



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.labinvest.org.ua



ІнфоЦентр

Аналіз регуляторного впливу в країнах Європи, Канаді, США та ін.

Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
народного депутата України

Першим аналізом регуляторного впливу (АРВ) стала «оцінка інфляційного впливу», яку почали проводити у США за часів адміністрації Дж. Картера. З приходом до влади Р. Рейгана утвердився один з основних підходів до АРВ – аналіз затрат та вигод (Benefit-Cost Analysis). Наступною на шляху затвердження АРВ стала Австралія (1985). До середини 90-х рр. близько 12 держав-членів ОЕСР в тій чи іншій мірі імплементували вимоги щодо оцінки регуляторного впливу¹.

АРВ у переважній більшості з проаналізованих країн здійснюється виключно органами виконавчої влади – профільними міністерствами або спеціально створеними в їх рамках підрозділами. Функція з контролю якості АРВ також покладена на органи виконавчої влади. У США основи аналізу регуляторного впливу (АРВ) закладені Законом «Про адміністративну процедуру» №404-79 1946 року, яким закладений обов'язок обґрунтовувати регулятивні пропозиції. АРВ є контрольним інструментом виконавчої влади і реалізовується Відділом з питань інформації, законодавства та нормативних актів в рамках Адміністративно-бюджетного управління.

В Канаді центральним контролюючим органом у галузі АРВ є Секретаріат міністерства фінансів. Історично контролююча функція АРВ була пом'якшена необхідністю забезпечити адміністративне співробітництво та прозорість канадської політичної системи.

В Європі адміністративно-процесуальні закони є менш конкретними щодо нормотворчих зобов'язань, відтак системи АРВ спрямовані не стільки на аналіз відомчих нормативних актів, скільки на законодавчий процес. У Швеції АРВ законодавчих пропозицій здійснюється комітетами експертів, до яких, залежно від піднятого у пропозиції питання, можуть входити урядовці, обрані політики та експерти. Так само АРВ проводяться на рівні виконавчих органів влади. В Нідерландах оцінка регуляторного впливу здійснюється незалежним органом – Консультативною радою з оцінки регуляторного впливу²; з 2008 року наглядову функцію в даному контексті виконують Міністерство юстиції та Група з питань регуляторної реформи у складі Міністерства фінансів³.

В ЄС також здійснюється аналіз регуляторного впливу стратегічних документів, таких як комюніке, пілотні проекти, «білі книги» Єврокомісії. Першим кроком на шляху покращення регуляторного середовища в ЄС стало прийняття установами ЄС проекту рекомендацій щодо АРВ, метою яких було покращення якості процесу розробки законопроектів⁴.

¹ Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance [Електронний ресурс] // OECD. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en#page3.

² Decree dated 16 June 2011, number 11.001442, establishing an Actal advisory board on regulatory burden (Constituent Act Actal 2011) [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Actal-mandate-20111.pdf>.

³ Radaelli C. Regulating Rule-Making via Impact Assessment / Claudio Radaelli. // Governance. – 2010. – №1. – С. 89–108.

⁴ Radaelli C. Regulating Rule-Making via Impact Assessment / Claudio Radaelli. // Governance. – 2010. – №1. – С. 89–108.

Якщо говорити про критерії відбору нормативних актів для проведення оцінки регуляторного впливу, то, як правило, не потребують проведення оцінки регуляторного впливу нормативні акти, що розробляються у відповідь на надзвичайну ситуацію, нормативні акти на виконання міжнародних договорів та зобов'язань та нормативні акти, набрання чинності яких не здійснює значного впливу. Щодо визначення ступеня важливості або впливу введення законопроекту в дію існує декілька підходів. В Австралії, наприклад, проводиться обов'язкова попередня оцінка впливу законів та підзаконних актів. У Мексиці для оцінки необхідності здійснення оцінки регуляторного впливу проводиться тест за кількісними показниками; в Бельгії застосовується гібридна система – поєднання кількісних та якісних (позитивний/негативний вплив, відсутність впливу) показників⁵. У США відповідно до Адміністративного указу № 12866 для усіх економічно значущих нормативних документів повинна бути проведена оцінка регуляторного впливу. «Економічно значимий нормативний акт» визначений у розділі 3(f)(1) даного документа як такий, що має вплив на економіку у розмірі 100 млн. дол. на рік або матеріальним чином впливає на економіку в цілому, на сектор економіки, продуктивність, конкуренцію, зайнятість, навколишнє середовище, здоров'я та безпеку населення»⁶.

