЕРЕСИ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

1. Стисло викладається суть проєкту акта

2. Зазначається вплив на ключові інтереси усіх заінтересованих сторін за такою формою:

Заінтересована сторона	Ключовий інтерес	Очікуваний (позитивний чи негативний) вплив на ключовий інтерес із зазначенням передбачуваної динаміки змін основних показників (у числовому або якісному вимірі)		Пояснення (чому саме реалізація акта призведе до очікуваного впливу)
		короткостроковий вплив (до року)	середньостроковий вплив (більше року)	

Однак, незважаючи на нормативні положення, на практиці пояснювальні записки, прогнози впливу **реалізації акта на ключових заінтересованих сторін урядових законопроєктів змістовно не містять** критичної оцінки позитивних та негативних наслідків **законопроєкту, належного обґрунтування** варіанту вирішення проблеми на основі даних, заснованих на реальних доказах, дослідженнях та консультаціях.

Причини такої несистемної роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо з'ясування та відображення потенційних економічних, соціальних, екологічних та інших наслідків законопроєктів подібні до тих, що стали предметом аналізу в 2015 році, проведеного Офісом демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ в ході оцінки законодавчого процесу Грузії²⁴.

«Пояснювальні записки до законопроєктів не готують належним чином через брак часу та нерозуміння самої суті оцінки потенційних економічних, соціальних, екологічних та інших наслідків законопроєктів загалом. Як наслідок, пояснювальні записки не надають достатнього обґрунтування для ініціювання законопроєкту, натомість їх просто готують як необхідну формальність.»

При цьому неналежно підготовлена пояснювальна записка, що може **взагалі не містити жодної оцінки наслідків ухвалення законопроєкту, навіть не є підставою для відмови в реєстрації законопроєкту**. Частина друга статті 92 Регламенту Верховної Ради визначає, що у прийнятті на реєстрацію законопроєкту, проєкту іншого акта має бути відмовлено у разі, якщо він поданий із порушенням вимог статей 90, 91 цього Регламенту.

Однак практика застосування положень Регламенту, а також інституційна спроможність апарату парламенту виконувати ретельну перевірку всіх ініціатив в умовах явища «законодавчого цунамі» не передбачають відмови в реєстрації законопроєкту, навіть якщо пояснювальна записна не містить ані критичної оцінки позитивних та негативних наслідків запропонованих змін, ані якісного обґрунтування необхідності ухвалення законопроєкту.

²⁴ OSCE ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), Assessment of the Legislative Process in Georgia, Legis Paprt-Nr.: 256/2014 [YA]. https://www.legislationline.org/download/id/5843/file/256_Legis_Assessment_GEO_Jan_2015_en.pdf

Тим не менше, теоретичні пропозиції щодо раціонального підґрунтя для ухвалення будь-якої політики, а отже і розроблення законопроекту як інструменту реалізації політики мають бути невід'ємною частиною належного врядування.

Із огляду на зазначене вище, доцільно передбачити на законодавчому рівні необхідність оцінки впливу та представлення її результатів як окремого супровідного законопроекту, після чого розробити методологію її здійснення та напрацювати якісну практику.

Як уже зазначено вище, в більшості країн усталена практика, відповідно до якої уряд є головним розробником законодавчих ініціатив, а отже, відповідає за оцінку впливу потенційного законопроекту. Переважно оцінка впливу є обов'язковим документом, який готують лише урядові структури. Відтак спеціалізоване законодавство лише передбачає, що порядок оцінки впливу має розробити уряд. При цьому вимоги щодо розроблення, підготовки, оформлення, експертизи законопроектів зазвичай детально врегульовано у внутрішніх регламентах роботи уряду та міністерств відповідно до підходів до формування та вироблення політики.

Однак в Україні право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. При цьому переважну більшість законопроектів вносять до Верховної Ради України народні депутати, а не Кабінет Міністрів України.²⁵

Також наразі у національному законодавстві відсутній законодавчий акт, що визначає єдині для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правила щодо механізмів підготовки до розроблення, розроблення та впорядкування законопроектів.

За таких обставин найбільш логічним та послідовним рішенням є внесення змін до статті 91 Регламенту Верховної Ради для **доповнення переліку супровідних документів**, які повинні додавати до реєстрованого законопроекту, **оцінкою впливу**. Для початку можна передбачити, що оцінка впливу має належати до обов'язкових супровідних документів проектів кодексів, великих за змістом законів (наприклад, із очікуваною кількістю статей не менше ста), значного за ступенем важливості регульованих суспільних відносин проекту закону тощо.

