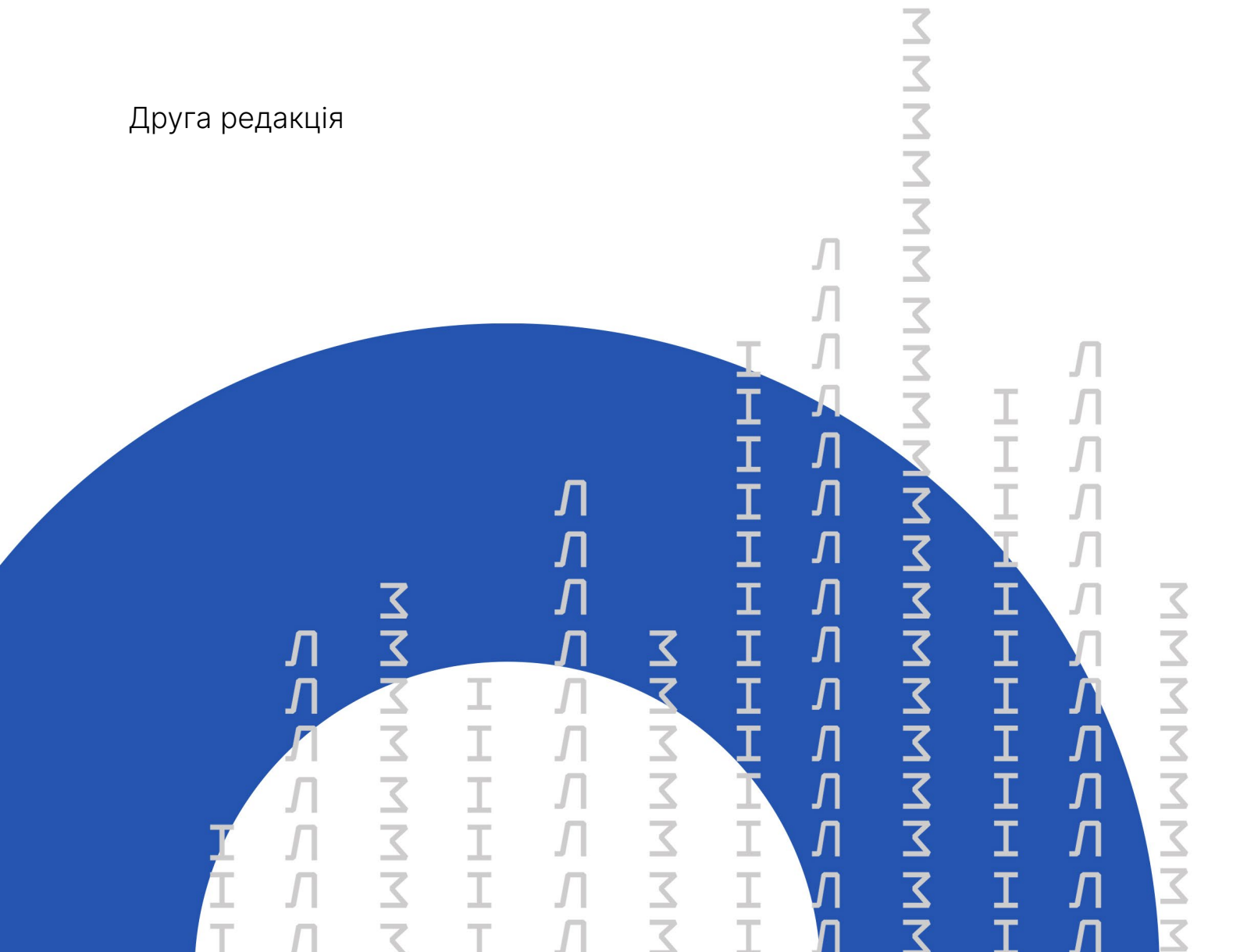




Посібник з методології Оцінки законодавчого впливу

Друга редакція



Copyright © 2025 Parliamentary Centre та Лабораторія законодавчих ініціатив

Всі права захищено

Цей аналітичний документ підготовлено в рамках проєкту «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні» (PASS Ukraine). Фінансова підтримка була надана у рамках Програми розбудови миру та стабілізації (PSOPs) Міністерства міжнародних справ Канади (GAC). Жодна частина публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі або передана в будь-якій формі і будь-якими засобами— електронними, механічними, шляхом відеозапису або іншим чином— без попереднього дозволу Парламентського центру й Лабораторії законодавчих ініціатив.

Погляди, які викладені у цьому документі, не обов'язково відображають погляди Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

Зміст

Передмова	4
Вступне слово	5
Вступ	6
Список скорочень	7
Розділ 1 Суть Оцінки законодавчого впливу	8
1.1. Що таке Оцінка законодавчого впливу?	8
1.2. Роль Оцінки законодавчого впливу в законотворчому процесі	11
Розділ 2 Оцінка впливу в Європейському Союзі	17
2.1. Практика Європейського Союзу щодо проведення Оцінки впливу	17
2.2. Роль Комісії з регуляторного контролю	20
Розділ 3 Проведення Оцінки законодавчого впливу	22
3.1. Підготовка до проведення Оцінки законодавчого впливу	22
3.2. Методологія Оцінки законодавчого впливу	24
3.3. Оцінка гендерного впливу	32
Розділ 4 Готовність державних органів до проведення Оцінки законодавчого впливу	36
4.1. Стан готовності Верховної Ради України до проведення Оцінки законодавчого впливу	36
4.2. Стан готовності Кабінету Міністрів України до проведення Оцінки законодавчого впливу	40
4.3. Стан готовності Президента України до проведення Оцінки законодавчого впливу	42
4.4. Лобіювання як спосіб впливу на державну політику	43
Рекомендації	45
Додаток 1 Впровадження ex-ante експертиз законопроектів	47
Додаток 2 Типологія впливів	49
Додаток 3 Методологія Оцінки гендерного впливу	54

Передмова

Законодавство є важливим інструментом досягнення цілей державної політики. Як зазначила Організація економічного співробітництва та розвитку, якість як регуляторного середовища, так і результатів політики сильно залежить від якості процесів та інструментів розробки, оцінки та затвердження відповідних політик.

Оцінка законодавчого впливу є ключовим інструментом для забезпечення розробки та подальшої оцінки якісного законодавства. Вона є частиною умов, які виникають у процесі перемовин про вступ України до Європейського Союзу. В останньому звіті Європейської Комісії вказано, що парламент має вжити практичних заходів щодо вдосконалення загальної процедурної та методологічної бази для проведення Оцінки впливу законопроектів та постзаконодавчого контролю. Комісія також звернула увагу на низьку якість пояснювальних записок та аналізу впливу, що супроводжують законодавчі пропозиції.

Цей посібник пропонує гнучкий та ефективний покроковий механізм здійснення Оцінки законодавчого впливу, який передусім спрямований на ініціаторів законопроектів. Однак наведена у ньому інформація буде корисна і для працівників Апарату Верховної Ради України та експертного середовища.

Вступне слово

Олександр Корнієнко, Перший заступник Голови Верховної Ради України:

Україна на своєму шляху до членства у Європейському Союзі має здійснити низку важливих реформ, зокрема спрямованих на вдосконалення роботи державних інституцій, серед яких Верховна Рада України посідає найважливіше місце як єдиний законодавчий орган. Серед цілого набору стандартів та практики концепції «належного регулювання», яку сповідують країни ЄС, особливу увагу треба приділити методології оцінок законодавчого впливу як вкрай дієвому механізму вдосконалення якості ухвалених рішень.

І не дивно, що Європейська комісія у своєму листопадовому звіті щодо України від 2023 року прямо рекомендувала запровадити оцінки законодавчого впливу на рівні Верховної Ради. При цьому хочу наголосити, що Верховна Рада вже з 2020 року працює, зокрема у партнерстві з проектом «Парламентська підзвітність в секторі безпеки України», над апробацією та адаптацією методики гендерно-сенситивної оцінки впливу в українських законотворчих реаліях. І безумовним свідченням відданості обраного європейського майбутнього і невідворотності змін в законодавчому процесі на краще є ухвалений 24 серпня 2023 року Закон України «Про правотворчу діяльність». Це фундаментальний закон, який містить прямі положення щодо необхідності підготовки цілого комплексу аналітичних документів (в тому числі і оцінки впливу) у процесі розробки, розгляду та ухвалення законодавчих актів.

Для народних депутатів, які ухвалюють рішення, такі аналітичні документи, як оцінки законодавчого впливу, дають можливість краще зрозуміти наслідки прийняття законопроектів, різні впливи на різні соціальні категорії населення та сфери політики, а також виступають механізмом ефективної комунікації із громадськістю.

Верховна Рада ні на день не припиняла роботу в умовах повномасштабного вторгнення РФ та залишається стійкою до усіх викликів воєнного стану. Одним з найголовніших завдань для Парламенту сьогодні є ухвалення законів, які будуть відповідати критеріям передбачуваності та прогнозованості політики, особливо у сфері гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу.

Попри виклики повномасштабної війни Верховна Рада продовжує не тільки законодавчо забезпечувати функціонування держави і суспільства у надскладних умовах, але і вдосконалювати свою роботу, втілюючи кроки в рамках парламентської реформи, наближаючи Україну щодня на крок ближче до європейського майбутнього.

Вступ

Мета цього посібника — запропонувати методологічний підхід до здійснення Оцінки законодавчого впливу та систематизувати процес її здійснення, аби допомогти нормотворцям проаналізувати та оцінити потенційні наслідки законодавчих ініціатив та мати змогу обґрунтувати обраний спосіб регулювання.

Посібник складається з чотирьох основних розділів, рекомендацій та додатків.

Розділ 1. «Суть Оцінки законодавчого впливу» розкриває її зміст та значення, представляє концепцію та роль Оцінки законодавчого впливу у законотворчому процесі.

Розділ 2. «Оцінка впливу в Європейському Союзі» описує досвід її проведення у Європейському Союзі та роль Комісії з регуляторного контролю як незалежного органу контролю якості Оцінок впливу.

Розділ 3. «Проведення Оцінки законодавчого впливу» описує практики і методологію Оцінки законодавчого впливу, етапи її проведення. Пропонується уніфікована структура Оцінки законодавчого впливу та визначається у ній місце Оцінки гендерного впливу.

Розділ 4. «Готовність державних органів до проведення Оцінки законодавчого впливу» містить короткий огляд ролі відповідальних органів різних гілок влади та їхніх структурних підрозділів, що беруть участь у підготовці законодавчих пропозицій та, відповідно, оцінок законодавчого впливу, описує сутність експертно-аналітичного супроводу законопроектів, який здійснюють структурні підрозділи Верховної Ради України.

Рекомендації містять перелік порад, які необхідно імплементувати, аби розробники політик, структурні підрозділи та відповідальні працівники були підготовлені до проведення Оцінок законодавчого впливу.

Додаток 1 містить короткий огляд хронології законодавчих змін щодо ex-ante експертизи законопроектів.

Додаток 2 містить типологію впливів, сформовану на базі інструментів «кращого регулювання» Європейського Союзу.

Додаток 3 містить методологію Оцінки гендерного впливу, запропоновану Європейським інститутом з гендерної рівності.

Список скорочень

АРВ аналіз регуляторного впливу

ВРУ Верховна Рада України

Європарламент Європейський Парламент

Єврокомісія Європейська Комісія

ЄС Європейський Союз

Уряд Кабінет Міністрів України

Комісія Комісія з регуляторного контролю

Оцінка, Оцінка впливу Оцінка законодавчого впливу

Рада ЄС Рада Європейського Союзу

Розділ 1

Суть Оцінки законодавчого впливу

1.1. Що таке Оцінка законодавчого впливу?

Нормативно-правові акти є одним із найбільш популярних інструментів досягнення цілей державної політики, хоча і не єдиним. Очевидно, що ефективність досягнення цілей державної політики і взагалі їхня результативність зумовлені правильно вибраним інструментом. Для вибору інструменту потрібне правильне планування та попередній аналіз, який допоможе визначити доцільність чи недоцільність того чи іншого інструменту для розв'язання певної проблеми. Простіше кажучи, формування будь-якої державної політики має починатися із правильного планування та експертизи, що враховуватиме всі (або хоча б очевидні) альтернативні варіанти розв'язання проблеми.

Розробка державної політики на основі даних є зрозумілим і загально визнаним в ЄС принципом ефективного управління. Політика та/або законодавчі акти завжди мають базуватися на вичерпній інформації, достовірних даних, аналізі, науковому підході та враховувати всі можливі альтернативні рішення проблеми. Однак державні політики, закони, розпорядження, нормативні акти тощо — не завжди під час їх розробки і планування цілковито враховують ймовірні наслідки їхньої дії. Така непередбачуваність державної політики може завдавати шкоди громадянам, бізнесу й суспільству загалом.

Непередбачуваність наслідків та відсутність планування заходів державної політики накладається на недосконалий процес прийняття законів. Регламент Верховної Ради України¹ не надає достатніх інструментів для уникнення такого явища, як «законодавчий спам», через низькі вимоги до змісту супровідних документів та номінальну роль Плану законопроектної роботи.² Місія з

¹ Регламент Верховної Ради України, затверджений [Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» №1861-VI від 20 лютого 2010 року](#).

² Наразі План законопроектної діяльності є радше формальністю, ніж дієвим інструментом планування роботи Верховної Ради, через велику кількість законопроектів у ньому, недотримання комітетами власних строків подання законопроектів на розгляд та недостатню спроможність структурних підрозділів Апарату ВРУ ефективно опрацювати запропоновані законодавчі ініціативи. План законопроектної діяльності на 2025 рік містить перелік з 417 законопроектів, а у попередні роки їх кількість могла бути навіть більшою, наприклад, план на 2020 рік, затверджений вперше після внесення відповідних змін до Регламенту ВРУ, містив рекордні 878 законопроектів. План на 2024 рік містив 386 законопроектів, на 2023 рік — 529, на 2022 рік — 662, а на 2021 рік — 376.

оцінки потреб Європейського Парламенту через величезну кількість законопроектів навіть назвала це явище «законодавчим цунамі».³

У 2024 році Європейська Комісія у Звіті щодо прогресу України вказала, що український парламент має вжити практичних заходів щодо вдосконалення загальної процедурної та методологічної бази для проведення Оцінки впливу законопроектів та постзаконодавчого контролю. Європейська Комісія також звернула увагу на низьку якість пояснювальних записок та аналізу впливу, що супроводжують законодавчі пропозиції народних депутатів.⁴ Процес ухвалення будь-якого рішення (не лише у формі законодавчого акта) у ЄС найчастіше супроводжується Оцінкою його впливу. Натомість для України зазвичай все розв'язання проблеми зводиться до ухвалення законів без прогнозування, який вплив вони матимуть. Такий підхід призводить не до розв'язання проблем, а до збільшення кількості законів. І тому, після того, як попередні закони не розв'язали проблеми, депутати ухвалюють нові закони. Для того, щоб розірвати це порочне коло, Єврокомісія і рекомендує впровадити процедурну та методологічну рамку для оцінок законодавчого впливу.⁵

Оцінка впливу — це структурований процес, за допомогою якого визначаються та оцінюються майбутні наслідки та ймовірні впливи запропонованих заходів (наприклад, законопроектів) до того моменту, коли заходи будуть впроваджені. Оцінка впливу застосовується у всіх розвинених демократичних державах як невід'ємний елемент процесу розробки політики, як формалізована і заснована на даних процедура, що оцінює наслідки дій органів влади. Оцінка законодавчого впливу також може служити інструментом підвищення прозорості процесу ухвалення рішень, оскільки в процесі її здійснення розробник політики може проводити консультації із заінтересованими сторонами.

У цьому посібнику **термін «Оцінка законодавчого впливу» означає структуровану оцінку необхідності певних дій і заходів органів влади, запропонованих у формі законопроекту.**

Головна цінність Оцінки законодавчого впливу полягає в тому, що вона допомагає уповноваженим суб'єктам, які приймають політичні рішення, оцінити, чи запропонований захід (наприклад, законопроект) є обґрунтованим та чи досягне очікуваної мети. Цей аналітичний інструмент особливо важливий у випадку недостатньої супровідної інформації чи обґрунтування законопроекту (або якщо допоміжний матеріал, наприклад, пояснювальна записка, має формально-технічний характер). За допомогою Оцінки законодавчого впливу можна отримати повну картину, необхідну для ухвалення обґрунтованих рішень, заснованих на фактичних даних.

Зміст і форма Оцінки впливу часто відрізняються за характером і структурою залежно від проблеми, яку має розв'язати захід, і від того, яким саме чином застосовується Оцінка. В одних випадках суб'єкти, які ухвалюють рішення, потребують аналізу та консультацій для вибору найкращого варіанту рішення у певній ситуації, в інших — оцінки конкретного запропонованого варіанту рішення.