Бельгія

Впровадження процедури оцінки регуляторного впливу в Бельгії розпочалось у 1998 році з прийняттям програмного федерального Закону «Про підприємництво». Метою даного документа стало створення інструмента оцінки регуляторного впливу на бізнес та громадян. За винятком ситуації у Фламандському регіоні, аналіз впливу залишається здебільшого зосередженим на адміністративному навантаженні, хоча неодноразово здійснювались спроби перенести чи розширити сферу аналізу (наприклад, щоб охопити вплив на сталий розвиток)⁷.

Що стосується федерального регулювання, відповідно до циркуляру про діяльність уряду, усі проекти нормативно-правових актів, представлені на його розгляд, мають супроводжуватись Кафка-тестом та оцінкою впливу на сталий розвиток (ОВСР-тест). Кафка-тест, впроваджений 2001 року, передбачає оцінку адміністративного впливу регулювання на бізнес та населення. ОВСР-тест в свою чергу розроблений для аналізу впливу проектів нормативно-правових актів на сталий розвиток.

Кафка-тест являє собою якісний розрахунок адміністративного впливу на населення, бізнес та неприбуткові організації. Тест оцінює такі основні параметри: кількість необхідних формальностей; розмір цільової групи, на яку буде здійснений

⁵ Там само.

⁶ Executive Order 12866 of September 30, 1993 [Електронний ресурс] // Federal Register. – 1993. – Режим доступу до ресурсу: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/eo12866/eo12866_10041993.pdf.

⁷ Better Regulation in Europe. Belgium [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45447103.pdf>.

регуляторний вплив; час, необхідний для виконання цілей, поставлених регулюванням. Відповідно, сам тест виглядає таким чином:



На федеральному рівні проведення Кафка-тесту належить до обов'язків службовців уряду, відповідальних за розробку нормативно-правових актів. Але він не додається до законопроектів, що надходять до федерального парламенту та парламенту Валлонії. У Фландрії ж відповідно до Міжінституційної угоди 2009 року між Економічною і Соціальною Радою, парламентом та урядом Фландрії АРВ є важливим інструментом законодавчої політики. Дана угода закріпила зобов'язання парламенту розміщувати доповіді по АРВ на своєму сайті, доповідати парламенту кожні 6 місяців про якість проведеного аналізу та допомагати парламенту з розробкою методології та підходів до АРВ. Угода також передбачає створення спільної технічної групи як форуму з обміну ідеями та досвідом. Таким чином, АРВ додається до документів, що супроводжують законопроекти та декрети у фламандському парламенті.

Публічні консультації

Після першого читання урядом АРВ публікується в Інтернеті разом з проектом нормативно-правового акта. У Фландрії відповідно до згаданої Міжінституційної угоди АРВ має відображати результати консультацій, при цьому Економічна і Соціальна Рада Фландрії та стратегічні консультативні ради повинні враховувати висновки оцінки регуляторного впливу при наданні висновків щодо регуляторних пропозицій (АРВ додається до документа, що надсилається до даних органів).

Франція

З 1 вересня 2009 року АРВ став конституційною вимогою. Відповідно до положень Закону «Про імплементацію статей 34-1, 39 та 44 Конституції Французької Республіки» № 2009-403 від 15 квітня 2009 року дослідження регуляторного впливу має супроводжувати законопроекти, які надходять з Кабінету Міністрів до парламенту. У випадку відсутності такого аналізу або у разі визнання його недостатнім спікери обох палат парламенту мають право відмовитись ставити законопроект на порядок денний. У випадку відсутності згоди з даного питання між парламентом та кабінетом, справа передається до Конституційної ради. Аналіз має включати оцінку впливу законопроекту на законодавство ЄС та внутрішнє законодавство, вплив його імплементації на відповідні сфери застосування⁸.