Водночас доцільно **або передбачити у статті 91 Регламенту обов'язкову сукупність певних елементів, що повинні бути відображені в оцінці впливу** (на кшталт проблеми та мети, яку вирішує законопроект; альтернативних способів вирішення проблеми без внесення законодавчих змін із зазначенням відповідного обґрунтування; інформації про консультації, проведені в процесі підготовки проекту закону, із зазначенням державних, недержавних та/або міжнародних організацій (установ), експертів, які взяли участь у підготовці проекту закону, якщо такі були; очікуваного економічного, соціального, екологічного впливу тощо), **або затвердити імперативну форму оцінки впливу як додаток до Регламенту**.

Водночас принаймні на початковому етапі важливо активізувати зусилля апарату парламенту в частині ретельної, об'єктивної перевірки законопроектів під час їх реєстрації на предмет дотримання оновлених вимог Регламенту.

Після таких законодавчих змін кожен суб'єкт права законодавчої ініціативи зможе на власний розсуд організувати оцінку впливу найбільш значущих законопроектів із урахуванням необхідності дотримання вимог Регламенту.

²⁵ https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoring-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyi-ih-sklykannya/#_ftn10

Із високою долею ймовірності можна стверджувати, що правила підготовки, здійснення та розроблення оцінки впливу можуть стати частиною Регламенту Кабінету Міністрів України. Водночас міністерства, інші центральні органи виконавчої влади потенційно будуть найбільш підготовленими розробниками оцінки впливу, оскільки володіють ресурсами, інформацією, даними та аналітичними матеріалами щодо стану реалізації конкретної політики.

Також пропонується застосувати досвід Європейського Парламенту та створити в структурі апарату парламенту окремий структурний підрозділ, до компетенції якого належатиме перевірка та перегляд оцінок впливу, – так званий контроль якості оцінки впливу. Як свідчить досвід Європарламенту, робота такого структурного підрозділу значно покращує якість документів та підготовленість парламентарів щодо критичного аналізу поданої оцінки впливу.

Поступово зобов'язання щодо впровадження оцінки впливу мають бути поширені на всі законопроекти, які можуть мати вплив на такі сфери, як бюджет, податки та митні платежі, безпека та обороноздатність, публічний сектор, міжнародні зобов'язання тощо. Наступним етапом може бути встановлення обов'язку оцінки впливу всіх законопроектів із окремими винятками, а також підзаконних актів, визначених в окремому порядку.

Як уже зазначено вище, одним із ключових аспектів упровадження належної оцінки впливу в законодавчому процесі є інституційна спроможність належним чином підготовленого штату фахівців зі *спільним* розумінням *уніфікованої методології* оцінки впливу та конкретних механізмів її здійснення на практиці.

Відповідно до усталеної практики оцінка впливу загалом передбачає п'ять основних кроків: визначення проблеми; визначення мети; визначення різних варіантів політики; дослідження впливу таких варіантів; порівняння варіантів політики та вибір найкращого.

Однак враховуючи, що на першому етапі пропонують запровадити оцінку впливу для найбільш значущих законопроектів, може бути доцільним визначити сім етапів (кроків) оцінки впливу, яких варто дотримуватися суб'єктам права законодавчої ініціативи в Україні.

Послідовність етапів оцінки впливу законопроекту / законодавчої пропозиції:	
Крок 1:	Визначення проблеми, що потребує регулювання
Крок 2:	Наведення бажаної мети законодавчого втручання
Крок 3:	Визначення та опис опцій політичного рішення / варіантів дій для досягнення визначеної мети
Крок 4:	Дослідження та визначення впливу опцій (економічного, соціального, екологічного тощо)
Крок 5:	Проведення оцінки витрат та переваг у разі реалізації кожної із опцій, наведених у кроці 3
Крок 6:	Порівняння опцій політичного рішення та обрання найкращого
Крок 7:	Визначення шляху реалізації закону, способів моніторингу та оцінки впровадження закону

Першим і найважливішим кроком є визначення проблеми, опис її суті та аналіз її передумов, причин її виникнення та наслідків її існування.²⁶ У разі неправильного визначення проблеми подальший процес оцінки впливу є практично беззмстовним, оскільки всі подальші етапи будуть ґрунтовані на помилковому визначенні проблеми. Отже, можна дотримуватися такого алгоритму: 1) чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати; 2) визначити передумови та причини виникнення проблеми; 3) оцінити за допомогою наявних даних важливість проблеми; 4) визначити основних суб'єктів, на яких проблема має вплив; 5) зрозуміти, чому проблема не може бути вирішена без законодавчого врегулювання; 6) визначити основні наслідки, які настануть унаслідок вирішення проблеми шляхом регулювання.

Критично важливо при визначенні проблеми максимально звужити її зміст, оскільки що загальніше формулювання проблеми, то вища ймовірність, що мети регулювання не буде досягнуто.

Також дуже важливо при визначенні проблеми користуватися даними, що беззаперечно підтверджують існування проблеми та вказують на її масштаб. Таким чином, на цьому етапі критично важливе значення мають збір та опрацювання даних та необхідної інформації для визначення проблеми, а також проведення консультацій із заінтересованими сторонами щодо правильного визначення проблеми.