³ European Parliament's Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine. [Report and Roadmap on internal reform and capacity-building for the Verkhovna Rada of Ukraine.](#)

⁴ [Звіт щодо прогресу України в межах Пакету розширення 2024.](#)

⁵ [Протореними стежками: що має зробити Верховна Рада України для наближення до Євросоюзу? // Лабораторія законодавчих ініціатив.](#)

В **Австралії** аналіз впливу буде утворюватися на семи запитаннях:

1. Яку проблему політики ви намагаєтеся розв'язати та які дані доступні для її опису та розв'язання?
2. Які цілі політики, чому для їх досягнення потрібне державне втручання, і як буде вимірюватися успіх державного втручання?
3. Які варіанти політики для розв'язання проблеми ви розглядаєте (включаючи нульовий варіант)?
4. Яка ймовірна чиста вигода (оцінка переваг порівняно з пов'язаними витратами) від кожного варіанту?
5. З ким ви будете консультуватися і у який спосіб будете проводити консультації?
6. Який найкращий варіант із розглянутих вами і як він буде реалізований?
7. Як ви оцінюєте обраний варіант за показниками успіху, зокрема ефективності та актуальності?⁶

Оцінка законодавчого впливу аналізує законопроект у таких аспектах: імплементація, вплив на різні соціальні групи, наслідки і ризики у разі його ухвалення чи відхилення. Оцінка впливу сприяє більш ефективному ухваленню рішень, оскільки відповідний суб'єкт чітко розуміє, у чому конкретно полягає проблема і чому ця проблема є важливою. Він має змогу адекватно та неупереджено оцінити надані докази та аргументи. Загалом така Оцінка майже завжди складається з трьох основних елементів:

1. Обґрунтування політики (у чому полягає проблема, яку має розв'язати запропонований захід, і чому її розв'язання є важливим?).
2. Аналіз контексту (який захід пропонується, чи існують інші способи розв'язання проблеми, які не передбачають прийняття законопроекту, чи робились попередні спроби її розв'язання?).
3. Аналіз впливу (які наслідки матиме запропонований захід (законопроект) та найголовніше — чи досягне своєї мети?).

Коли проводити Оцінку впливу?

Не всі законопроекти чи інші ненормативні заходи державної політики мають супроводжуватись здійсненням повної Оцінки впливу. Деякі країни мають так званий «пороговий тест», за допомогою якого визначають, чи потрібно проводити повну/скорочену Оцінку впливу та чи проводити її взагалі. Це означає, що насправді Оцінку законодавчого впливу потрібно проводити не щодо всіх законопроектів. Ухвалення рішення щодо того, наскільки глибоко і ґрунтовно проводити Оцінку впливу, має ґрунтуватися на контексті, у якому розробляється та приймається законопроект, його обсязі та потенційному впливі. В основі «порогового тесту» можуть лежати різні критерії, наприклад, розмір адміністративних витрат або розмір витрат бізнесу чи громадян (тобто скільки грошей впровадження заходу буде коштувати державі або бізнесу), потенційний вплив на різні групи населення (молодь, незахищені верстви населення, жінок та дітей), вплив на торгівлю, конкурентоспроможність чи малий та середній бізнес.⁷

⁶ [Australian Government Guide to Policy Impact Analysis.](#)

⁷ 13th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance: Better Regulation — Meeting the challenges of the 21st Century. Improving regulatory impact assessment (RIA) systems and RIAs. [Background paper.](#)

В **Австрії** не передбачено винятків для проведення Оцінки впливу. Однак введений у 2015 році «пороговий тест» визначає, яку саме Оцінку впливу нормативно-правових актів слід проводити — повну чи спрощену. Щодо законів та інших нормативних актів, які не впливають на державний бюджет, не мають значного впливу в деяких сферах (наприклад, національна економіка, довкілля чи соціальний захист), не мають фінансових наслідків, що перевищують 20 мільйонів євро, і не мають довгострокових фінансових наслідків, дозволяється проводити спрощену Оцінку впливу. Спрощена Оцінка проводиться приблизно для двох третин усіх нормативних актів.

Окрім того, що такий «пороговий тест» дозволяє забезпечити адекватну та належну Оцінку нормативних актів, які мають значний вплив на суспільство, він також гарантує, що державні ресурси не витрачаються на Оцінку пропозицій із незначним впливом, та зменшує тягар на міністерства, які проводять Оцінки впливу.⁸

Обсяг і глибина Оцінки впливу мають бути пропорційними змісту законопроекту та значущості його очікуваного впливу. Якщо очікуваний вплив є значним, необхідно проводити широку та ретельну Оцінку впливу.

1.2. Роль Оцінки законодавчого впливу в законотворчому процесі

В Україні провідну роль у ініціюванні та розробці законодавчих пропозицій відіграють народні депутати України. Саме народні депутати є авторами більшості прийнятих законопроектів. Це відрізняє нас від більшості країн світу, в яких саме виконавча гілка влади відіграє основну роль в ініціюванні законопроектів. У цих країнах можуть бути відсутні інструменти здійснення ex-ante (попереднього) аналізу парламентом, що пояснюється урядоцентричною моделлю ухвалення рішень. З іншого боку, депутати як не-експерти просто не мають ресурсів чи спроможностей для здійснення якісного ex-ante аналізу, на відміну від уряду, який має на це ресурси і, відповідно, готує кращі проекти законів, які з більшою ймовірністю стають законами. В Україні ж виникають ситуації, коли урядові законопроекти реєструються через народних депутатів, що, відповідно, дозволяє оминати обов'язкові експертизи чи консультації, які має здійснювати уряд, але не парламентарі.

«Законодавчий спам» породжує проблеми з плануванням та передбачуваністю державної політики та кидає виклик спроможності Парламенту, передусім комітетам та структурним підрозділам, які займаються підготовкою законопроектів до розгляду у сесійній залі. Оцінка законодавчого впливу може стати допоміжним інструментом у розв'язанні цієї проблеми, оскільки вимагає від розробника законопроекту надати відповіді на запитання:

- ▶ Яка мета правового регулювання? І чому важливо запровадити його зараз?
- ▶ Що передбачає регулювання?
- ▶ Які наслідки, як позитивні, так і негативні, воно матиме?

Особливості українського законодавчого процесу не вичерпуються провідною роллю парламентарів. Законодавчі практики розвинених демократичних держав базуються на концепції законодавчого процесу «від початку до кінця». Тобто законопроект проходить всі етапи — від планування та якісного аналізу ініціативи до моніторингу її імплементації. В розвинених демократичних

⁸ [Regulatory Impact Assessment and Regulatory Oversight in Austria / OECD \(2020\).](#)

державих Оцінка законодавчого впливу має проводитися на початковій стадії процесу розробки політики і ґрунтуватися на всіх наявних даних та позиціях заінтересованих сторін щодо можливих шляхів розв'язання проблеми. Законопроекти, як інструменти політики, розробляються одночасно з проведенням Оцінки впливу. Більше того, зміст законопроекту коригується під час його розробки відповідно до інформації, отриманої за допомогою Оцінки впливу.

Логіка українського законотворчого процесу в цьому контексті виглядає зворотною: спочатку ініціатор реєструє готовий законопроект, а вже потім відбувається обґрунтування того, наскільки підхід, запропонований законопроектом, в принципі здатен розв'язати проблему. Більше того, українському законотворчому процесу бракує усталеної практики планування, оцінки та моніторингу виконання ухвалених законопроектів. Водночас ключовими є такі проблеми: (1) відсутність стратегічного планування в процесі вироблення політики; (2) недостатній рівень координації між суб'єктами законодавчої ініціативи; (3) відсутність налагодженої комунікації між цими суб'єктами і заінтересованими сторонами; (4) номінальна роль документів, які мали б забезпечувати плановий законодавчий процес (Програма діяльності Уряду, порядки денні сесій ВРУ тощо). Відтак, це призводить до хаотичності в законотворчому процесі та «законодавчого спаму», оскільки законопроекти реєструються без змістовної перевірки (зазвичай здійснюється формальна перевірка на наявність супровідних документів).

Ex-ante експертиза в Україні

В Україні є практика проведення ex-ante експертиз законодавства (детальніше про практики ex-ante експертиз — див. Додаток 1), наприклад, щодо регуляторних актів проводиться аналіз регуляторного впливу, який містить обґрунтування необхідності прийняття такого регуляторного акта, аналіз впливу на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.⁹ Однак обсяг аналізу регуляторного впливу є вузьким і охоплює лише ті нормативно-правові акти, закони зокрема, які впливають на господарську діяльність. Більше того, після прийнятих у 2022 році змін¹⁰ аналіз не потрібно робити щодо нормативно-правових актів, що містять положення, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Це прямо суперечить рекомендаціям Єврокомісії, а враховуючи трансформаційні зміни, які проходить Україна через набуття статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу та гармонізацію законодавства з правом ЄС, Оцінка таких євроінтеграційних законодавчих ініціатив має обов'язково проводитись для аналізу якомога ширшого впливу у різних сферах регулювання та на різні групи населення. Окрім того, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які готують нормативно-правові акти, що мають вплив на господарську діяльність, зобов'язані готувати аналіз регуляторного впливу та пояснювальні записки, що перетинаються за змістом. Це не сприяє ухваленню остаточних рішень на основі загального аналізу всіх впливів і ризиків за допомогою одного інструменту/звіту.¹¹

Процес Оцінки законодавчого впливу має здійснюватись одночасно з процесом розробки рішення і враховувати проблему, яку потрібно розв'язати, і цілі, які потрібно досягти. Оцінка має проводитись на ранньому етапі циклу політики ухвалення рішень — до початку розробки проекту акта із урахуванням сучасних підходів до розробки політичних рішень та їх впровадження.

⁹ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 року.

¹⁰ Закон України «Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами» №2718-IX від 3.11.2022 року.

¹¹ Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. 6.02.2024 / SIGMA Monitoring Reports.

Належно підготовлена Оцінка впливу допомагає згодом надати відповіді на більшість питань щодо законопроекту на етапі його розгляду в парламенті.¹² Оцінка законодавчого впливу не має використовуватись лише як інструмент обґрунтування рішення, яке вже було запропоноване та обране.

Чинний Регламент ВРУ вимагає від суб'єктів законодавчої ініціативи подання супровідних документів, серед яких — пояснювальна записка. Саме цей документ має допомагати народним депутатам України, структурним підрозділам Апарату Верховної Ради, громадськості ознайомитися з метою законопроекту та його основними положеннями. Відповідно до Регламенту, пояснювальна записка повинна 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.

За усталеною практикою, саме таку назву і мають розділи (частини) цього документа. Однак встановлені вимоги нерідко виконуються лише де-юре, а обґрунтування потенційних наслідків можуть містити лише декілька речень. Вочевидь, лише цих вимог недостатньо. Нині з аналізу норм Регламенту та практик законодавчого процесу в Україні можна зробити висновок про відсутність врегулювання такої стадії законотворчості, як розробка концепції чи підготовка аналітичних документів державної політики, узгодження ключових положень законопроекту тощо, що має значні негативні наслідки:

- ▶ знижує ефективність законотворчої роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи та саму якість законодавства;
- ▶ посилює невизначеність та суперечливість правового регулювання;
- ▶ зменшує прозорість процесу ухвалення та узгодження важливих політичних рішень.

У серпні 2023 року Парламент прийняв Закон України «Про правотворчу діяльність»,¹³ який вперше на законодавчому рівні визначив ієрархію нормативно-правових актів, засади техніки нормопроєктування та документи планування правотворчої діяльності, а, відповідно, і планування державної політики. Хоча цей закон буде введений в дію через рік після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, підготовку до його реалізації варто розпочинати вже сьогодні.

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає, що для підготовки ефективного формування, розроблення та оцінки державної політики готуються документи публічної політики. Закон розрізняє три види таких документів:

1. Аналітичні документи (зелена книга, **оцінка впливу**, біла книга та концепція проєкту нормативно-правового акта);
2. Прогнозні документи/документи юридичного прогнозування (наприклад, Наукова концепція розвитку законодавства України);

¹² Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні / Офіс парламентської реформи. Проєкт ЄС/ПРООН.

¹³ Закон України «Про правотворчу діяльність» №3354-IX від 24.08.2023 року.

3. Програмні документи (Послання Президента, Коаліційна угода, Програма діяльності Уряду, програми розвитку, доктрини та стратегії тощо).

Закон визначає Оцінку впливу як аналітичний документ, що розробляється з урахуванням зеленої книги та проведених публічних консультацій, в якому визначаються варіанти вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, та оцінюється вплив кожного з варіантів рішення на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі наслідки.

У Законі України «Про правотворчу діяльність» відсутнє поняття «циклу політики», що не дозволяє оцінити послідовність етапів від ухвалення рішення про необхідність регулювання та формування/зміни політики до прийняття закону та до моніторингу результатів його виконання. Водночас Закон запроваджує обов'язок проведення Оцінки впливу. Важко зрозуміти, на якій саме стадії «циклу політики» законодавець вважав необхідним проводити Оцінку впливу. Здійснення Оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта є одним із етапів розроблення проєкту нормативно-правового акта, що, певною мірою, суперечить попередньо відведеній законом ролі Оцінки впливу як аналітичного документа стадії планування державної політики. Не можна з точністю сказати, чи це означає, що Оцінка впливу має подвійний характер і повинна проводитись двічі (спочатку — під час планування державної політики, а вдруге — під час розроблення проєкту нормативно-правового акта), чи законодавець має на увазі два різні види Оцінки впливу (**оцінка впливу й оцінка впливу нормативно-правового акта**), які повинні проводитись незалежно одна від одної.¹⁴ Окрім того, закон визначає, що першим етапом розроблення проєкту нормативно-правового акта є підготовка тексту проєкту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього, а вже другим етапом — здійснення Оцінки впливу. Однак, оскільки Оцінка впливу має бути викладена у пояснювальній записці до нормативно-правового акта, це дає змогу логічно припустити, що Оцінка впливу повинна бути проведена до написання пояснювальної записки, а не після. Закон України «Про правотворчу діяльність» має стати основним законом, який буде визначати правотворчий процес у майбутньому, тому такі недоліки необхідно виправити до введення його в дію.

Закон визначає такі елементи Оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта:

1. актуальність та важливість проблеми, яка потребує врегулювання шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта;
2. альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, гендерних, дискримінаційних, корупційних та інших наслідків, а також стану виконання Україною міжнародних зобов'язань для кожного з альтернативних шляхів;
3. кількісні та якісні показники, за якими оцінюється прогнозований вплив на суспільні відносини кожного з альтернативних шляхів;
4. найбільш оптимальний шлях вирішення проблеми з поясненням причинно-наслідкового зв'язку між обраним шляхом та очікуваним впливом на суспільні відносини проєкту нормативно-правового акта;
5. способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі прийняття проєкту нормативно-правового акта;

¹⁴ Окрім того, законодавець визначає «оцінку впливу правового регулювання на суспільні відносини» як один з елементів змісту документів юридичного прогнозування, а також вживає словосполучення «оцінка потенційного впливу проєкту нормативно-правового акта», що не сприяє виробленню єдиної термінології.

6. критерії (показники), за якими здійснюватиметься правовий моніторинг у разі прийняття проєкту нормативно-правового акта.

На відміну від запропонованої у цьому посібнику методології, Оцінка впливу, визначена Законом України «Про правотворчу діяльність», не передбачає визначення впливу у розрізі груп суспільства (жінок і чоловіків, малого та середнього бізнесу тощо), на які впливає законопроєкт, не передбачає дослідження досвіду інших країн чи відображення результатів публічних консультацій.

Оцінка впливу корисна на усіх стадіях циклу політики: під час її розробки для врахування інформації, отриманої за наслідком аналізу впливу, підготовки до розгляду та, власне, розгляду у Парламенті, з метою забезпечення цілісності (наприклад, чи змінюють аналіз Оцінки впливу зміни, внесені до законопроєкту в першому та другому читаннях), під час моніторингу виконання прийнятого закону, що дасть змогу оцінити, чи отримані результати впровадження та виконання закону схожі на ті, що передбачені в Оцінці впливу.

Закон України «Про правотворчу діяльність» очевидно змінить «правила гри» у діяльності Парламенту, що потребуватиме внесення змін і до правил підготовки та розгляду законодавчих пропозицій, викладених у Регламенті ВРУ. Наразі Регламент не був приведений у відповідність до Закону України «Про правотворчу діяльність», не була розроблена й методологія проведення Оцінки впливу у Верховній Раді, що значно знижує аналітичний потенціал Парламенту.