У Національній Асамблеї було створено Комітет з аналізу та контролю державної політики, який може бути скликаний Головою Національної асамблеї або головою постійного комітету для надання висновку щодо наданого урядом дослідження регуляторного впливу⁹.

Публічні консультації

Відповідно до статті 8 згаданого закону після надходження доповіді про аналіз регуляторного впливу та законопроекту до Державної ради, але до її скликання, вимагається провести консультації¹⁰.

Нідерланди

Попередній аналіз регуляторного впливу має довгу історію застосування у Нідерландах. Перші спроби оцінки регуляторного впливу були не достатньо ефективними, оскільки передусім мали на меті скорше в загальному вигляді визначити слабкі сторони пропонованих нормативно-правових актів, ніж детально зважити усі плюси та мінуси. Після перегляду підходу до АРВ у 1994-1995 роках в рамках регуляторної реформи з метою покращення якості аналізу був створений Відділ пропонованого законодавства, підпорядкований трьом міністерствам – юстиції, економіки та екології¹¹.

У 2002 році була затверджена обов'язкова процедура регуляторної експертизи по кількох напрямках:

- Оцінка впливу на бізнес. Основною характеристикою є квантифікація вигод та витрат бізнесу від пропонованого законодавства.

⁸ Better Regulation in Europe. France [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>.

⁹ LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873>.

¹⁰ Там само.

¹¹ Better Regulation in Europe. Netherlands [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>.

- Оцінка екологічного впливу, яка передбачає ідентифікацію очікуваного впливу на навколишнє середовище, зокрема на використання енергії та обробку відходів.
- Оцінка практичного значення та впливу впровадження на органи державної влади, прокуратуру, судову систему тощо.
- Аналіз витрат та вигод, метою якого є детальна оцінка фінансових наслідків впровадження законодавства для суспільства.

Аналіз регуляторного впливу є обов'язковим у випадку законодавчих пропозицій центрального уряду та не вимагається у випадку законопроекту про державний бюджет та законопроектів, ініційованих парламентом¹².

Публічні консультації

Оцінка впливу не є доступною для широкого загалу, крім тієї, яка додається до пояснювального меморандуму, що супроводжує законопроект при надходженні до парламенту. Так само не існує формальної вимоги щодо проведення консультацій.

Данія

Формальна вимога проведення АРВ була закріплена у 1993 році. Процес проведення АРВ можна розділити на два етапи. На першому етапі проводиться аналіз законодавчої пропозиції на основі якісних категорій. Без такого аналізу законопроект не може бути винесений на розгляд. Таблиця критеріїв впливу виглядає наступним чином:

	Позитивний вплив/ зниження витрат (якщо так, опишіть детально)	Негативний вплив/ зростання витрат (якщо так, опишіть детально)
Економічний вплив на центральної, регіональні та місцеві органи влади		
Адміністративні наслідки для центральних, регіональних та місцевих органів влади		
Економічний вплив на бізнес		
Екологічні наслідки		
Адміністративні наслідки для громадян		
Зв'язок з нормативними актами ЄС		

¹² Better Regulation in Europe. Netherlands [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>.

Оцінка передбачає відповідь на ряд питань, що стосуються економічних та адміністративних наслідків для центральних органів влади, регіонів та муніципалітетів, та, у разі необхідності, проводиться оцінка впливу на регіональну політику, гендерну рівність тощо.

Наголос на даному етапі робиться передусім на оцінці витрат та, меншою мірою, вигод. Стосовно адміністративних витрат бізнесу існує вимога квантифікувати наслідки регуляторного впливу (відсутність впливу; вплив менший, ніж 10 000 євро; вплив більший, ніж 10 000 євро) у перехідний період і поточні витрати.