Закономірно, що після аналізу на основі фактичних даних існуючої проблеми, її передумов, причин виникнення та наслідків наступним кроком є визначення мети, цілей запропонованого регулювання та очікуваного ефекту від законопроекту в разі його ухвалення. Знову ж таки, важливо описати спосіб та засоби досягнення мети на основі причинно-наслідкового зв'язку.

Водночас найчастіше пропонують використовувати SMART-індикатори для визначення мети й цілей регулювання за критеріями конкретності, вимірюваності, досяжності, релевантності, часової визначеності.²⁷

Наступним етапом є визначення та опис варіантів / варіантів дій для досягнення визначеної мети. При цьому обов'язково одним із описаних варіантів має бути «нульовий варіант», тобто відмова від будь-яких законодавчих дій. Саме це є показовим необхідності законодавчого регулювання. Переваги та недоліки кожного з варіантів, потенційні ризики, інформація про консультації, проведені в процесі, та коментарі заінтересованих сторін щодо кожного з варіантів має бути невід'ємною частиною звіту.

Наприклад, під час визначення варіантів при оцінці впливу ініціатив Єврокомісії виконують такі п'ять кроків: 1) визначення «нульового варіанту» – у разі відмови від додаткової регуляції; 2) визначення усього можливого спектру альтернативних варіантів політики; 3) визначення найбільш доцільних варіантів; 4) ретельна (подвійна) перевірка доцільності визначених варіантів; 5) досить детальний опис ключових аспектів вибраних варіантів, що дає змогу зрозуміти причинно-наслідковий зв'язок між варіантами та їх наслідками.²⁸

Під час дослідження та визначення економічного, соціального, екологічного впливу потрібно в першу чергу визначити кількісні та якісні показники, за якими можливо охарактеризувати прогнозований вплив. Тобто потрібно наводити розрахунки фінансового впливу, витрат і вигід, яких зазнають заінтересовані сторони, а також, за можливості, монетизувати ключові переваги та недоліки нематеріального характеру з точки зору заінтересованих сторін.²⁹ Аналіз витрат і вигід

26 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>

27 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf>

28 Так само

29 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-italy-2012_9789264204454-en#page83

кожного з можливих варіантів є надзвичайно складним та ресурсовитратним процесом, однак дає можливість перевірити та оцінити можливі переваги, недоліки та, як наслідок, усвідомлено передбачити результати законопроекту.

Що стосується опису розглянутих варіантів вирішення проблеми, мета аналітичної роботи при оцінці впливу полягає в тому, щоб відповісти на такі запитання: як наведені варіанти забезпечать досягнення бажаних результатів політики; як рішення у наведених варіантах будуть взаємопов'язані з чинними законодавчими та нормативними вимогами.

Для порівняння варіантів потенційних рішень щодо політики доцільно відобразити всі потенційні наслідки (позитивні чи негативні) із зазначенням їх очікуваного масштабу та ймовірності, а також конкретних сторін, які зазнають цих наслідків.³⁰

При цьому головною ціллю оцінки впливу є не скільки визначити пріоритетний спосіб вирішення проблеми, скільки встановити та доступно й об'єктивно описати всю релевантну інформацію щодо кожного з варіантів, в тому числі із їх порівнянням для ухвалення збалансованого рішення.

Завершальним етапом є аналіз та опис способу реалізації закону, способів моніторингу та оцінки стану реалізації закону.³¹ За можливості потрібно зазначити проекти актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших органів, ухвалення яких передбачено в розглядуваному законопроекті або є необхідним для введення відповідного закону в дію; орієнтовно визначити роль та функції органів, які відповідають за реалізацію закону, а також план оцінки стану реалізації закону для визначення його реального впливу. Це дає змогу проаналізувати наслідки реалізації закону відносно попередньої оцінки впливу та є підставою для визначення необхідності подальших законодавчих змін.

Потрібно пам'ятати, що особливу увагу слід приділяти оновленню змісту оцінки впливу з урахуванням актуалізованої інформації, у тому числі коментарів заінтересованих сторін. Важливими є аргументи стосовно відхилених варіантів вирішення проблеми, адже вони є показовим компонентом доказової бази. За результатами оцінки впливу важливо підготувати звіт-резюме на одну – дві сторінки. У разі необхідності готують також додатки з візуалізацією даних і технічною інформацією.

30 https://www.researchgate.net/publication/28649561_Impact_Assessment_in_EU_Lawmaking

31 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9b745623-en#page1

Ця публікація підготовлена проектом ЄС-ПРООН з парламентської реформи.

Думки, висновки та рекомендації, викладені в цій публікації, не відображають офіційної позиції Європейського Союзу або ПРООН.