У **Болгарії** внесений парламентарем проєкт має доповнюватися документом про причини необхідності ухвалення проєкту та попередньою Оцінкою впливу (preliminary impact assessment), яка має бути проведена за методологією, що визначена окремим додатком до регламенту. У попередній Оцінці впливу має бути визначено таке: підстави для законодавчої ініціативи, зацікавлені сторони, аналіз витрат та вигод, очікувані зміни в структурах адміністративних органів, відомості про необхідність внесення змін до інших нормативно-правових актів, інформація про те, як проєкт сприятиме дотриманню принципу рівності, тощо.¹⁵

Коли проводити Оцінку законодавчого впливу та наскільки ґрунтовно?

Проте проведення Оцінки законодавчого впливу не завжди є необхідним чи доцільним. В умовах кризи, коли більшість доказів, на яких ґрунтується Оцінка, є неповними, невизначеними, а інформація швидко змінюється, особливо складно передбачити, проаналізувати та ретельно обговорити наслідки нормативних актів. Нагальна потреба зменшує можливості для проведення комплексних консультацій із зацікавленими сторонами або розгляду альтернативних законодавчих чи ненормативних варіантів у процесі формування політики. Терміновість обмежує можливості для більш обдуманих форм розробки політики, що передбачають використання таких інструментів, як Оцінка впливу. Це не означає, що в умовах надзвичайної ситуації потрібно уникати будь-якого аналізу впливу та ефективності запропонованих заходів. Після того, як безпосередній тиск кризи мине, нормативні акти, прийняті за допомогою прискорених процедур, можуть бути піддані ретельній перевірці, щоб вивчити їх вплив і ефективність.¹⁶

¹⁵ Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria.

¹⁶ OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris.

У березні 2020 року уряд **Нової Зеландії** ухвалив рішення тимчасово призупинити дію вимоги проведення Оцінки регуляторного впливу щодо актів, які безпосередньо стосуються боротьби з COVID-19.¹⁷ Уряд визнав, що обов'язок проведення Оцінки впливу не дає змогу своєчасно реагувати на такі надзвичайні ситуації, як пандемія COVID-19.

До розробки Оцінки законодавчого впливу необхідно підходити зважено та критично визначати її зміст та потребу в її проведенні. **Необхідно знайти баланс між «місткістю» (інформаційною наповненістю) Оцінки впливу та необхідністю її проведення.** Інформація в Оцінці законодавчого впливу має бути дотичною до того, що пропонує законопроект. Варто звернути увагу і на те, що положення Регламенту Верховної Ради застосовуються здебільшого до «стандартних» законопроектів (наприклад, про внесення змін до законів України). Закон України «Про правотворчу діяльність» також виводить деякі сфери регулювання суспільних відносин зі своєї дії. Наприклад, закон не поширюється на проекти закону про внесення змін до Конституції України, законів про ратифікацію чи припинення міжнародного договору або на відносини, що виникають у процесі здійснення повноважень у сфері національної безпеки і оборони.

Це не означає, що такі закони не мають впливу на суспільні відносини або взагалі не потребують ніякого аналізу. У будь-якому випадку ініціатор законодавчої пропозиції має описати у пояснювальній записці вплив законопроекту, незалежно від наявності чи відсутності проведеної Оцінки законодавчого впливу.

¹⁷ Cabinet Minute: CAB-20-MIN-0138: Additional Item: [Temporary Suspension of Regulatory Impact Analysis Requirements for Direct COVID-19 Responses](#).

Розділ 2

Оцінка впливу в Європейському Союзі

2.1. Практика Європейського Союзу щодо проведення Оцінки впливу

В Європейському Союзі право приймати нормативні акти розподілене між Радою ЄС і Європейським Парламентом, при цьому право законодавчої ініціативи має виключно Європейська Комісія.

Європейський Парламент не може самостійно приймати правові акти. Він може брати участь у законодавчому процесі лише спільно з Радою ЄС та Єврокомісією згідно з визначеними процедурами. Європейський Парламент і Рада ЄС спільно приймають законодавство у переважній більшості сфер політики ЄС (наприклад, економічне врядування, імміграція, енергетика, транспорт, охорона довкілля, захист прав споживачів, сільське господарство тощо).

У деяких сферах політики (оподаткування, оборона, антидискримінаційні заходи тощо) Рада ЄС здійснює законодавчу функцію самостійно, але має консультиватися з Європейським Парламентом. Так, Рада ЄС звертається до Європейського Парламенту з проханням висловити думку щодо пропонуваного законодавчого акта, перш ніж Рада ЄС зможе його прийняти. Європейський Парламент може схвалити або відхилити законодавчу пропозицію або запропонувати поправки до неї. На цей час процедура консультивання застосовується в обмеженій кількості законодавчих сфер, наприклад, під час укладання міжнародних угод у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Європейський Парламент також може ініціювати розроблення та прийняття нового законодавства під час розгляду щорічної робочої програми Єврокомісії шляхом звернення до неї з проханням подання необхідного для досягнення цілей ЄС проєкту акта.¹⁸

Ухвалення законодавчих актів ЄС можливе лише на підставі пропозиції Єврокомісії. Перш ніж розробляти і пропонувати проєкти актів, Європейська Комісія здійснює перевірку існуючого законодавства і проводить Оцінку впливу для аналізу потенційних економічних, соціальних та екологічних наслідків будь-якої нової законодавчої ініціативи. Здійснення Оцінки впливу в Європейському Союзі є одним із інструментів «Кращого регулювання» — концепції, яка передбачає створення цілеспрямованого, ефективного та простого у застосуванні законодавства.

¹⁸ Прокопенко Л.Л., Рудік О.М., Рудік Н.М. Інституційна система ЄС : навч. посіб.

Європейська Комісія ще у 2001 році підготувала Білу книгу про європейське врядування,¹⁹ у якій наголошувала на необхідності більш відкритого процесу розробки політики й ухвалення рішень та залучення заінтересованих сторін до формування та реалізації політики ЄС. За наслідками обговорень, розпочатих Білою книгою, Європейська Комісія опублікувала три документи, які складають основу політики «Кращого регулювання»:

1. Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій із заінтересованими сторонами;²⁰
2. План дій зі спрощення та вдосконалення регуляторного середовища;²¹
3. Щодо Оцінки впливу.²²

Останнє передбачало впровадження Європейською Комісією інструменту єдиної Оцінки впливу політики з метою об'єднання усіх існуючих секторальних оцінок впливу в один загальний інструмент, який аналізує вплив у екологічній, соціальній та економічних сферах. Нова Оцінка впливу інтегрувала у собі секторальні аналізи та запропонувала ширший підхід до визначення наслідків запропонованих нормативних та ненормативних заходів. Така Оцінка спрямована на підвищення узгодженості ініціатив у різних сферах політики та якості нових політичних пропозицій.²³

Оцінку впливу обов'язково проводять стосовно нормативних актів та ненормативних пропозицій, якщо вони мають значний економічний, соціальний або екологічний вплив, наприклад, щодо програм витрат Багаторічної фінансової рамки ЄС²⁴ чи ініціативи створення нового децентралізованого агентства ЄС²⁵ тощо. Водночас не всі законодавчі пропозиції Єврокомісії вимагають проведення Оцінки впливу, наприклад, пропозиція щодо кодифікації кількох законодавчих актів не вимагає проведення Оцінки впливу, оскільки не передбачає суттєвих змін до базового законодавства, а отже і жодного впливу. Якщо Єврокомісія не представляє Оцінку впливу, вона пояснює причини, з яких Оцінка впливу не проводиться. Таке пояснення надається у пояснювальній записці.²⁶

Єврокомісія неодноразово зазначає у своїх документах, що Оцінка впливу має лише допомагати процесу ухвалення рішень, але не має підмінити його. Вона не обов'язково повинна містити висновки чи рекомендації. В Оцінці впливу на основі зібраних доказів має оцінюватись, чи є запропонований майбутній нормативний або ненормативний захід ЄС виправданим, і якщо так, то яким найкращим чином його здійснити для досягнення відповідних цілей політики. Оцінка впливу має:

¹⁹ [European Governance: a White Paper.](#)

²⁰ Communication from the Commission — Towards a reinforced culture of consultation and dialogue — General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. [COM/2002/0704 final.](#)

²¹ Communication from the Commission — Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment” [COM/2002/0278 final.](#)

²² Communication from the Commission on impact assessment. [COM/2002/0276 final.](#)

²³ [Gender Impact Assessment Gender Mainstreaming Toolkit.](#) European Institute for Gender Equality.

²⁴ Багаторічна фінансова рамка ЄС є інструментом багаторічного (не менше 5 років) бюджетного планування ЄС, що встановлює максимальні «порогові» річні суми витрат у різних сферах політики.

²⁵ Децентралізовані агентства не є інституціями ЄС. Децентралізовані агентства виконують технічні, наукові чи управлінські завдання, які допомагають інституціям ЄС розробляти та впроваджувати політику. Такими агентствами є, наприклад, Європейське управління з питань праці або Європол.

²⁶ [Commission Staff Working Document “Taking Stock Of The Commission’s Better Regulation Agenda”.](#)

- ▶ визначити проблему, коло постраждалих осіб та описати масштаб проблеми, причини виникнення та наслідки;
- ▶ проаналізувати, чи здатні країни-члени самостійно впоратись з проблемою та чи є виправданим втручання ЄС (зокрема, яка правова основа втручання);
- ▶ з урахуванням довгострокових цілей ЄС визначити, яку мету має досягти політика, спрямована на розв'язання проблеми;
- ▶ сформулювати найбільш релевантні варіанти політики;
- ▶ визначити, які з варіантів відповідатимуть меті політики, порівняти економічний, соціальний та екологічний вплив варіантів та визначити заінтересовані сторони;
- ▶ визначити, як будуть здійснюватися моніторинг та оцінка очікуваних результатів.²⁷

У 2015 році розпочався новий етап у розвитку «Кращого регулювання», у межах якого змінились і правила здійснення Оцінок впливу.²⁸ Замість структурного підрозділу Європейської Комісії, який здійснював контроль за якістю Оцінок впливу, була створена більш незалежна Комісія з регуляторного контролю (Regulatory Scrutiny Board). Єврокомісія також закликала Європарламент та Раду ЄС більш відповідально проводити Оцінку впливу будь-яких суттєвих поправок, запропонованих ними під час законодавчого процесу: якщо Європарламент та Рада ЄС пропонують внести у запропонований захід зміни, які суттєво відрізняються від початкової пропозиції Єврокомісії, вони повинні оцінити ймовірні економічні, соціальні та екологічні наслідки та регуляторний тягар до ухвалення остаточного рішення.

У тристоронній Міжінституційній угоді щодо вдосконалення законотворчості²⁹ Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська Комісія визначили, що консультації з громадськістю та заінтересованими сторонами, оцінка існуючого законодавства та оцінка впливу нових ініціатив допоможуть досягти мети «кращої правотворчості» (better law-making). Інституції визнали, що Оцінка впливу повинна допомагати ухвалювати обґрунтовані рішення, визначити існування, масштаб і наслідки проблеми та відповісти на запитання, потрібно ЄС діяти чи ні. Оцінки впливу повинні містити альтернативні шляхи розв'язання проблеми, а за можливості, також спрогнозувати потенційні коротко- та довгострокові витрати та вигоди, оцінюючи економічні, екологічні та соціальні наслідки комплексно та збалансовано, використовуючи як якісний, так і кількісний аналіз. Угода підтвердила роль Європейської Комісії як основної інституції, що відповідальна за проведення Оцінки впливу законодавчих і незаконотворчих ініціатив, делегованих актів і імплементаційних заходів, які, як очікується, матимуть значні економічні, екологічні чи соціальні наслідки. Європейський Парламент і Рада ЄС, розглядаючи законодавчі пропозиції Комісії, повністю враховуватимуть Оцінку впливу Єврокомісії. З цією метою Оцінки впливу мають бути представлені таким чином, щоб полегшити розгляд Європейським Парламентом і Радою вибору, зробленого Єврокомісією. Європарламент і Рада ЄС проводять Оцінку впливу своїх суттєвих поправок, коли вони вважатимуть це доцільним і необхідним для законодавчого процесу. Було домовлено, що кожна з трьох інституцій несе відповідальність за визначення того, як організувати роботу з проведення Оцінки впливу, включаючи залучення внутрішніх організаційних ресурсів та здійснення контролю якості.

²⁷ [Better Regulation Guidelines](#). European Commission.

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. [Com\(2015\) 215 Final](#).

²⁹ [Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making of 13 April 2016](#).

2.2. Роль Комісії з регуляторного контролю

Перевірку якості Оцінки впливу, підготовленої Єврокомісією, здійснює Комісія з регуляторного контролю. Для дотримання принципу незалежності Комісія складається з дев'яти членів: голови та чотирьох членів від Комісії і чотирьох незалежних зовнішніх членів. Кворум Комісії складає п'ять членів, включно з головою. Визначено, що Комісія має прагнути досягти якомога більшої кількості рішень консенсусом. Якщо консенсусу досягти не вдається, рішення приймається простою більшістю членів, присутніх на засіданні, включно з головою, а у разі рівної кількості голів, вирішальний голос має голова. Засідання Комісії закриті для громадськості.³⁰

Комісія дає висновок щодо кожного поданого їй проєкту Оцінки впливу. Комісія не оцінює політичні цілі Оцінки впливу чи запропонованого заходу, її функція полягає лише в тому, аби визначити, чи відповідає Оцінка впливу принципам та рекомендаціям «Кращого регулювання». Вона також не вирішує, потребує ініціатива здійснення Оцінки впливу чи не потребує. У разі необхідності Комісія дає рекомендації щодо покращення якості проєкту Оцінки впливу з урахуванням інструментів «Кращого регулювання». Висновки Комісії щодо Оцінки впливу можуть бути «позитивними», «позитивними із застереженнями» або «негативними». «Позитивний» висновок означає, що Оцінка впливу відповідає стандартам «Кращого регулювання», «позитивний із застереженнями» висновок означає, що загалом Оцінка впливу є задовільною, однак існують суттєві недоліки, які необхідно усунути. Комісія надає «негативний» висновок, якщо Оцінка впливу виконана незадовільно і не відповідає стандартам «Кращого регулювання». У такому випадку Оцінка впливу доопрацьовується та знову подається на розгляд Комісії. У рідкісних випадках повторно поданий текст може все ще містити фундаментальні недоліки, які не були належним чином усунені. У цих випадках Комісія видає другий негативний висновок.³¹ Під час перевірки якості Оцінки впливу Комісія не отримує текст законодавчої пропозиції, що дозволяє неупереджено поставитись до процесу перевірки.

Перевіряючи Оцінку впливу на відповідність «Кращому регулюванню», Комісія оцінює: чи відповідає проєкт Оцінки впливу своїй меті, яка полягає в інформуванні суб'єктів ухвалення рішення; наскільки добре Оцінка вивчає альтернативні шляхи розв'язання проблем, на які спрямована кожна ініціатива; чи проєкт Оцінки належним чином зібрав, організував і представив найкращі доступні докази щодо значних впливів і політичних компромісів.³²

Для перевірки якості Оцінки впливу Комісія використовує набір з 13 індикаторів,³³ які варіюються від «цінності від втручання ЄС» (наявність обґрунтування, чому цілі ініціативи не можуть бути досягнуті державами-членами окремо, а також чому втручання ЄС необхідне) та «контексту» (представлення політичного контексту, включаючи посилання на існуюче законодавство та заплановані ініціативи, а також чітке визначення питань, які входять до кола проблеми) до «читабельності та чіткості викладу тексту» (підготовка чітких і легкодоступних Оцінок впливу, незважаючи на науковий чи технічний характер ініціативи, а також дотримання рекомендованого ліміту кількості сторінок).

Важливо підкреслити, що Комісія не приймає рішення щодо ініціатив чи цілей політики, що є завданням Європейської Комісії. Пропозиція Єврокомісії, остаточна Оцінка впливу та висновок

³⁰ [Rules of Procedure of the Regulatory Scrutiny Board.](#)

³¹ [Regulatory Scrutiny Board — Annual Report 2023.](#)

³² [OECD \(2018\), "Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board".](#)

³³ [Regulatory Scrutiny Board — Annual Report 2022.](#)

Комісії з регуляторного контролю щодо Оцінки впливу оприлюднюються та відкривають шлях для ухвалення рішення законодавцям ЄС.