Ключовою особливістю даного етапу є відповідь на питання - чи потрібні все ж таки законодавчі зміни та чи існують більш ефективні, але менш витратні альтернативи, як-от економічні стимули.

На другому етапі проводиться розробка законопроекту та детальний аналіз початкових результатів оцінки регуляторного впливу. За винятком кількісного обчислення адміністративного впливу на бізнес, аналіз залишається головним чином якісним (як і на першому етапі дослідження).

Оцінка регуляторного впливу на бізнес здійснюється Агентством з питань торгівлі та підприємництва (Erhvervs-og Selskabsstyrelsen), яке підпорядковане Міністерству економіки та підприємництва. Агентство розглядає усі проекти законів та підзаконних актів та на основі попередньої оцінки регуляторного впливу робить висновок про необхідність детального аналізу їх очікуваного впливу. Агентство здійснює аналіз у співробітництві з відповідними міністерствами, консалтинговими фірмами та відповідними бізнес-асоціаціями. Даний аналіз – це кількісна оцінка на основі стандартної моделі витрат (Standard Cost Model). У разі, якщо очікувані адміністративні витрати є суттєвими, Агентство проводить консультації з представниками ділових кіл для більш детальної оцінки. Якщо витрати для бізнесу складають понад 350 000 євро, проект нормативного акта має бути затверджений економічним комітетом до надходження до парламенту або прийняття міністерством (у випадку підзаконних актів). Крім попередньої оцінки очікуваного регуляторного впливу (оцінка *ex ante*), Агентство проводить щорічне оновлення даних щодо адміністративного впливу вже прийнятих нормативних актів (оцінка *post ante*)¹³.

Публічні консультації

У Данії існує чітка формальна вимога проведення публічних консультацій при підготовці законопроектів. Відповідно до Керівних принципів забезпечення якості нормативно-правових актів проведення консультацій та заслуховування усіх стейкхолдерів (державні та приватні підприємства та організації), на яких вплине прийняття законопроекту, є обов'язковим. Консультації проводяться щодо готової версії законопроекту ще до його подання до парламенту. Усі проекти нормативно-правових актів публікуються на консультативному порталі для того, щоб усі зацікавлені сторони

¹³ Better Regulation in Europe. Denmark [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912673.pdf>.

могли їх прокоментувати. Крім того, міністерства також розміщують доповіді про оцінку регуляторного впливу законопроектів у відкритому доступі.

До законопроекту, який надходить до парламенту, додається пояснювальна записка, яка включає висновки з даних аналізу регуляторного впливу та результати публічних консультацій.

Великобританія

У Великобританії оцінка витрат та вигод від пропонованих нормативних актів проводиться ще з початку 1980-х рр. Важливі зміни у системі АРВ – перегляд методології та мінімізація недоліків системи – відбулись у 2007 році у відповідь на щорічні доповіді Національного управління аудиту (National Audit Office) про оцінку регуляторного впливу.

АРВ був об'єктом критики з боку Національного управління аудиту, перш за все, через відсутність інтеграції АРВ у процес розробки політики, що означало, що його рідко використовували для оскарження необхідності запровадження законодавчих норм та для впливу на політичні рішення. Більше того, стара система була доволі складною, і у кожному окремому випадку оцінка проводилась на розсуд її виконавця.

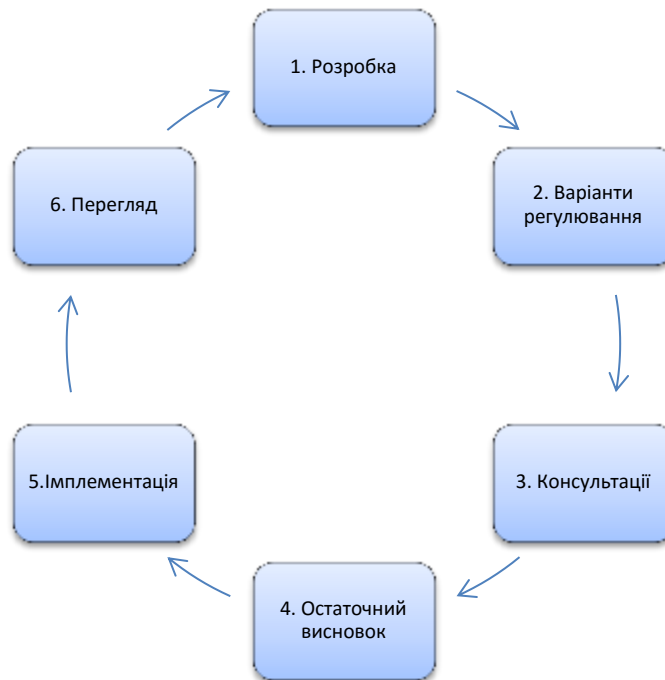
У липні 2006 року було розпочато публічні консультації з питань АРВ, в результаті яких було представлено оновлену процедуру оцінки регуляторного впливу, впровадження якої розпочалося з травня 2007 року. Основними елементами оновленої системи АРВ є:

- Проведення оцінки регуляторного впливу щодо усіх законодавчих пропозицій;
- Квантифікація вигод та витрат;
- Залучення економістів до аналізу на усіх його етапах;
- Стандартна форма – підсумок усіх результатів дослідження на одній сторінці з наголосом на квантифікованих даних;
- Створення веб-сайту, на якому опубліковуються доповіді про АРВ;
- Наголос на постімплементаційному перегляді пропозицій. У кожному окремому випадку встановлюється дата повторної оцінки для визначення ефективності впроваджених норм щодо їх цілей.

Стосовно етапів аналізу регуляторного впливу, то вони є такими:

- Етап розробки. Визначення предмета регулювання, обрахування витрат та вигод для основних груп, на яких спрямоване регулювання.
- Етап визначення альтернатив. Неформальні консультації із зацікавленими сторонами. У разі, якщо витрати перевищують 5 млн. фунтів стерлінгів, проводиться повна оцінка регуляторного впливу.
- Етап офіційних консультацій.
- Етап остаточних пропозицій. З урахуванням консультацій обирається найбільш оптимальний варіант регулювання.

- Етап імплементації.
- Етап постімплементаційного перегляду.



Публічні консультації

Усі пропозиції, які здійснюють вплив на державний, комерційний (приватний) чи некомерційний сектор, вимагають обговорення в Комісії з питань регуляторної підзвітності. При цьому під впливом розуміється регуляторна вартість понад 20 млн. фунтів стерлінгів на рік або диспропорційний вплив на певний сектор. Якщо витрати перевищують вигоди, Комісія може вимагати від відповідного міністерства (у випадку підзаконних нормативно-правових актів) перегляду документа.

Роль парламенту у перевірці та прийнятті нормативно-правових актів еволюціонувала за останні роки та наразі передбачає мандат комітетів перевіряти не лише юридичну якість законопроектів, а й їх узгодженість з існуючою політикою у даній галузі. До законопроектів в обов'язковому порядку додається не лише результат АРВ, а й висновки консультацій із зацікавленими сторонами¹⁴.

Португалія

2006 року урядом Португалії було впроваджено пілотний проект Simplex-тест, за допомогою якого планувалося проводити аналіз регуляторного впливу на основі стандартної моделі витрат; невдовзі Simplex-тест став стандартною обов'язковою процедурою попередньої оцінки регуляторного впливу. Simplex-тест містить питання з варіантами відповідей, відповідь на які дозволить виявити та квантифікувати регуляторний вплив та визначити способи його мінімізації. Проведення даного тесту є

¹⁴ Better Regulation in Europe. United Kingdom [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>.

обов'язковим для всіх законопроектів (первинних і вторинних), які потрапляють на розгляд до Ради міністрів, та проводиться відповідним міністерством. Завдання з перевірки якості АРВ покладене на юридичний центр Міністерства з питань уряду (CEJUR).