Водночас здійснення контролю якості Оцінок впливу та їх відповідності «Кращому регулюванню» — це не єдине повноваження Комісії. З метою покращення практики здійснення Оцінок впливу Комісія проводить попередні зустрічі з департаментами Європейської Комісії на їхнє прохання. Така зустріч надає можливість департаменту отримати неформальні поради щодо покращення або виправлення будь-яких ймовірних недоліків аналізу, збору даних, що дозволить скоригувати структуру та методологію Оцінки впливу на ранніх етапах її здійснення.³⁴

Європейський парламент має власний підрозділ — Відділ попередньої оцінки впливу (Ex-Ante Impact Assessment Unit), який ще раз перевіряє якість Оцінок впливу, підготовлених Європейською Комісією, але вже для потреб депутатів та комітетів Європарламенту. Така первинна оцінка, проведення Відділом, сприяє обґрунтованому та ефективному розгляду законодавчих ініціатив у комітеті та має на меті привернути увагу комітету до змісту Оцінки впливу та її методологічних сильних і слабких сторін. Це може спонукати комітети запросити Єврокомісію пояснити будь-які потенційні недоліки або незрозумілі елементи Оцінки впливу.³⁵ Відділ викладає свої оцінки у формі короткого брифінгу (зазвичай до восьми сторінок), який фактично перетворює довгу Оцінку впливу Єврокомісії на легкодоступне та зрозуміле резюме.

Окрім того, Відділ за запитом комітетів може ad hoc проводити додаткові Оцінки впливу, що охоплюють аспекти, які Оцінка впливу Європейської Комісії недостатньо розглянула, або здійснювати власну Оцінку впливу в тих випадках, коли Комісія не представила власну Оцінку впливу.³⁶

³⁴ Regulatory Scrutiny Board — Annual Report 2023.

³⁵ European Parliamentary Research Service. [Quality analysis of European Commission impact assessments. Developments during the 2019-2024 term.](#)

³⁶ European Parliamentary Research Service. [Better Regulation practices in national parliaments.](#)

Розділ 3

Проведення Оцінки законодавчого впливу

3.1. Підготовка до проведення Оцінки законодавчого впливу

Планування Оцінки законодавчого впливу допомагає розробнику визначити потребу проєкту в Оцінці та організувати її проведення. Наприклад, обсяг необхідної Оцінки впливу та типи оцінюваних впливів можна запланувати вже на стадії ухвалення рішення про необхідність законодавчого врегулювання.

Уряд **Великої Британії** на ранній стадії процесу розробки нормативного регулювання здійснює оцінку варіантів. Оцінка варіантів не публікується у вільному доступі, однак департаменти можуть використовувати отриману інформацію під час консультацій. Під час підготовки оцінки варіантів департаменти уряду повинні зосередитися на наданні переконливого обґрунтування для втручання, демонстрації розгляду ряду варіантів (включаючи нерегуляторні альтернативи) та мотивах обрання певного варіанту регулювання.³⁷

Оцінка законодавчого впливу має здійснюватись, базуючись на таких засадах:

1. Оцінка законодавчого впливу має бути пропорційна запропонованій законодавчій пропозиції. Це стосується як обсягу Оцінки, так і глибини аналізу наслідків.
2. Оцінка законодавчого впливу має бути гнучкою. Запропонована у цьому розділі методологія пропонує уніфіковану структуру Оцінки впливу, однак під час її проведення розробник законопроєкту має самостійно вирішувати, як найкраще представити аналіз впливу суб'єктам ухвалення рішень.
3. Оцінка законодавчого впливу має бути заснована на доказах. Оцінка впливу має ґрунтуватись на фактах, наукових доказах і зібраних даних, включаючи інформацію, отриману в результаті консультацій із громадськістю та іншими заінтересованими сторонами. Оцінка має проаналізувати ймовірні економічні, екологічні, соціальні, гендерні та інші впливи, а також бюджетні, регуляторні та бюрократичні наслідки запланованого законопроєкту.
4. Оцінка законодавчого впливу має бути об'єктивною. Вона має бути лише допоміжним засобом, а не виправдовувати обраний варіант регулювання. Це досягається, зокрема, через здійснення Оцінки впливу саме на початку розроблення законопроєкту, а також через викладення

³⁷ Department for Business and Trade. [Better Regulation Framework Guidance](#).

як позитивних наслідків, так і негативних, що дозволить суб'єкту неупереджено ухвалювати рішення.

5. Законодавчий процес має бути інклюзивним, тобто включати інтереси різноманітних груп та осіб, аби законопроекти не розроблялись виключно в інтересах окремих заінтересованих сторін. Усі категорії заінтересованих сторін законопроекту повинні мати доступ до законотворчого процесу, бути поінформованими про нього та мати можливість брати в ньому участь. Різні групи та особи, особливо ті, яких може торкнутися проект закону, а також організації зацікавлених сторін слід ідентифікувати на ранній стадії та долучати їх на початковому етапі розробки політики та протягом усього законотворчого процесу.³⁸ Наслідки законопроекту для різних груп населення можуть кардинально відрізнятись, іноді непередбаченим чином. Саме тому є важливим проведення Оцінки впливу на ранній стадії циклу політики, що дозволяє виявити заінтересованих сторін та збалансувати їхні інтереси.

Збираючи кількісні та якісні дані для Оцінки законодавчого впливу, важливо використовувати достовірні джерела, як-от статистика, звіти органів державної влади чи навіть попередні Оцінки впливу. Уряд затвердив перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядниками яких є державні органи, наприклад, Верховна Рада і центральні органи виконавчої влади, державні підприємства та органи місцевого самоврядування.³⁹ Водночас, часто у таких статистичних даних можуть бути виявлені прогалини, або статистичні дані окремих параметрів не збираються, що ускладнює процес пошуку достовірних даних.⁴⁰

Розробник Оцінки законодавчого впливу має оцінити, наскільки достовірною та узагальненою є інформація, що базується на різних джерелах. Під час проведення Оцінки впливу може виявитись, що перелік заінтересованих сторін, на яких впливає прийняття законопроекту, є більшим або меншим, ніж той, який було визначено попередньо. Дані, зібрані попередньо, можуть виявитись застарілими через суспільні зміни або нове законодавче регулювання, а відмінності між країнами та правовими системами можуть ускладнити використання міжнародного досвіду. Незважаючи на ці перешкоди, отримана інформація може бути корисною для історичного контексту та розуміння поточних проблем регулювання.

До збору інформації або здійснення аналізу впливу у певних сферах можуть бути залучені зовнішні експерти. Це особливо корисно, коли виконання Оцінки впливу потребує спеціального досвіду в певній галузі чи методі, або коли Оцінка має бути зроблена у стислі терміни або для забезпечення незалежності аналізу. Зокрема, якщо очікуваний вплив проекту є значним і якщо достовірна інформація про нього відсутня, для підтримки Оцінки впливу можна скористатись послугами сторонніх дослідницьких інституцій в окремих галузях, які спеціалізуються на оцінці конкретних типів впливу. Зовнішні експерти можуть скеровувати подальшу роботу, визначаючи джерела інформації, які можна використати, або впливи, які вимагають особливої уваги в Оцінці.⁴¹

³⁸ Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ)

³⁹ Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджене постановою Кабінету Міністрів України №835 від 21.10.2015.

⁴⁰ Через збройну агресію російської федерації неможливо зібрати дані з окупованих територій або тих територій, де ведуться бойові дії. Окрім того, на початку воєнного стану був прийнятий закон, який дозволяє подавати звітність після припинення чи скасування воєнного стану. Мова йде про Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» №2115-IX від 3 березня 2022 року.

⁴¹ Finnish Government. [Guidelines for Impact Assessment in Law Drafting.](#)

3.2. Методологія Оцінки законодавчого впливу

Обсяг та масштаб Оцінки законодавчого впливу має бути пропорційний запропонованій ініціативі. Запропонована у цьому розділі методологія Оцінки впливу жодним чином не претендує на вичерпність і всеохопність переліку впливів, які мають аналізуватися, аби забезпечити ефективність Оцінки. Вибір впливів, які необхідно проаналізувати, може залежати від особливостей конкретної проблеми, її соціального контексту, чинників її виникнення тощо. Найскладнішим завданням є **підготувати таку Оцінку законодавчого впливу, яка б максимально охоплювала усі аспекти, але при цьому не стала б занадто детальною, складною чи технічною (і, відповідно, важкою для розуміння суб'єктами, що ухвалюють рішення)**. Оцінка законодавчого впливу дає змогу зрозуміти, що саме пропонує законопроект, з якою метою він пропонується і чи матиме очікуваний результат:

1. Оцінка впливу має починатися з чіткого опису того, яку проблему пропонується розв'язати і чому це необхідно зробити (**Обґрунтування політики**);
2. Стислий аналіз ключових особливостей проблем, аспектів, що вимагають розв'язання, кого і як вони зачіпають, варіантів їх розв'язання, огляд практик інших юрисдикцій та міжнародного досвіду тощо (**Аналіз контексту**);
3. Дослідження запропонованих заходів з погляду очікуваних результатів і механізму їх впровадження (**Аналіз впливу**).

Розглянемо згадані компоненти Оцінки впливу детальніше на прикладі.

Обґрунтування політики

Вихідною точкою Оцінки законодавчого впливу є чіткий опис проблеми, яку пропонується розв'язати, і аргументування, чому розв'язання цієї проблеми є актуальним та необхідним. Тут коротко підсумовують, якої мети, за задумом ініціатора, має досягти законопроект та які основні зміни пропонує ініціатор. Чітке розуміння проблеми, факторів її виникнення, необхідності реагування дозволить сформулювати подальші заходи і дії. Головне на цьому етапі — проаналізувати не тільки ознаки проблеми (для цього можна подавати статистичні дані), а й причини виникнення проблеми. На цьому етапі:

- ▶ Визначається ідентифікована проблема та причини її виникнення.
- ▶ Визначаються групи населення, яких стосується проблема (наприклад, вразливі верстви населення, жінки, пенсіонери, військовослужбовці тощо) та як вона впливає на них.
- ▶ Визначається ціль, яку розробник бажає досягнути та внаслідок досягнення якої проблема має бути розв'язана.
- ▶ Обґрунтовується, чому виникла необхідність розв'язання проблеми саме зараз, наприклад, такий захід передбачається у Плані законопроектної роботи чи Програмі діяльності Уряду. Окрім того, причиною може бути наявність рішення Конституційного Суду про неконституційність закону України, колізія у законодавстві, що призводить до неоднозначного тлумачення права судами, тощо.

Моделювання ситуації:

Розробник політики у межах своєї діяльності отримав результати останніх досліджень щодо шкоди тютюнопаління. Дослідивши проблему глибше, він визначив, що більшість населення починає вживати тютюнові вироби у віці до 21 року, зокрема через

агресивний маркетинг тютюнової індустрії, а також тому, що для підлітків, які мають друзів чи родичів, які палять, є більша ймовірність теж почати палити.

Розробник виявив, що ця проблема завдає очевидної шкоди не лише для здоров'я молоді, яка вживає тютюнові вироби, а й для здоров'я навколишніх — через пасивне куріння. Окрім того, ця проблема спричиняє втрати для системи охорони здоров'я, оскільки держава витрачає значні кошти на лікування хвороб, спричинених курінням; також ця проблема впливає на тривалість життя та рівень смертності.

Розробник визначив метою політики зменшення рівня споживання тютюнових виробів серед молоді, оскільки саме ця група є більш сприйнятлива до нікотинової залежності: чим молодшою є людина, яка починає курити, тим більша ймовірність, що вона буде палити протягом тривалого періоду, і тим більше ймовірно, що вона палитиме в дорослому віці.

Розробник політики підкріпив ці обґрунтування наявними статистичними даними, інформацією з відкритих джерел громадських організацій, державних органів та Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Аналіз контексту

Наступним кроком є аналіз контексту, який допоможе зрозуміти концепцію запропонованих заходів. Основна мета цього компоненту Оцінки — надати законотворцям чітке уявлення про фактори, які визначатимуть успіх, нейтральний чи негативний результат впровадження законопроекту. Саме у межах цього компоненту Оцінки впливу розробник законодавчої ініціативи має визначити альтернативні варіанти регулювання, серед яких має бути «нульовий варіант», який не передбачає вжиття заходів. Цей варіант є базовим стосовно усіх інших альтернатив. Інші версії регулювання можуть включати незаконодавчі альтернативи, експериментальні проекти, методичні рекомендації тощо. У багатьох випадках знадобиться лише попередній аналіз, щоб виключити кілька альтернатив, наприклад тих, які є технічно неможливими, порушують права людини, не відповідають Конституції або мають інші неприйнятні наслідки.⁴² Для обрання найкращого варіанту:

- ▶ Надається короткий опис поточного регулювання («нульовий варіант») та чому його недостатньо для подолання проблеми та досягнення поставлених цілей законодавчого втручання.
- ▶ Наводяться аргументи, чому для розв'язання проблеми необхідно саме законодавче втручання та чому розв'язання проблем через інші альтернативні варіанти, наприклад, шляхом удосконалення вже чинних норм або підвищення ефективності існуючого адміністративного ресурсу, є неможливим або буде неефективним. Надається короткий опис заходів, які пропонує обраний розробником варіант та на кого він спрямований.

Приклад:

Поточне регулювання («нульовий варіант»)

Здійснивши аналіз чинного законодавства, Розробник встановив, що основним законом, який регулює дії держави щодо зменшення тютюнопаління, є Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу

⁴² OECD (2021), [Implementing Regulatory Impact Assessment at Peru's National Superintendence of Sanitation Services](#).

на здоров'я населення». Цей закон визначає основні напрями державної політики щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, встановлює розподіл повноважень державних органів та регулює розміщення медичних попереджень на упаковках тощо.

Розробник дослідив, що у цей закон були внесені зміни, які спрямовані на зменшення споживання тютюнових виробів. Був прийнятий закон,⁴³ який спрямований на імплементацію Директиви 2014/40/ЄС, яка передбачає комплекс заходів для захисту населення від шкоди тютюнових виробів та електронних сигарет, а саме:

- › заборону споживання тютюнових виробів, електронних сигарет, кальянів у всіх громадських приміщеннях, а також у таких місцях, як дитячі майданчики, вокзали та станції, зупинки громадського транспорту, підземні переходи, транспорт загального користування, в тому числі таксі;
- › заборону реклами електронних пристроїв для куріння та продаж е-сигарет і рідин до них з ароматичними та смаковими добавками;
- › маркування пачок тютюнових виробів та збільшення площі медичних попереджень до 65%.

Окрім того, були прийняті зміни до Податкового кодексу, які підвищували ставки акцизного податку для тютюнових виробів,⁴⁴ що збільшить вартість таких виробів.

Водночас не всі такі заходи є ефективними. Наприклад, кожен 4-й випадок нелегальної реклами тютюну в Україні не притягується до відповідальності через колізії в законодавстві.⁴⁵ А тютюнова індустрія спеціально використовує різні маркетингові тактики, які мають на меті залучити молодь до вживання тютюнових виробів.⁴⁶

Альтернативні варіанти:

Розробник політики визначив три альтернативні варіанти регулювання.

Варіант 1 («нульовий варіант») — пропонує нуль витрат і нуль вигод та не сприяє досягненню цілі чи розв'язанню проблеми.

Цей варіант було відкинуто, оскільки підлітки та молодь все ще перебувають під ризиком почати споживати тютюнові вироби, що не дозволяє досягнути цілі політики.

Варіант 2 — проведення просвітницьких заходів та соціальних кампаній.

Цей варіант не передбачає законодавчого втручання, оскільки просвітницькі заходи та кампанії можуть здійснюватися власними силами державних органів та органів місцевого самоврядування, закладів охорони здоров'я, освіти. Такі кампанії можуть бути ефективними, однак вони виконують лише інформаційну функцію та недостатньо ефективні для боротьби з агресивним маркетингом. Окрім того, галузь може самостійно проводити

⁴³ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну» № 1978-ІХ від 16 грудня 2021 року.

⁴⁴ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо перегляду ставок акцизного податку на тютюнові вироби» № 4115-ІХ від 4 грудня 2024 року.

⁴⁵ Центр демократії та верховенства права. Кожен 4-й випадок нелегальної реклами тютюну в Україні не притягується до відповідальності через колізії в законодавстві, — дослідження.

⁴⁶ World Health Organization. Hooking the next generation: how the tobacco industry captures young customers.

такі кампанії або фінансувати заходи з корпоративної соціальної відповідальності для формування позитивного сприйняття галузі або конкретного продукту. Наприклад, виробники тютюнових виробів завдяки маніпулятивному агресивному маркетингу змогли сформувані в молоді хибне уявлення про ризики вживання електронних сигарет та тютюнових виробів електричного нагрівання.⁴⁷

Варіант 3 — збільшення віку продажу тютюнових виробів.

Майже всі споживачі, які починають палити у підлітковому віці, стають залежними до 21 року. Підвищення віку тютюну до 21 року допоможе протистояти зусиллям тютюнових компаній, спрямованих на молодь у критичний період, коли багато хто переходить від експериментів з тютюном до регулярного паління. Така політика щодо тютюну посилить поточні вікові обмеження на тютюнові вироби та захистить їх від довгострокових наслідків паління для здоров'я.

Враховуючи запропоновані альтернативні варіанти, розробник політики дійшов висновку, що необхідно розробити та прийняти закон про підняття віку продажу тютюнових виробів до 21 року.