Втім, даний тест застосовується лише до законопроектів, які надходять до Ради міністрів, що підкреслює необхідність запровадження аналогічних процедур щодо оцінки регуляторного впливу парламентських законопроектів. Регламент Національної Асамблеї Португалії, прийнятий у 2007 році, містить вимогу про підготовку пояснювальної записки до законопроекту, яка має включати (відповідно до статті 131):

- 1) аналіз відповідності пропонованого законопроекту формальним та конституційним вимогам;
- 2) правові та доктринальні рамки законопроекту, в тому числі з урахуванням європейського та міжнародного рівнів;
- 3) перелік інших наявних в Португалії та ЄС ініціатив з даного питання;
- 4) перевірку відповідності законодавству про формулювання законопроектів;
- 5) короткий аналіз соціального, економічного, фінансового та політичного контексту;
- 6) історичний огляд поставлених питань;
- 7) розгляд наслідків прийняття законопроекту та можлива вартість його імплементації;
- 8) рекомендації зацікавлених сторін з даного питання¹⁵.

Пояснювальна записка додається до офіційного висновку профільного комітету та супроводжує законопроект на усіх стадіях законодавчого процесу.

Публічні консультації

Консультації при розробці регулювання в Португалії традиційно були дещо формальною процедурою, передбаченою Конституцією 1976 року. Проте положення окремих законів передбачають обов'язкове проведення консультацій із зацікавленими сторонами (профспілками, бізнес-асоціаціями, державними органами) у випадках, коли запропоноване регулювання матиме на них вплив.

Втім, якщо говорити про зв'язок Simplex-тесту та публічних консультацій, то він фактично відсутній. Відповідно до Регламенту Ради міністрів Simplex-тест та пояснювальна записка до законопроекту є внутрішніми документами уряду, тому їх не опубліковують в обов'язковому порядку. Більше того, Simplex-тест розглядається як конфіденційний документ уряду та не супроводжує законопроект при надходженні останнього до парламенту¹⁶.

¹⁵ Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no. 1/2007 of 20 August 2007 (Declaration of Rectification no. 96 - A/2007 of 19 September 2007) as amended by the Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no. 1/2010 of 14 October 2010 [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf.

¹⁶ Better Regulation in Europe. Portugal [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44830175.pdf>.

Польща

У Польщі перші спроби впровадження АРВ датуються 1987 роком, коли було прийнято Резолюцію Ради міністрів № 160, якою було затверджено Правила процедури Ради міністрів і Президіуму Сейму та вперше встановлено, що обґрунтування законопроекту має включати детальний опис соціальних, економічних, фінансових та юридичних наслідків його прийняття. Проте навіть введення такої норми не знімало питання необхідності запровадження АРВ як комплексного підходу. В Резолюції Ради міністрів №125 від 5 вересня 2001 року, яка замінила собою Резолюцію №160, вперше зустрічається термін «аналіз регуляторного впливу» та наголошується на ролі Центру законодавства уряду (Rządowe Centrum Legislacji) як органу, відповідальному за якість такого аналізу. Тим не менше, методологія АРВ залишалась нерозвиненою¹⁷.

Після прийняття Правил процедури Ради міністрів (Резолюція Ради міністрів № 49 від 19 березня 2002 року) на суб'єктів законодавчої ініціативи було покладено обов'язок із проведення оцінки регуляторного впливу. Методологія аналізу регуляторного впливу була розроблена у першій половині 2003 року. Проект нормативного акту повинен бути супроводжений обґрунтуванням доцільності його прийняття та окремим документом, що містить результати АРВ (основні висновки) та включає:

- 1) визначення кола органів, на які впливає запровадження законодавчого акта;
- 2) результати проведення консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема у випадках, передбачених законом;
- 3) презентацію результатів аналізу регуляторного впливу на державний фінансовий сектор, у тому числі державний та місцеві бюджети¹⁸.