- ▶ Визначається, чи робилися попередні спроби законодавчого регулювання, що вони пропонували, та вказуються причини, чому вони досягнули/не досягнули своїх цілей.
- ▶ Наводяться приклади з міжнародного досвіду, практик інших країн щодо врегулювання однакових/подібних питань, а також як запропоновані законопроекти зміни кореспондуються з актами міжнародного законодавства, передусім з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом.

Приклад:

Попередні спроби законодавчого регулювання

Розробник політики виявив, що робилися попередні спроби обмежити продаж тютюнових виробів.

Наприклад, у січні 2020 року був зареєстрований законопроект 2813.⁴⁸ Розробник може надати інформацію про те, чим законопроект був обумовлений, які мав цілі тощо.

Міжнародний досвід

Під час пошуку релевантного міжнародного досвіду Розробник політики виявив, що законодавчий вік для вживання та/або продажу тютюнових виробів був збільшений у США у 2019 році на федеральному рівні (до 21 року),⁴⁹ а відповідні законодавчі рішення про підвищення віку продажу тютюнових виробів були ухвалені в Ірландії (до 21 року)⁵⁰ та Латвії (до 20 років).⁵¹

⁴⁷ Інформаційні кампанії — ефективний інструмент попередження молоді про шкоду електронних пристроїв для куріння. Дослідження КМІС / Громадська організація «Життя».

⁴⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну №2813 від 28 січня 2020 року.

⁴⁹ The United States Food and Drug Administration. [Tobacco 21](#).

⁵⁰ Houses of the Oireachtas. [Public Health \(Tobacco\) \(Amendment\) Act 2024](#).

⁵¹ Saeima of the Republic of Latvia. [Smoking age limit to be raised to 20](#).

Враховуючи це, розробник може надати інформацію про те, що стимулювало країни до таких змін та чи були вони ефективні для зменшення рівня споживання тютюнових виробів.

- » Викладаються результати публічних консультацій та експертних обговорень, якщо такі проводились, або наводиться пояснення, чому консультації та обговорення не проводились.

Консультації із заінтересованими сторонами є невід'ємною частиною процесу розробки політики та, відповідно, проведення Оцінки законодавчого впливу. Публічні консультації дозволяють розробнику політики зібрати думки та потрібну інформацію, а заінтересованим сторонам — висловити свої погляди, надати рекомендації або зауваження. Варто розглянути можливість залучення не лише тих, на кого безпосередньо впливає законодавча пропозиція та які зацікавлені у її розробці та прийнятті, а й ширшої категорії осіб, аби не спотворювати картину проблеми.

Прийнятий у серпні 2024 року Закон України «Про публічні консультації»⁵² визначає, що публічні консультації проводяться з питань розроблення, формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, вирішення питань місцевого значення шляхом підготовки проєктів програмних документів, нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів. Одним із принципів публічних консультацій, затверджених новим законом, є принцип дієвості. Він передбачає проведення публічних консультацій на тих етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, коли заінтересовані сторони можуть вплинути на формулювання проблеми, визначення шляхів її розв'язання, основних цілей, методів реалізації, показників ефективності та відповідні положення проєктів актів. Тобто проведення публічних консультацій доцільне, зокрема, й під час проведення Оцінки законодавчого впливу.

Закон встановлює, що проведення публічних консультацій є обов'язковим для народних депутатів України та комітетів Верховної Ради України. Однак інші суб'єкти проведення публічних консультацій повинні надати заінтересованим сторонам консультаційний документ, який у дечому перегукується зі змістом Оцінки законодавчого впливу. Наприклад, консультаційний документ має містити опис проблеми, яка потребує розв'язання, альтернативні варіанти її розв'язання та обґрунтування варіанта, який пропонується обрати, а також інформацію про можливий вплив на заінтересованих сторін у разі ухвалення відповідного рішення. Такий документ також може містити запитання, відповіді на які дадуть змогу з'ясувати ставлення заінтересованих сторін до пропонуваного (альтернативного) варіанта розв'язання питань, а також зібрати інформацію, необхідну для визначення інших можливих варіантів розв'язання конкретної проблеми або майбутньої державної політики загалом.

Публічні консультації не повинні розглядатись як окремий процес, а навпаки, мають бути пов'язаними з аналізом контексту в відповідній сфері регулювання. Заінтересовані сторони можуть запропонувати розробнику альтернативні варіанти розв'язання проблеми, додаткову аргументацію, знання про поточну ситуацію, можливі перешкоди у реалізації законодавчої ініціативи та критику, що, понад сумнів, сприятиме прийняттю більш аргументованих законів, допоможе ідентифікувати та уникнути настання непередбачуваних наслідків.

⁵² Закон набере чинність через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. [Закон України «Про публічні консультації» №3841-IX від 20.08.2024 року.](#)

Приклад:

Публічні консультації

Дотримуючись вимог Закону України «Про публічні консультації», Розробник підготував консультаційний документ, у якому надав опис проблеми, яка потребує розв'язання (вживання тютюнових виробів молоддю), альтернативні варіанти її розв'язання (варіант 1, 2 та 3) та обґрунтування варіанта, який пропонується обрати (варіант 3 — підвищення віку продажу). Серед заінтересованих сторін розробник виявив такі: молодь, заклади охорони здоров'я, громадські організації, осіб, які займаються роздрібною торгівлею, тощо.

Розробник також врахував норми статті 5.3. Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби з тютюном,⁵³ ратифікованої Україною, яка вказує, що під час розробки та здійснення своєї політики охорони громадського здоров'я з боротьби проти тютюну Сторони [цієї конвенції] діють таким чином, щоб захистити свою політику від впливу комерційних та інших корпоративних інтересів тютюнової промисловості відповідно до національного законодавства. Рекомендації, розроблені ВООЗ,⁵⁴ радять уникати будь-якої взаємодії з тютюновою промисловістю, за винятком випадків, коли це необхідно для ефективного регулювання тютюнової галузі. Там, де взаємодія має місце, вона має бути прозорою.

Розробник може досягти цього, не проводячи консультації з представниками тютюнової індустрії (що, однак, не позбавляє їх можливості реагувати на запропоновані законодавчі ініціативи), або проводити такі консультації відкрито та надати інформацію про результати у звіті про публічні консультації.

Аналіз впливу

Підготувавши ґрунт і чітко описавши мету та контекст, аналіз впливу фокусується на описі очікуваного впливу та наслідків запропонованих законодавчих змін. Мета цього компоненту — реально оцінити наслідки прийняття законопроекту, зосереджуючись на тому, чи дасть запропонований захід очікуваний результат, чи є захід раціональним та доречним. Конкретні елементи цього аналізу можуть варіюватись залежно від ситуації, зазвичай вони включатимуть більшість таких аспектів:

- ▶ Аналізуються переваги та ризики (способи їх запобігання) законопроекту, а також недоліки техніко-юридичного характеру; досліджується вплив законопроекту на різні сфери життя, як от економіка, охорона здоров'я, гендерна рівність, умови праці, вплив на навколишнє середовище, розвиток інновацій тощо (детальніше про види впливу див. [Додаток 2](#));

Приклад:

Переваги та ризики законопроекту

На підставі міжнародного досвіду очевидно, що зменшення доступу підлітків та молоді до тютюнових виробів допомагає запобігти тому, щоб згодом у житті вони стали регулярними споживачами тютюну. Це є основною перевагою законопроекту.

⁵³ Рамкова конвенція ВООЗ із боротьби проти тютюну.

⁵⁴ WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation.

Водночас молодь й надалі матиме доступ до тютюнових виробів через інших людей (родичів, друзів, знайомих тощо), які мають право купувати тютюнові вироби. Це може призвести до ефекту витіснення, у результаті чого продажі тютюнових виробів зростуть для тих, хто може легально купувати тютюн, якщо вони хочуть придбати його для когось, кого вони знають і хто не досяг встановленого законодавством віку продажу, наприклад, друга або партнера.

Окрім того, цей варіант може призвести до збільшення часу обслуговування клієнтів роздрібними торговцями, оскільки стане більше покупців, яким доведеться підтверджувати свій вік через те, що збільшиться віковий діапазон споживачів, яким буде заборонено здійснювати купівлю тютюнових виробів.

Водночас Розробник визначив, що короткострокові (щодо запобігання погіршення здоров'я молоді) та довгострокові (у вигляді збільшення тривалості та продуктивності життя) переваги законодавчої ініціативи переважають над недоліками.

Впливи

Використавши типологію впливів, запропоновану в цьому посібнику, Розробник визначив такі впливи:

- › **у сфері охорони здоров'я:** користь для здоров'я від того, що зменшується кількість молоді, яка споживає тютюнові вироби; зменшення витрат держави у системі охорони здоров'я у довгостроковій перспективі, що пов'язано зі зменшення кількості захворювань дорослих і дітей, спричинених вживанням тютюнових виробів, зокрема через «пасивне куріння»;
- › **у сфері споживання:** є можливість, що збільшення віку продажу тютюнових виробів призведе до вищої купівельної спроможності молоді та збільшення прибутків в інших сферах економіки, оскільки потенційні споживачі таких виробів будуть витрачати кошти на інші продукти;
- › **у сфері торгівлі та конкурентоспроможності:** зменшення кількості потенційних покупців тютюнових виробів може призвести до зменшення частки ринку, що, своєю чергою, зменшить обсяг продажів та прибутку для виробників, оптових і роздрібних торговців;
- › **у сфері навколишнього середовища:** зменшення кількості пожеж, що виникли внаслідок необережного поводження з вогнем при палінні та зменшення витрат на смертельні випадки, травми, пошкодження майна та втрат на реагування на пожежі, спричинені палінням.⁵⁵

- › Досліджується, чи узгоджується законопроект з іншими нормативно-правовими актами, зокрема з Конституцією України, іншими документами державної політики: стратегіями, планами та концепціями;
- › Аналізується, чи вплине законопроект на показники Державного та місцевих бюджетів;
- › Надається висновок про те, чи мають відповідні органи влади повноваження та фінансові, матеріальні та людські ресурси, необхідні для впровадження та забезпечення дотримання законодавчих приписів, якщо проєкт буде схвалений;

⁵⁵ За 10 років від пожеж під час куріння загинуло 98 дітей.

Приклад:

Узгодженість державної політики:

Розробник політики повинен визначити, чи такий законопроект відповідає курсу державної політики у сфері охорони здоров'я.

Вплив на показники Державного та місцевого бюджетів:

Зменшення кількості курців призведе до зменшення продажів тютюну, що, своєю чергою, зменшить бюджетні надходження акцизного податку з роздрібного продажу тютюнових виробів.

Аналіз фінансових, матеріальних та людських ресурсів:

За результатами аналізу чинного законодавства Розробник виявив, що Національна поліція та Державна податкова служба вже здійснюють контроль за дотриманням чинного законодавчого мінімального віку продажу тютюну, який становить 18 років, за допомогою таких заходів, як контрольні закупівлі, перевірки та реагування на звернення громадян тощо. Тому законопроект не потребуватиме надання таким органам нових повноважень чи збільшення фінансування.

- ▶ Аналізується, чи по-різному вплине законодавчий захід на різні соціальні групи та чи мають пропонувані дії більш широкі наслідки/вплив, ніж лише на цільову аудиторію законопроекту. Також визначається, чи відрізнятиметься вплив законопроекту на різні соціальні групи в розрізі гендерної приналежності (**оцінка гендерного впливу**);⁵⁶
- ▶ Пояснюється, чи відповідає законопроект визнаним міжнародним стандартам і практикам (насамперед — чи узгоджується проект із законодавством Європейського Союзу) та як він вплине на міжнародні зобов'язання України;

Приклад:

Відповідність міжнародним зобов'язанням:

Рамкова конвенція ВООЗ із боротьби проти тютюну вказує, що кожна Сторона приймає та здійснює ефективні законодавчі, виконавчі, адміністративні або інші заходи на відповідному урядовому рівні для заборони продажу тютюнових виробів особам, що не досягли віку, встановленого внутрішнім законодавством, національним законодавством, або вісімнадцяти років.

Стаття 426 Угоди про асоціацію з ЄС встановлює, що Сторони розвивають співробітництво в галузі охорони здоров'я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання.

Таким чином, Розробник встановив, що запропонована законодавча ініціатива не суперечить міжнародним зобов'язанням України.

⁵⁶ Приклад у розділі 3.3. Оцінка гендерного впливу.

У підсумку цього компонента, за умови аналізу всіх аспектів, Оцінка впливу надасть відповідь на найголовніше питання:

Чи досягне законопроект своєї мети?

3.3. Оцінка гендерного впливу

Люди можуть відчувати законодавчий вплив по-різному, залежно від їхньої гендерної ідентичності, віку, етнічної приналежності або інших характеристик. Оцінка гендерного впливу є інструментом, який має на меті визначити, наскільки законопроекти або інші ненормативні заходи впливають по-різному на різні групи населення, зокрема, у розрізі жінок і чоловіків. Хоча Оцінка гендерного впливу не має на меті подолати гендерну дискримінацію, вона підвищує обізнаність та допомагає визначити потенційні наслідки законопроектів, які можуть створити чи загострити існуючу гендерну нерівність, і ще на етапі його розробки допоможе запобігти такому негативному впливу. Це дозволить адаптувати політику або переконатися, що будь-які дискримінаційні наслідки будуть усунені або пом'якшені.

Як і багато інших країн, Україна взяла на себе зобов'язання з дотримання гендерної рівності. Конституція України визначає, що рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства. Україна також приєдналася до Пекінської декларації та Платформи дій, прийнятих на четвертій Всесвітній конференції ООН із становища жінок 15 вересня 1995 р.,⁵⁷ ратифікувала ключові договори з прав людини, включно з Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок⁵⁸ та її Факультативним протоколом.⁵⁹ Згадана Конвенція зобов'язує всі держави-сторони здійснювати політику ліквідації дискримінації щодо жінок всіма відповідними заходами, включаючи законодавчі, та утримуватись від будь-яких дискримінаційних актів щодо жінок.

Основними законами на національному рівні, які регулюють питання гендерної рівності прав, є Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»⁶⁰ та Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».⁶¹ Ці закони передбачають, що розроблення проєктів нормативно-правових актів здійснюється з обов'язковим урахуванням принципу недискримінації та принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також що проводяться антидискримінаційна та гендерно-правова експертизи щодо проєктів нормативно-правових актів.

⁵⁷ Пекінська декларація та Платформа дій, прийняті на четвертій Всесвітній конференції ООН із становища жінок 15 вересня 1995 року.

⁵⁸ Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

⁵⁹ Факультативний протокол до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок.

⁶⁰ Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» №5207-VI від 6.09.20112 року.

⁶¹ Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» №2866-IV від 8.09.2005 року.

Наказом Міністерства соціальної політики України затверджено Інструкцію щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів,⁶² яка встановлює загальні вимоги до застосування гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів з метою виконання норм Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Метою гендерного підходу є перерозподіл влади, впливу та ресурсів на засадах гендерної рівності та справедливості шляхом створення рівних можливостей для жінок і чоловіків. Гендерний підхід також враховує, що однакове ставлення до жінок і чоловіків не завжди веде до однакових результатів, оскільки залишає поза увагою наявну нерівність.⁶³ Застосування гендерного підходу під час розробки нормативно-правових актів дає можливість виявити відмінності впливу акта на різні групи населення та знайти оптимальні шляхи передбачення в нормативно-правовому акті врахування потреб та інтересів різних груп населення. Інструкція визначає Оцінку гендерного впливу як процес визначення прямого чи опосередкованого впливу (позитивного, негативного чи нейтрального), коротко- та довгострокових наслідків реалізації державної політики на становище різних груп хлопців і дівчат, жінок і чоловіків, який дає змогу своєчасно усунути диспропорції та гендерну нерівність.

Стратегія гендерного мейнстрімінгу, офіційно прийнята урядом **Швеції** ще у 1994 році, означає, що діяльність уряду має здійснюватися таким чином, щоб послуги та права, які пропонуються громадянам, були однаково доступними для всіх і однаково високої якості та однаково добре адаптовані для всіх, незалежно від статі, для сприяння досягненню рівності в суспільстві.⁶⁴

Основна відмінність гендерно-правової експертизи від Оцінки гендерного впливу полягає в тому, що остання дозволяє перевірити певний захід політики та оцінити його різний вплив на різні групи, щоб ці дисбаланси можна було виправити до того, як пропозиція буде схвалена. Аналіз з гендерної точки зору допомагає побачити, чи однаково враховуються та задовольняються потреби жінок і чоловіків під час розробки такого заходу. Гендерно-правова експертиза здійснюється щодо вже підготовленого нормативного акта, що зменшує вірогідність виправлення дискримінаційних норм. Оцінка гендерного впливу перевіряє, чи може запланована діяльність мати позитивні чи негативні наслідки з точки зору усунення нерівності між жінками та чоловіками та сприяння рівності у відповідному соціальному контексті.

Таким чином, Оцінка гендерного впливу — це корисний, заснований на фактичних даних інструмент формування політики, який спрямований на досягнення найкращого можливого результату від включення гендерного виміру в процес управління та підвищення його ефективності. У межах Оцінки гендерного впливу розробник політики має відповісти на такі питання:

1. Чи можуть виникнути внаслідок впровадження заходів різні наслідки, окремі для жінок або чоловіків?
2. Чи матиме законопроект вплив на більшу групу людей — іншу, ніж цільова аудиторія?
3. Чи є/чи отримана інформація про те, що проблема/ініціатива по-різному сприймається різними групами людей? Якщо так, то як саме?

⁶² Інструкція щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів, затверджена наказом Міністерства соціальної політики України №86 від 07.02.2020 року.

⁶³ Гендерно орієнтоване врядування: практ. посіб. / Іваніна Т., Кисельова О., Колодій М.

⁶⁴ The Government of Sweden. Gender Mainstreaming Manual, Gender Equality in Public Services.

4. Як результати заходів впровадження ініціативи покращать поточну ситуацію нерівності між чоловіками та жінками та між різними групами людей? (детальніше про методологію Оцінки гендерного впливу див. Додаток 3).

Гендерний підхід та Оцінка гендерного впливу допомагають виробити більш гендерно чутливу державну політику, враховувати існуючу нерівність, на заміну гендерно-нейтральному підходу. За гендерно нейтральної політики приймаються рішення, які спрямовані на все населення або на певну його частину, без різниці між жінками та чоловіками, за умови, що така політика приносить однакову користь усім членам суспільства. Однак навіть політичні рішення, які здаються гендерно нейтральними, можуть мати різний вплив на жінок і чоловіків і посилювати соціальну, культурну чи економічну гендерну нерівність.⁶⁵ Без достатнього аналізу існуючої нерівності гендерно нейтральне рішення стає гендерно сліпим.

Приклад:

Оцінка гендерного впливу:

Як вже було визначено у межах компоненту «Обґрунтування проблеми», метою запропонованого законопроєкту є зменшення рівня споживання тютюнових виробів серед молоді. Проблема споживання має гендерний вимір, оскільки чоловіки споживають таких виробів більше, ніж жінки, однак законопроєкт не передбачає різне регулювання для цих груп.

Розробник визначив, що необхідність у проведенні Оцінки гендерного впливу зумовлена тим, що:

1) законодавчий вплив спрямований на фізичних осіб, оскільки забороняє продаж тютюнових виробів для осіб, які не досягли 21 року; 2) законодавчий вплив стосується здоров'я жінок та чоловіків.

Частково поточна ситуація вже була описана у компоненті «Аналіз контексту» («нульовий варіант»), однак у Оцінці гендерного впливу необхідно визначити саме гендерний аспект проблеми:

- » Яка частка жінок та чоловік з числа молоді споживає тютюнові вироби?

Розробник виявив, що вживання тютюнових або нікотинових виробів помітно більш поширене серед чоловіків, ніж серед жінок. Так, серед чоловіків вживають такі вироби 39,5%, серед жінок — 17%. Серед усіх вікових категорій вживання тютюнових/нікотинових виробів є вищим серед чоловіків: серед 18-29-річних чоловіків тютюн вживають 41%, серед жінок — 24,5%. Жінки більше споживають новітні тютюнові та нікотинові вироби: 27% — тютюнові вироби для електричного нагрівання (чоловіки 13%) та 25% — електронні сигарети (чоловіки 11%).⁶⁶ Отже, загалом вказана проблема більш поширена серед чоловіків, аніж серед жінок, однак вживання деяких видів тютюнових виробів більш поширене серед жінок.

- » Чи вживання тютюнових виробів має однаковий вплив на здоров'я чоловіків та жінок?

⁶⁵ Gender Impact Assessment Gender Mainstreaming Toolkit. European Institute for Gender Equality.

⁶⁶ Вживання тютюнових і нікотинових виробів та ставлення до антитютюнових заходів: жовтень 2024 року : аналітичний звіт. Київський міжнародний інститут соціології Омнібус / Громадська організація «Життя».

Споживання тютюну пов'язують з такими захворюваннями, як рак, захворювання дихальних шляхів та серцево-судинної системи. Вживання тютюну може бути причиною проблем з фертильністю у чоловіків і жінок і давати ускладнення під час вагітності та пологів.⁶⁷ Розробник може виявити, що вживання тютюну батьками та пасивне куріння під час вагітності пов'язані з несприятливим розвитком плоду та перинатальними наслідками та вищою дитячою смертністю.⁶⁸ Отже, Розробник може визначити, який вплив вживання тютюнових виробів має на жінок.⁶⁹

- » Чи враховує законопроект гендерну нерівність між жінками і чоловіками щодо доступу до ресурсів, як-от послуги охорони здоров'я, що може вплинути на лікування хвороб, пов'язаних з тютюнопалінням?

Для цього Розробник може визначити, чи стикаються чоловіки та жінки з гендерними стереотипами під час отримання медичних послуг, що може зменшити їхнє бажання звернутись за допомогою, аби кинути палити. Наприклад, низка міжнародних досліджень свідчать про те, що жінки частіше чоловіків звертаються по медичну допомогу і більше зацікавлені у своєму здоров'ї. Водночас існує стереотип, що жінки частіше «зловживають» медичними послугами або частіше скаржаться на своє здоров'я.⁷⁰

Окрім того, Розробник виявив, що жінки складають більшість серед працівників у секторі охорони здоров'я. Серед лікарів частка жінок становить 62% загальної чисельності, середнього медичного персоналу — 94%.⁷¹ Більше того, жінки складають переважну більшість тих, хто надає неоплачувану медичну та соціальну допомогу вдома, в тому числі у випадку тривалих хронічних захворювань, спричинених вживанням тютюну (переважно у чоловіків), і доглядає за дітьми, які захворіли внаслідок впливу вторинного куріння. Таким чином, тягар догляду за здоров'ям, пов'язаним із курінням, можна описати як такий, що переважно лежить на жінках.

Серед інших гендерних впливів, які може визначити Розробник, є:

- » Чи потрібне вжиття додаткових заходів для того, аби мінімізувати різницю впливу законопроекту на жінок і чоловіків?
- » Чи існують гендерні упередження, які можуть стати на заваді досягнення цілі законопроекту?

Очевидно, що зниження рівня споживання тютюнових виробів, а тому і зменшення шкоди для здоров'я має позитивний вплив на становище жінок і чоловіків. Водночас Розробник має виявити, які існують гендерні упередження або бар'єри, які можуть створити перешкоди для ефективної реалізації законопроекту.

Лише давши відповідь на ці питання, врахувавши якісні та кількісні дані, Розробник може визначити, чи є його законодавча пропозиція гендерно чутливою, гендерно нейтральною чи гендерно сліпою.

⁶⁷ WHO. FactSheet. [The effects of tobacco use on health.](#)

⁶⁸ WHO. [Tobacco control to improve child health and development: thematic brief.](#)

⁶⁹ WHO. FactSheet. [Women and tobacco use.](#)

⁷⁰ [Оцінка гендерної обізнаності серед медичних працівників в Україні.](#)

⁷¹ UNFPA Ukraine. [Гендерна перспектива сфери охорони здоров'я в Україні.](#)

Розділ 4

Готовність державних органів до проведення Оцінки законодавчого впливу

За загальним правилом, Оцінку законодавчого впливу здійснює розробник законодавчої пропозиції. Це пояснюється тим, що саме розробник політики визначає, для чого необхідне нове регулювання, описує проблему, яку необхідно розв'язати, та визначає мету законопроекту, проводить консультації із заінтересованими особами, визначає, які впливи матиме законодавча ініціатива, тощо. Закон України «Про правотворчу діяльність» втручає загальному правилу — Оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини здійснює суб'єкт правотворчої ініціативи.

Відповідно до Конституції, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Оскільки цей посібник спрямований на опис методології Оцінки впливу такого інструменту державної політики, як законопроект, з урахуванням конституційних положень, варто оцінити **готовність проводити Оцінку законодавчого впливу та використовувати її результати** саме у трикутнику «Парламент-Уряд-Президент».

4.1. Стан готовності Верховної Ради України до проведення Оцінки законодавчого впливу

Рівень залучення парламенту до процесів Оцінки впливу в інших країнах різниться і варіюється від пасивного контролю за діями Уряду до активної роботи з проведення власних Оцінок впливу. Не існує стандартної моделі; натомість парламенти розробляють свою політику відповідно до того, що найкраще працює в конкретному контексті. Спільним для всіх парламентів є те, що їхній рівень ресурсів не може зрівнятися з ресурсами Уряду. Тому парламентські процеси та результати, пов'язані з Оцінкою впливу, можуть значно відрізнятися від урядових процесів та результатів.⁷²

У сучасних реаліях найбільша частка ухвалених законопроектів (тобто законів) зареєстровані саме народними депутатами. Необмежена законодавча ініціатива та низький поріг вимог до реєстрації законопроектів породжують «законодавчий спам», у якому кількість прямо протилежна якості. Від низької якості супровідних документів та слабо підготовленого тексту законопроекту

⁷² European Parliamentary Research Service. [Better Regulation practices in national parliaments.](#)

страждають усі структурні одиниці Парламенту, задіяні у законодавчому ланцюгу ухвалення рішень. Більше того, народні депутати мають обмежене коло тематичних сфер, де вони є експертами. Так само народні депутати здебільшого не є експертами з методології проведення якісного аналізу ні документів державної політики, ні законопроектів, ні Оцінок законодавчого впливу. Помічники-консультанти, які виконують, окрім аналітичної роботи, ще й організаційну та комунікаційну, не здатні компенсувати обмежені можливості народного депутата щодо підготовки якісних законопроектів та супровідних документів до них. Проблема посилюється і тим, що, на відміну від Уряду, парламентарі (особливо поодинці) не мають доступу до статистичних та інших даних щодо імплементації тієї чи іншої державної політики. Відтак вони потребуватимуть допомоги у проведенні Оцінки законодавчого впливу та аналізі її якості, а основна роль у законотворчому процесі перейде до Уряду. На рівні ж Верховної Ради важливу роль відіграватимуть парламентські комітети та експертно-аналітичні підрозділи Апарату ВРУ.

Комітети Верховної Ради України мають всі шанси стати структурою, що відіграватиме провідну роль у процесі оцінки законодавчого впливу. Саме комітети залучені до планування державної політики: на основі їхніх пропозицій формується порядок денний сесії та план законопроектної роботи. Комітети проводять слухання з метою обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудові демократичного суспільства. Як відокремлений орган, парламентський комітет зазвичай має кращу комунікацію з міністерством (чи міністерствами), повноваження якого відповідають компетенції комітету. Кожен комітет має секретаріат, який здійснює організаційно-інформаційне, консультативно-правове, експертно-аналітичне та методичне забезпечення діяльності комітету.⁷³ Усе це надає комітету переваги у підготовці Оцінок впливу порівняно з окремими народними депутатами.

Всі законопроекти мають проходити декілька експертиз на рівні комітетів: головного та допоміжних комітетів. На основі предмета законодавчої ініціативи визначається головний комітет, що супроводжує законотворчу роботу над законопроектом на всіх етапах: від початку його реєстрації, попереднього аналізу, підготовки до розгляду у Верховній Раді і до ухвалення остаточного рішення щодо нього. Загалом у Верховній Раді IX скликання налічується 23 комітети, кожен з яких відповідає за певний напрям законопроектної роботи.

Комітети з питань бюджету, антикорупційної політики та інтеграції України до ЄС здійснюють обов'язковий попередній розгляд законопроектів у частині питань, що належать до їхнього предмету відання, та готують висновок про відповідність законопроекту:

- ▶ Комітет з питань бюджету проводить експертизу щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;
- ▶ Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу оцінює відповідність положень законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, зокрема положенням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших міжнародно-правових актів;
- ▶ Комітет з питань антикорупційної політики аналізує відповідність законопроекту вимогам антикорупційного законодавства та здійснює перевірку на відсутність корупційних факторів.

⁷³ Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 1241-к від 20 грудня 2021 року.

Парламентський комітет також має право розробляти з власної ініціативи проєкти законів та інших актів Верховної Ради України з питань, що віднесені до його предмету відання, з подальшим винесенням їх на розгляд парламенту або визначати завдання щодо розробки законопроектів чи їх структурних частин з питань, віднесених до предмета відання (формально, однак, автором законопроекту буде вважатись народний депутат, який зареєстрував законопроект). Окрім того, після введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» комітет отримує нові повноваження, які передбачають схвалення комітетом концепції проєкту кодексу чи первинного закону та здійснення правового моніторингу прийнятих законів. **Роль та значущість комітетів ВРУ значно зростає, що потребуватиме проведення роботи з розширення аналітичних спроможностей комітетів та їх секретаріатів**, а також покращення сталої взаємодії та обміну інформацією між профільними комітетами та міністерствами.⁷⁴

Апарат Верховної Ради та його структурні підрозділи забезпечують експертну та організаційну підтримку парламентським комітетам та народним депутатам України. Організаційна структура Апарату ВРУ суттєво не переглядалась вже 25 років,⁷⁵ і впродовж триваючої реформи самого парламенту питання оцінки інституційної спроможності та професійних стандартів в Апараті ВРУ залишається актуальним.

Апарат ВРУ та його структурні підрозділи мають певні повноваження щодо забезпечення діяльності Парламенту. Зокрема Апарат:

- ▶ бере участь у розробці за дорученням керівництва Верховної Ради України проєктів законодавчих актів, актів комітетів і комісій Верховної Ради;
- ▶ надає наукову та правову допомогу комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консультує народних депутатів України з цих питань;
- ▶ здійснює підготовку довідкових та науково-аналітичних матеріалів з питань, що розглядаються Верховною Радою України тощо.⁷⁶

Регламент нижньої палати парламенту **Польщі** — Сейму — встановлює, що перш ніж винести депутатський законопроект⁷⁷ або законопроект, внесений у порядку народної ініціативи, на розгляд у першому читанні, Маршалок Сейму наказує Канцелярії Сейму підготувати висновок щодо Оцінки регуляторного впливу внесеного законопроекту.⁷⁸

За проведення такої Оцінки відповідає Бюро експертиз та оцінки регуляторного впливу,⁷⁹ основним завданням якого є здійснення Оцінки впливу законопроектів, поданих до

⁷⁴ Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні / Офіс Парламентської Реформи.

⁷⁵ Постанова Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» №1678-III від 20.04.2000 року. У 2020 році у структурі Апарату ВРУ були утворені відділ з питань запобігання корупції та прес-служба, а відділ з питань звернень громадян було перетворено в управління.

⁷⁶ Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 №769 (в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України №734 від 20.11.2014).

⁷⁷ Депутатські законопроекти можуть вноситися комітетами Сейму або щонайменше 15 депутатами, які підписали законопроект.

⁷⁸ [The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland.](#)

⁷⁹ У лютому 2024 року було проведено реорганізацію Канцелярії Сейму, внаслідок чого було утворено Бюро експертизи та оцінки законодавчого впливу, яке перейняло більшість повноважень ліквідованого Аналітичного Бюро.

Сейму. Така Оцінка включає, зокрема: визначення мети та сутності регулювання, аналіз очікуваних соціальних, економічних і фінансових наслідків, визначення суб'єктів, яких стосується законопроект, оцінку його впливу на основні сфери (сектор державних фінансів, ринок праці, конкурентоспроможність економіки та підприємництва, соціальний стан населення).

Окрім того, Бюро надає консультації щодо діяльності Сейму та правового статусу депутатів, готує висновки щодо відповідності законопроектів Конституції Республіки Польща, законодавству ЄС, а також випускає науковий часопис у галузі правових наук. Водночас Бюро не має права здійснювати підготовку текстів проєктів закону, не здійснює переклади чи тлумачення, не надає консультації з питань, що не пов'язані із законодавчою роботою або мандатом члена парламенту.⁸⁰

З точки зору циклу політики, саме Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України як інституція здійснює попередній аналіз законопроектів і у майбутньому потенційно здійснюватиме аналіз Оцінки законодавчого впливу. Але відсутність чіткого планування законодавчих ініціатив, координації законодавчого процесу та «законодавчий спам» впливають на повноту поданих ним висновків. Окрім того, цей підрозділ повинен мати достатній кадровий та матеріальний ресурс, аби своєчасно та обґрунтовано відмовляти у реєстрації проєктів, зокрема через неякісні супровідні документи. На такий підрозділ не повинен чинитися політичний тиск, наприклад, стосовно відмови у реєстрації законопроектів авторства опозиційних фракцій, або, навпаки, — реєстрації проєктів актів коаліції, навіть якщо вони не відповідають встановленим вимогам.⁸¹

Науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій здійснює і Дослідницька служба Верховної Ради України.⁸² До її повноважень належить проведення дослідження актуальних проблем державної політики, консультативна участь у процесі розроблення проєктів законів України із найважливіших питань розвитку суспільства та держави, розробка наукової концепції розвитку законодавчого регулювання суспільних відносин тощо. Народні депутати мають право звертатись до Дослідницької служби, хоча і не дуже активно цим користуються. Наприклад, у 2024 році Дослідницька служба підготувала 652 аналітичні та інформаційні матеріали, з яких лише близько 11% (70 документів) — на підставі звернень народних депутатів.⁸³

Можна зробити висновок, що у парламентській площині достатньо органів та структурних підрозділів, які можуть надавати допомогу народним депутатам під час проведення Оцінки законодавчого впливу. Апарат Верховної Ради має достатній аналітичний потенціал, але не має ефективних механізмів (зокрема законодавчо передбачених), які б зробили Оцінку впливу по-справжньому ефективним інструментом прогнозування політики.