Таким чином, формально обґрунтування та звіт про АРВ були окремими документами, які готувались у різний час у різних умовах.

2004 року, коли Польща набула членства в ЄС, постала необхідність впровадження стандартів ЄС у галузі АРВ. Тому у 2006 році Міністерство економіки сформулювало нові Керівні принципи аналізу регуляторного впливу (Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji), який є наразі чинним. Відповідно до даного документа аналіз регуляторного впливу передбачає п'ять основних етапів:

1. Аналіз проблеми (наявність соціальної чи економічної проблеми, яка вимагає законодавчого регулювання).
2. Аналіз базового сценарію (можливий розвиток подій у разі неприйняття кроків з регулювання проблеми).
3. Аналіз регуляторної цілі.
4. Аналіз регуляторних варіантів.
5. Аналіз вигод та витрат (у квантифікованому вигляді)¹⁹.

¹⁷ Brzęk W. Regulation Impact Assessment (RIA) at Poland and at Some EU Countries / Waław Brzęk. // Procedia - Social and Behavioral Sciences. – 2014. – №109. – С. 45–50.

¹⁹Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego [Електронний ресурс] // Biuletyn Informacji Publicznej – Режим доступу до ресурсу: <http://konsultacje.gov.pl/node/3598>.

АРВ є обов'язковою процедурою при підготовці проектів законів та підзаконних актів, при цьому винятком є закон про бюджет.

До основних форм АРВ відносяться:

- Контрольний тест, в якому ще на етапі підготовки законопроекту синтезовано представлені результати оцінки впливу регулювання;
- Попередня оцінка регулювання (оцінка ex ante);
- Постімплементаційна оцінка регулювання (оцінка post ante)²⁰.

Публічні консультації

Відповідно до розділу 2.1. Керівних принципів регуляторного впливу обов'язковою складовою АРВ є консультації, за підсумками яких розробляється доповідь, що містить основні результати та висновки.

Фінляндія

У 2007 році урядом Фінляндії було прийнято Керівні принципи оцінки регуляторного впливу, які замінили собою резолюції уряду про аналіз регуляторного впливу на економіку (1998), на навколишнє середовище (1998), на бізнес (1999) та на регіональний розвиток (2003).

Норми даного документа доповнюють Інструкції з розробки законодавчих актів (2004) та регулюють розробку законів та підзаконних нормативних актів. Так само Керівні принципи застосовуються при аналізі впливу прийняття норм ЄС та виконання міжнародних зобов'язань на вищезазначені сфери. Моніторинг за дотриманням Керівних принципів здійснює Департамент розробки законодавчих актів Міністерства юстиції²¹.

Відповідно до положень Інструкції з розробки законодавчих актів доповідь про АРВ, що супроводжує законопроект, має включати:

- основні висновки аналізу впливу;
- методи оцінки;
- інформаційні ресурси, використані в ході аналізу;
- висновки експертів та зацікавлених сторін щодо впливу впровадження пропонованого закону;
- припущення, що лежать в основі аналізу²².

²⁰ Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego [Електронний ресурс] // Biuletyn Informacji Publicznej – Режим доступу до ресурсу: <http://konsultacje.gov.pl/node/3598>.

²¹ Impact Assessment in Legislative Drafting. Guidelines [Електронний ресурс] // Ministry of Justice. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: https://www.tem.fi/files/32176/Vaikutusarviointiohjeet_2007_en.pdf.

²² Bill Drafting Instructions [Електронний ресурс] // Ministry of Justice. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/fi/bill_drafting_instructions.pdf.

Публічні консультації

Традиційні підходи до публічних консультацій щодо імплементації законодавчих пропозицій у Фінляндії включають: письмові звіти, слухання, створення спеціальних органів.

Письмові звіти є чи не найбільш поширеною формою консультацій. У даному випадку міністерство поширює серед стейкхолдерів документ (доповідь робочої групи, довідкову доповідь або законопроект), щодо якого просить їх надати висновок. Під час слухань відповідальне міністерство ознайомлює зацікавлені сторони зі змістом законодавчої пропозиції та заслуховує їх думки з даного приводу. На цих слуханнях можуть бути присутні усі групи зацікавлені сторони.