⁸⁰ [Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Kancelaria Sejmu.](#)

⁸¹ [Пояснювальна записка як інструмент боротьби із «законодавчим спамом» та практика іноземних парламентів / Лабораторія законодавчих ініціатив.](#)

⁸² [Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про Дослідницьку службу Верховної Ради України» №438 від 11.08.2022 року.](#)

⁸³ Найбільше матеріалів було підготовлено за зверненнями комітетів — 41% (269 документів) та Голови ВРУ — 35% (228 документів).

4.2. Стан готовності Кабінету Міністрів України до проведення Оцінки законодавчого впливу

Саме **уряд в абсолютній більшості розвинених демократичних держав світу відіграє провідну роль у проведенні Оцінки законодавчого впливу**. Переважання у світі урядоцентричної моделі ухвалення рішень пояснюється тим, що міністерства та інші органи влади несуть відповідальність за формування та реалізацію державної політики у конкретних сферах регулювання, тому вони найкраще розуміють проблеми поточного регулювання та можуть запропонувати можливі рішення. Крім того, міністерства та регулятори, як правило, мають налаштовані прямі контакти з заінтересованими сторонами і, таким чином, добре розуміють можливий вплив запропонованих заходів на всіх третіх сторін. Водночас такий підхід може мати недолік, оскільки ці ж самі органи можуть мати невеликий інтерес до розробки нових ідей чи підходів до регулювання. Ці органи можуть також перебувати під впливом тих заінтересованих сторін, з якими вони співпрацюють. Це може призвести до того, що при розробці нового регулювання такі органи не будуть зважати на витрати чи вигоди суспільства загалом, орієнтуючись лише на тих заінтересованих сторін, з якими співпрацюють. Неупередженість (відносно інтересів всього суспільства) регуляторних органів може також порушуватися тоді, коли нове регулювання може збільшити бюджет або розширити повноваження таких органів.⁸⁴

У моніторинговому звіті Програми SIGMA визначено, що в українському Уряді міністерства несуть основну відповідальність за розробку законів і формування політики, тоді як реалізація здійснюється іншими органами виконавчої влади. Кожне міністерство має повноваження здійснювати розробку проєктів законів та інших нормативно-правових актів у межах своєї компетенції. В міністерствах відсутні внутрішні нормативно-правові акти, а також послідовні практики щодо розробки проєктів законів і політик, які б дозволили ефективно проводити узгодження та консультації щодо законопроєктів і політики всередині міністерств.⁸⁵

У **Фінляндії** Міністерство юстиції створило мережу експертів з Оцінки впливу, яка діяла з грудня 2020 по березень 2023 року.⁸⁶ Мережа створювалась як група контактних осіб від кожного міністерства, які надають підтримку розробникам законодавства під час підготовки оцінок впливу з метою посилення співпраці між міністерствами. Через цих контактних осіб розробник може отримувати додаткову інформацію, що стосується сфери кожного міністерства. Враховуючи позитивний досвід мережі та потребу у постійній структурі для підтримки проведення Оцінок впливу, було ухвалено рішення про другий термін мережі на 2023–2027 роки.⁸⁷

Аналіз взаємодії на рівні Кабінету Міністрів свідчить, що парламент часто не залучений до розробки проєктів рішень. Хоча Регламент Кабінету Міністрів передбачає, що «для забезпечення взаємодії з Верховною Радою керівники центральних органів виконавчої влади з-поміж їхніх заступників визначають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій», на практиці така взаємодія відбувається несистемно. Наприклад, депутати чи представники

⁸⁴ [Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments](#). World Bank Group.

⁸⁵ [Оцінювання на відповідність Принципам державного управління](#). Державне управління в Україні / SIGMA Monitoring Reports.

⁸⁶ [Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto](#).

⁸⁷ [OM; Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto 2023-2027](#).

профільних комітетів фактично не залучені до розробки законопроектів від Уряду. Частково саме цим можна пояснити достатньо низький коефіцієнт ефективності урядових законів.⁸⁸

Міністерства іноді зловживають практикою, за якої законопроекти міністерств реєструються у Верховній Раді народними депутатами. Подання та реєстрація урядових законопроектів через народних депутатів зумовлене вищим рівнем вимог до урядових законопроектів (нагадаємо про обов'язок міністерств проводити антидискримінаційну та гендерну-правову експертизу законопроектів, про що йшлося у підрозділі 3.3). Незважаючи на це, Уряд, по-перше, має більше людських ресурсів завдяки наявним спеціальним підрозділам для підготовки аналітичних документів, а по-друге — має прямий доступ до кількісних даних, фактів, що стосуються політик, а відповідно, — має кращий рівень експертизи. Це позначається і на якості пояснювальних записок, підготовлених урядом, які є дещо кращими та менш формальними, ніж ті, які підготовлені народними депутатами.

У 2022 році Комітет з контролю за вторинним законодавством Палати лордів — верхньої палати парламенту **Великої Британії** — підготував звіт, у якому виявив погіршення якості або факти відсутності Оцінок впливу до законопроектів, які готував уряд.⁸⁹ Комітет зазначив, що роль парламенту полягає в контролі за діями виконавчої влади, тому надзвичайно важливо, аби обидві палати парламенту отримали повну та вичерпну інформацію про те, на основі яких даних робиться вибір політики, та про причини, з яких були відхилені альтернативні варіанти.

У Регламенті Кабінету Міністрів України⁹⁰ визначено, що під час розроблення проекту акта Кабінету Міністрів (зокрема проекту закону) розробник:

- ▶ вивчає стан справ у відповідній сфері,
- ▶ визначає проблему, яка потребує розв'язання, аналізує причини її виникнення,
- ▶ визначає цілі та обирає шляхи їх досягнення,
- ▶ визначає перелік заінтересованих сторін та прогнозує вплив реалізації акта на їх інтереси,
- ▶ визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій), що потребує врегулювання,
- ▶ передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень,
- ▶ робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації.

Такий процес підготовки проекту справді має схожість з процесом здійснення Оцінки законодавчого впливу. Однак цей процес неможливо відстежити, оскільки він може описуватись у різних документах або не фіксуватись взагалі, на відміну від Оцінки впливу, яка надає інформацію про кожен етап розробки законопроекту. У пояснювальній записці наводиться лише частина

⁸⁸ Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця» (Policy paper) / Лабораторія законодавчих ініціатив.

⁸⁹ [Losing Impact: why the Government's impact assessment system is failing Parliament and the public](#) / Secondary Legislation Scrutiny Committee.

⁹⁰ Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №950 від 18.7.2007, у редакції постанови Кабінету Міністрів України №1156 від 9.11.2011.

отриманих у процесі Оцінки підсумків: суть проблеми та причини її виникнення, позиція заінтересованих сторін, прогноз очікуваних результатів реалізації акта. Суб'єкт, який ухвалює рішення, не отримує інформацію про потенційний соціальний чи екологічний вплив законодавчої ініціативи, які альтернативні шляхи розв'язання проблеми були розглянуті, чи була проведена Оцінка гендерного впливу під час розробки законопроекту тощо.

Кабінет Міністрів, як вищий орган у системі виконавчої влади, за допомогою інструменту Оцінки законодавчого впливу, а також безпосереднього доступу до інформації та заінтересованих осіб, повинен будувати політику, яка базується на достовірних даних. Уряд проводить державну політику та відповідає за виконання прийнятих законів, тому саме в його інтересах, аби така політика та закони були максимально обґрунтованими та прогнозованими.

4.3. Стан готовності Президента України до проведення Оцінки законодавчого впливу

Проведення якісної оцінки законодавчого впливу може виявитися **викликом для Президента України**. Порядок підготовки законопроектів, ініціатором яких є Президент України, регулюється відповідним положенням, прийнятим ще у 1995 році,⁹¹ яке не переглядалось з 2006 року та не відповідає вимогам чинного Регламенту Верховної Ради України. Положення встановлює, що законопроекти, підготовлені для внесення на розгляд Верховної Ради України за ініціативою Президента України, супроводжуються пояснювальною запискою, яка повинна містити обґрунтування необхідності їх прийняття, вказівку на їхнє місце у системі чинного законодавства, а також на очікувані соціально-економічні та інші результати їх застосування. З опису змісту такої пояснювальної записки випливає, що Оцінка законодавчого впливу щодо таких законопроектів навряд чи проводиться.

Закон України «Про правотворчу діяльність» містить великий перелік винятків сфер регулювання та нормативно-правових актів, на які не поширюються його дія. Вони включають також сфери повноважень Президента України, що звільняє його від обов'язку проводити Оцінку законодавчого впливу щодо своїх указів. Закон України «Про правотворчу діяльність» не поширюється на укази Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України або на акти Президента України політичного характеру, що містять оцінку фактів, подій, явищ, обставин, процесів. Окрім того, дія Закону не поширюється на деякі суспільні відносини, де прерогативу має Президент:

- ▶ оголошення загальної або часткової мобілізації, введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, здійснення повноважень у сфері національної безпеки і оборони, а також здійснення зовнішньополітичної діяльності;
- ▶ введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Президент реалізує право законодавчої ініціативи, враховуючи певні особливості. По-перше, реалізація багатьох повноважень, передбачених Конституцією, не вимагає законодавчих змін чи ґрунтовної співпраці з іншими органами влади. Це стосується, наприклад, призначень на посади,

⁹¹ Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затверджене Указом Президента України 30 березня 1995 року №270/95.

нагородження державними нагородами, здійснення повноважень як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, затвердження стратегій чи програм тощо. По-друге, у рішеннях Ради національної безпеки і оборони України, які затверджуються указом Президента, часто містяться доручення Кабінету Міністрів розробити та/чи внести на розгляд Верховної Ради зміни до законів. Таке своєрідне делегування означає, що, хоча ініціатором змін фактично є Президент України, право законодавчої ініціативи реалізує саме Уряд, який і несе відповідальність за підготовку законопроекту та здійснення Оцінки впливу.

Дистанціювання Президента від участі в законотворчій роботі під час формування внутрішньої політики у державі,⁹² а також застарілі норми щодо підготовки законопроектів, якими має керуватись Президент, не дозволяють йому повноцінно брати участь у нормотворчому процесі.

4.4. Лобіювання як спосіб впливу на державну політику

Особи, на яких впливають заходи публічної політики, необов'язково є тими самими особами, які зацікавлені у прийнятті законопроекту. Лобіювання передбачає вплив на правотворця щодо планування розроблення, розроблення та/або прийняття (видання) нормативно-правового акта в комерційних інтересах іншої фізичної чи юридичної особи, іноземної держави. Лобіювання є одним із методів підвищення обізнаності громадськості з різних питань і може слугувати корисним джерелом інформації для парламентаріїв про наслідки державної політики.

Мета лобіювання є кардинально протилежною меті Оцінки законодавчого впливу. Основною метою лобіювання є вплив на рішення, що ухвалюються органами державної влади, і досягнення бажаних результатів у формі нормативно-правових актів. Натомість Оцінка впливу не повинна впливати на ухвалення політичного рішення чи обґрунтовувати обрану законодавчу пропозицію, а лише надати неупереджену інформацію про потенційні наслідки ухваленого рішення.

У лютому 2024 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про лобіювання»,⁹³ який вперше на законодавчому рівні визначив порядок впливу на представників влади з метою формування державної політики в окремій сфері чи відстоювання інтересів окремих груп осіб. Цей Закон встановлює методи лобіювання, одним з яких є підготовка та розповсюдження пропозицій, програмних і позиційних документів, аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, пов'язаних з нормативно-правовим актом, щодо розроблення, прийняття чи скасування якого здійснюється лобіювання.

Закон не встановлює, які саме документи можуть бути аналітичними матеріалами, тому можна припустити, що Оцінка законодавчого впливу, якщо така буде здійснена суб'єктом лобіювання, може бути розцінена саме як такий аналітичний матеріал. У разі підготовки Оцінка впливу може бути спрямована не лише на об'єкт лобіювання, який, власне, і ухвалює рішення, а й на інших осіб, оскільки суб'єкт лобіювання має право повідомляти інформацію про лобіювання та питання, пов'язані із сферою та/або предметом лобіювання, через медіа або з використанням мережі Інтернет.

Важливо водночас критично підходити до аналітичних матеріалів, наданих суб'єктом лобіювання. Вони можуть ділитися своїм досвідом, потребами та доказами щодо проблем політики та способів їх розв'язання, надавати цінну інформацію, на основі якої суб'єкти ухвалюють політичні

⁹² Більше про законотворчі ініціативи Президента України у Парламентському моніторингу Лабораторії законодавчих ініціатив.

⁹³ Закон вводиться в дію через два місяці з дня початку функціонування Реєстру прозорості, але не пізніше 1 вересня 2025 року. [Закон України «Про лобіювання» № 3606-ІХ від 23 лютого 2024 року.](#)

рішення. Однак іноді суб'єкти лобювання можуть зловживати цим законним процесом, аби надати недостовірну або неточну інформацію. Наприклад, лобісти можуть підкреслювати вибіркові результати наукових досліджень, відкидаючи будь-які сумніви чи критику в цих дослідженнях. Вони також можуть висвітлювати результати досліджень, фінансованих їхніми власними аналітичними центрами та інститутами. Суб'єкти ухвалення рішення можуть не знати, що зовнішній аналіз, який вони вважають корисним, може бути упередженим, або вони можуть просто не мати часу, щоб оцінити достовірність джерел, і, як наслідок, засновують своє рішення на упереджених або неправдивих доказах.⁹⁴ За таких умов Оцінка законодавчого впливу, яка базується лише на даних лобістів, втрачає свої найважливіші характеристики — об'єктивність та неупередженість. Мета Оцінки впливу полягає у виявленні та розпізнаванні упереджень або неправдивої інформації. Важливо пам'ятати, що те, що добре для однієї категорії суспільства, може шкодити іншим, і завдання розробника політики — знайти баланс під час законодавчого регулювання.

⁹⁴ [Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access / OECD.](#)

Рекомендації

1. Зважаючи на прийняття нових законів, необхідним є оновлення чинного законодавства, яке регулює порядок підготовки законодавчих ініціатив. Точкові зміни у Регламенти Верховної Ради та Кабінету Міністрів чи застарілі укази Президента не дають дієвих інструментів для планування та розробки ефективних законів. Необхідна зміна способу мислення та підходів — від стадії планування та розробки законів до їх імплементації, контролю за їх виконанням «від початку до кінця».
2. Варто розглянути можливість запровадження «повних» та «спрощених» Оцінок законодавчого впливу, а також визначити процедури та критерії відбору законопроектів, які потребують певного типу Оцінки. Принцип пропорційності визначає, що глибина аналізу політики має бути пропорційна її наслідкам. Підготовка «повних» Оцінок законодавчого впливу вимагає багато ресурсів, що не завжди є виправданим. «Повна» Оцінка законодавчого впливу законопроекту має проводитись лише тоді, коли наслідки законопроекту є значними, наприклад, коли реалізація законопроекту потребує чималих коштів, або він впливає на велику частину населення. «Спрощена» модель Оцінки впливу може мати вужчу сферу аналізу впливів законопроекту та бути менш об'ємною за розміром.
3. З метою формування єдиних підходів до проведення Оцінки законодавчого впливу необхідно запровадити уніфіковану методологію її здійснення із стандартизованою формою та етапами, незалежно від ініціатора законопроекту.
4. Для здійснення Оцінки законодавчого впливу, окрім запровадження методології, доцільним є доповнення такої методології допоміжними матеріалами (інструкціями, рекомендаціями, настановами, вказівками тощо), які мають охоплювати як процедурні вимоги до проведення Оцінки впливу, так і основні аспекти її змісту, наприклад, вказівки щодо аналізу проблеми, визначення альтернативних варіантів, приклади з досвіду інших країн, щоб зробити рекомендації максимально практичними та інформативними.
5. Результати проведеної Оцінки законодавчого впливу мають бути опубліковані як супровідний документ законопроекту. По-перше, це сприятиме відкритості та прозорості здійснення Оцінки впливу, оскільки буде задокументовано порядок її проведення, зокрема результати публічних консультацій. По-друге, широке обговорення законопроектів та потенційних наслідків їхньої реалізації є важливим для постзаконодавчого моніторингу та подальшого громадського контролю. Оцінка законодавчого впливу не повинна бути лише формальністю, ініціатори політики мають продемонструвати, яким чином і на підставі яких критеріїв був обраний запропонований варіант регулювання. Оцінка впливу має стати ефективним інструментом для відкритого обговорення планів та проєктів політики.
6. Для працівників структурних підрозділів, відповідальних за проведення Оцінки законодавчого впливу, необхідно проводити навчання та тренінги. Така підготовка має включати інформацію про те, які методи визначення проблеми використовувати, як визначати альтернативні варіанти рішення, проводити публічні консультації та залучати заінтересованих сторін.⁹⁵

⁹⁵ Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy / OECD (2020).