У випадку серйозних законодавчих змін уряд або окремі міністерства можуть створити *ad hoc* комітет, до участі в якому на період розробки законопроекту запрошується широке коло стейкхолдерів – державні службовці, зовнішні стейкхолдери (представники бізнесу, споживачі), експерти та особи, які приймають політичні рішення. По завершенні роботи комітету розробляється меморандум, який охоплює аналіз економічних, адміністративних, соціальних наслідків пропозиції. Найяскравішим прикладом останнього часу є діяльність Комітету з питань сталого розвитку, до складу якого увійшло 40 різноманітних стейкхолдерів та 5 міністрів²³.

Аналіз регуляторного впливу у Чехії, Словаччині та Словенії

Словаччина, Словенія та Чехія затвердили офіційний документ, що містить принципи кращого управління у 2005 році. Словаччина прийняла документ повністю у 2007 році. Найбільше просунулась у даному напрямку Чехія, де ще у квітні 2005 було прийнято Національну програму реформ та План дій зі зменшення адміністративного тягаря на бізнес, а також Методологію оцінки адміністративного впливу на основі голландської моделі²⁴.

У Чехії перші спроби запровадження концепції оцінки регуляторного впливу пов'язані з Прем'єр-міністром Клаусом, який у 1990-х намагався зменшити адміністративний тягар на бізнес, створивши "антибюрократичну комісію". До її складу увійшли політики та високопоставлені державні службовці; участь у комісії була добровільною, а її рішення не носили обов'язкового характеру. Відтак, її діяльність не принесла очікуваних результатів. Більше того – вона дискредитувала саму ідею АРВ на довгий час. Тим не менше, у 1998 році із внесенням змін до законодавчих правил уряду була введена вимога супроводження усіх законодавчих пропозицій аналізом наслідків їх впровадження для бізнесу, державного бюджету, навколишнього середовища та на гендерну рівність.

²³ Better Regulation in Europe. Finland [Електронний ресурс] // OECD. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45090005.pdf>.

²⁴ Staroňová K. Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia / K. Staroňová, J. Pavel, K. Krapež. // Impact Assessment and Project Appraisal. – 2007. – №25. – С. 271–280

У Словаччині аналогічні вимоги були вперше запроваджені у 2001 році після пропозиції переглянути Регламент Уряду Словаччини. Відповідно до оновлених положень Регламенту оцінка регуляторного впливу стала складовою частиною пояснювального меморандуму, який супроводжує законопроект.

У Словенії було впроваджено Програму заходів зі зменшення адміністративного тягаря, що має на меті ліквідацію адміністративних бар'єрів для бізнесу, збільшення ефективності та прозорості діяльності державних органів та стимулювання швидкого розвитку електронного врядування. У 2004 році було підписано Закон «Про співробітництво між Національною Асамблеєю та Урядом з питань, пов'язаних з ЄС», відповідно до якого на уряд було покладене зобов'язання проводити аналіз впливу та наслідків директив ЄС на бюджет, економіку, державну адміністрацію та навколишнє середовище.

Публічні консультації

Консультації є невід'ємною складовою АРВ у Чехії, Словаччині та Словенії – їх результати включають до доповідей про оцінку регуляторного впливу. Усі законопроекти у Словаччині відкриті для публічних коментарів відповідно до Закону «Про вільний доступ до інформації». Такі самі права передбачає законодавство Словенії: Регламент Національної Асамблеї і Методологія імплементації та здійснення нагляду за зниженням адміністративного впливу та участю зацікавлених сторін²⁵.

*Інформацію підготувала Катерина Пенькова,
аналітик ЄІДЦ*

²⁵ Staroňová K. Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia / K. Staroňová, J. Pavel, K. Krapež. // Impact Assessment and Project Appraisal. – 2007. – №25. – С. 271–280