Навички та знання державних службовців, відповідальних за Оцінку впливу, мають важливе значення для того, аби Оцінка була професійною і неупередженою, а її зміст — доступним для суб'єктів, що ухвалюють рішення.

7. Важливо започаткувати практику перевірки реального впливу законів через деякий час після їх впровадження. Корисною практикою може бути порівняти у процесі моніторингу реальний вплив прийнятого закону з прогнозами впливу, проаналізованими в Оцінці впливу. Це допоможе не тільки підвищити якість самих нормативних актів, а й сформулювати рекомендації та відгуки щодо процесу здійснення Оцінки законодавчого впливу на основі попередніх Оцінок.
8. Потрібно визначити орган чи структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України (можливо, навіть орган поза межами парламентської гілки влади), який буде здійснювати перевірку якості Оцінок законодавчого впливу. Такий орган чи підрозділ може надавати обов'язкові чи рекомендаційні висновки за наслідками перевірки якості Оцінки, здійснювати консультації та публікувати рекомендації чи роз'яснення з проведення Оцінки законодавчого впливу, проводити навчання, відхиляти проекти актів або повертати їх на доопрацювання, якщо їхні супровідні документи, зокрема Оцінка впливу, не відповідають встановленим законодавчим вимогам. Такий орган чи підрозділ повинен мати високий ступінь незалежності — щоб захистити його від політичних змін та сторонніх інтересів.⁹⁶

Проведення Оцінок законодавчого впливу є інструментом покращення процесу формування політики. Оцінка допомагає з'ясувати цілі державної політики та її наслідки, впроваджуючи ефективну процедуру аналізу проблеми, дослідження даних та виявлення потенційних впливів. Оцінка впливу дає змогу порівняти варіанти розв'язання проблеми та знайти найбільш ефективний та фінансово обґрунтований. У процесі консультацій Оцінка допомагає не лише визначити осіб, на яких запропонований законодавчий захід матиме найбільший вплив, а й підвищити обізнаність таких осіб про державну політику у відповідних сферах регулювання та ініційовані законодавчі пропозиції. Чим раніше здійснюється Оцінка законодавчого впливу, тим ширшим буде потенційний обсяг оцінки, що сприяє більш ефективному виробленню політики та знижує ризик реалізації неякісного регулювання.

⁹⁶ [Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus.](#)

Додаток 1

Впровадження ex-ante експертиз законопроектів

Ще у 2002 році Верховна Рада прийняла Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу.⁹⁷ Один із заходів програми передбачав здійснення економічної, соціальної та політичної оцінки змін, що очікуються у зв'язку зі **здійсненням відповідних заходів у сфері адаптації законодавства, визначення інституційних змін** (створення нових інституцій або зміна характеру вже існуючих) та інших наслідків, спричинених набранням чинності новими правовими нормами, включаючи зміну адміністративних або судових процедур, зміну процедур контролю за дотриманням технічних норм тощо.

У 2003 році Парламент запровадив обов'язок здійснювати стосовно кожного проекту регуляторного акта аналіз регуляторного впливу з метою одержання зауважень та пропозицій. Аналіз регуляторного впливу став одним з першим аналітичних документів, що містив **аналіз впливу регуляторного акта на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави**.⁹⁸

У 2006 році в новому Регламенті Верховної Ради були сформовані вимоги до пояснювальної записки, яка має супроводжувати кожний законопроект. Пояснювальна записка мала містити **обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків** застосування закону після його прийняття. Ця вимога без змін перейшла в усі наступні Регламенти й діє досі, хоча виконується лише формально.

Підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 році надало додатковий імпульс для покращення якості законодавства. Нині законопроекти на різних рівнях розробки та розгляду проходять численні ex-ante експертизи законопроектів: експертиза впливу законопроекту на показники бюджету, антикорупційна експертиза, гендерно-правова експертиза, експертиза відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції тощо.

У 2016 році Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб Верховної Ради щодо парламентської реформи надала рекомендацію запровадити концепцію законодавчого процесу «від початку

⁹⁷ Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 228-IV від 21 листопада 2002 року.

⁹⁸ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11 вересня 2003 року.

до кінця», що дозволяє розпочати **обговорення положень законопроекту на ранніх стадіях розробки** та, своєю чергою, підвищує ймовірність досягнення загального консенсусу.⁹⁹

У лютому 2019 року Верховна Рада 334 голосами внесла поправки до Конституції, які закріпили курс на повноправне членство України в ЄС та НАТО. 23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на членство в Європейському Союзі, а згодом розпочала переговори щодо вступу України в ЄС.

У серпні 2023 року Парламент нарешті прийняв Закон України «Про правотворчу діяльність», який вперше на законодавчому рівні закріпив проведення Оцінки впливу щодо нормативно-правових актів. Закон вступить в дію через рік після скасування чи припинення воєнного стану в Україні. Хоча цей закон встановлює єдині вимоги до змісту Оцінки впливу, він не пропонує методології її проведення, залишаючи її на розсуд розробника.

⁹⁹ [Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.](#)

Додаток 2

Типологія впливів

У межах концепції «кращого регулювання» Європейська Комісія підготувала документ (так званий «набір інструментів»),¹⁰⁰ який містить вказівки, поради та найкращі практики «кращого регулювання», зокрема надає таблицю основних впливів, які слід ідентифікувати та оцінити. На її основі пропонуємо власний перелік питань, які допоможуть розробнику політики визначити, які впливи має законодавча ініціатива. Хоча виявити найбільш релевантні та значні впливи відносно легко, такий перелік буде допоміжним інструментом, що допоможе виявити інші, менш передбачувані або навіть неочікувані впливи. Водночас слід взяти до уваги, що недостатньо лише виявити вплив — варто якомога повніше описати його прояви та наслідки. Цей перелік запитань та сфер регулювання не є вичерпним, тому, проводячи Оцінку законодавчого впливу, ми закликаємо не обмежуватися лише цим переліком, аналізуючи можливі наслідки законопроекту.

Сфера	Можливі питання
Клімат і навколишнє середовище	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на навколишнє середовище? ▶ на забруднення повітря, яке може вплинути на здоров'я людини чи забруднення навколишнього середовища (ґрунту, водних об'єктів тощо)? ▶ на доступ до питної води? ▶ на якість води (особливо у прибережних чи морських районах) через можливе скидання стічних вод, важких металів, нафти, інших забруднювальних речовин? ▶ на біологічні види, що перебувають під загрозою зникнення, на середовища їхнього проживання чи природно-заповідний фонд? ▶ на використання відновлювальних чи невідновних природних ресурсів? ▶ на утворення/переробку/зберігання/утилізацію відходів, зокрема радіоактивних? <p>Чи призводить законопроект до втрати доступних земельних ділянок (наприклад, через будівельні роботи) або зменшення/збільшення земельних ділянок, придатних для використання (наприклад, через рекультивацію земель)?</p>

¹⁰⁰ ['Better regulation' toolbox / European Commission.](#)

Зайнятість	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на розмір заробітної плати чи порядок її нарахування? ▶ на працевлаштування? ▶ на рівень захисту трудових прав працівників? <p>Чи спрямований законопроект на боротьбу з незадекларованою працею?</p> <p>Чи передбачає законопроект заходи, які б перешкоджали або збільшували потенціал для створення нових робочих місць або запобігали втраті робочих місць?</p>
Охорона здоров'я	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на доступ до медичних послуг або їхню якість? ▶ на фінансування та організацію системи охорони здоров'я/закладів охорони здоров'я в населених пунктах (містах, малонаселених селах, селищах, гірських населених пунктах тощо)? ▶ на здоров'я населення, включаючи очікуваний вплив на захворюваність, народжуваність та смертність? ▶ на здоров'я населення через погіршення/покращення якості ґрунтів, води, повітря тощо? ▶ на спосіб життя населення (через фізичну активність, вживання алкоголю, тютюну чи наркотиків)? ▶ на доступ до ліків?
Культура	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на збереження культурної спадщини та культурних цінностей? ▶ на доступ до культурних послуг? ▶ на фінансування чи систему організації закладів культури (бібліотеки, архіви, театри, музеї, книговидавництва тощо)? ▶ на креативні індустрії?¹⁰¹
Врядування	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на органи державної влади чи органи місцевого самоврядування щодо їхніх повноважень, структури чи фінансування? ▶ на право громадськості на доступ до інформації про діяльність органів державної влади чи органів місцевого самоврядування? <p>Чи передбачає законопроект створення нового державного органу?</p> <p>Чи реалізація законопроекту потребує додаткових адміністративних витрат для державних органів?</p>

¹⁰¹ Поняття «креативні індустрії» охоплює багато різних сфер, такі як медіа (включаючи кіно, телебачення, радіо, видавництво), мистецтво, дизайн (графічний, промисловий, вебдизайн), музика, література, архітектура, реклама, мода, виставкова справа, відеоігри, а також кулінарія, театр та багато іншого. Креативні індустрії: їх роль та місце у сучасному українському суспільстві / Міністерство культури та стратегічних комунікацій України.

Освіта та наука	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на фінансування чи систему організації закладів освіти різних рівнів? Чи вплине він на рівень організації освіти у населених пунктах (містах, малонаселених селах, селищах, гірських населених пунктах тощо)? ▶ на доступ осіб до освіти та/або професійного навчання? ▶ на організацію інклюзивного навчання? ▶ на автономію закладів вищої освіти? ▶ на академічну мобільність студентів, учнів чи викладачів та/або сприяє поглибленню співпраці між навчальними закладами? ▶ на потенціал проведення наукових досліджень та розробок? <p>Чи передбачає законопроект підтримку вітчизняних наукових досліджень (фінансування наукових або науково-технічних програм, проєктів на надання грантів тощо)?</p>
Бізнес-середовище	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на роботу малих та середніх суб'єктів господарювання? Чи є такий вплив пропорційним? ▶ на здатність суб'єктів господарювання здійснювати зовнішньоекономічну діяльність (експорт/імпорт товарів, робіт та послуг)? ▶ на інвестиційну діяльність, державно-приватне партнерство? ▶ на підвищення/зниження цін на товари, роботи чи послуги? <p>Чи передбачає законопроект подання суб'єктом господарювання нової інформації (якому органу, який період звітності, тип даних)?</p> <p>Чи передбачає законопроект введення нового виду ліцензій або дозволів?</p>
Торгівля та конкурентоспроможність	<p>Чи законопроект однаково/по-різному регулює суб'єкт господарювання залежно від його розміру, місцезнаходження, розміру доходу тощо?</p> <p>Чи передбачає законопроект суворіші норми для ведення певного виду бізнесу?</p> <p>Чи призведе законопроект до зменшення вибору продукції або послуг, створення бар'єрів доступу до ринку для нових постачальників товарів і послуг тощо?</p>
Споживання	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на ціну, якість, доступність або вибір товарів та послуг? ▶ на доступ споживача до інформації про товари чи послуги? ▶ на рекламу товарів чи послуг? <p>Чи передбачає законопроект вилучення з ринку або заборону виробництва/продажу певної продукції?</p>
Соціальний захист	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на доступ та якість соціальних послуг, особливо для вразливих груп населення? ▶ на фінансування чи організацію системи надання соціальних послуг? <p>Чи передбачає законопроект запровадження нових видів державної соціальної допомоги або скорочення існуючих?</p> <p>Чи встановлює законопроект нову категорію населення, яка потребує соціального захисту, або скорочує існуючі категорії?</p>

Цифровізація та технології	<p>Чи передбачає законопроект запровадження нових інструментів електронного урядування або електронної демократії?</p> <p>Чи узгоджується законопроект із завданнями державної політики у сфері цифрового розвитку?</p> <p>Чи впливає законопроект на комунікацію бізнесу, громадян та держави через запровадження цифрових інструментів?</p> <p>Чи передбачає законопроект заходи для подолання «цифрового розриву»?¹⁰²</p>
Інтелектуальна власність	<p>Чи впливає законопроект на охорону та захист інтелектуальної власності (авторське право та суміжні права, патенти, торговельні марки тощо)?</p>
Вплив на регіони	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на економічну діяльність, навколишнє середовище чи людей, які живуть у містах, сільській місцевості, прикордонних, гірських чи малонаселених районах? ▶ на спроможність територіальних громад? <p>Чи спрямований законопроект на розв'язання проблеми певних регіонів (наприклад, сільської місцевості)?</p> <p>Чи вплине законопроект на регіони по-різному (через різну фінансову спроможність, географічне розташування тощо)?</p>
Боротьбі зі злочинністю	<p>Чи впливає законопроект на здатність правоохоронних органів протидіяти злочинній діяльності?</p> <p>Чи законопроект криміналізує /декриміналізує правопорушення? Чи призведе це до збільшення/зменшення кількості правопорушень?</p> <p>Чи змінює законопроект порядок здійснення помилування чи застосування амністії?</p> <p>Чи спрямований законопроект на зменшення рівня злочинності?</p>
Транспорт	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на пасажирські чи вантажні транспортні перевезення? ▶ на надання послуг поштового зв'язку? ▶ на повітряні перевезення чи використання повітряного простору? ▶ на здійснення торговельного мореплавства?
Енергетика	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ на виробництво енергії? ▶ на використання альтернативних джерел енергії? <p>Чи збільшить/зменшить законопроект потреби споживання енергії та палива?</p>

¹⁰² Під «цифровим розривом» розуміється проблема доступу окремих осіб, груп, категорій населення чи навіть регіонів до інформаційно-комунікаційних технологій та мережі Інтернет, яка виникає через певні соціальні, культурні та економічні чинники.

Міжнародні відносини	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ на міграційну політику?▶ на іноземців та осіб без громадянства?▶ на зобов'язання України у сфері європейської інтеграції, зокрема, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС? <p>Чи відповідає законопроект вимогам на міжнародному рівні (міжнародним стандартам)?</p>
Основні права	<p>Як законопроект впливає:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ на майнові права осіб? Чи обмежує він право осіб вільно розпоряджатися своєю власністю (обмежує придбання, користування чи розпорядження майновими правами)?▶ на діяльність політичних партій чи громадських організацій?▶ на право особи на шлюб та сім'ю?▶ на виборчий процес?▶ на доступ до правосуддя? <p>Чи втручання у приватне життя, передбачене законопроектом, є пропорційним?</p> <p>Чи спрямований законопроект на ліквідацію нерівності за ознаками статі, національності, релігії, віку, інвалідності, сексуальної орієнтації тощо?</p>

Додаток 3

Методологія Оцінки гендерного впливу

Європейський інститут з гендерної рівності пропонує такі кроки здійснення Оцінки гендерного впливу:¹⁰³

1. Визначити мету запланованої політики, законопроекту чи програми та чи пов'язана вона з гендерною рівністю. Для цього пропонується надати відповідь на такі запитання:
 - › Яка мета політики чи законодавчої ініціативи?
 - › Чи спрямована ця мета на розв'язання якоїсь соціальної проблеми?
 - › Чи ця соціальна проблема має гендерний вимір?
 - › Як мета втручання враховує цей гендерний вимір?
2. Визначити, чи має запланований захід прямий або непрямий вплив на гендерну рівність. На цьому кроці визначається, чи є необхідність у проведенні Оцінки гендерного впливу. Оцінку гендерного впливу потрібно здійснювати, якщо: 1) законодавчий вплив спрямований на осіб — фізичних або юридичних; 2) запропонована законодавча ініціатива впливає на доступ жінок і чоловіків до ресурсів, або на контроль над ними, що змінить їхнє соціальне становище.
3. Гендерно-чутливий аналіз. Оцінка гендерного впливу будь-якої ініціативи передбачає процес аналізу для визначення впливу, який може мати втручання на рівність жінок і чоловіків. З одного боку, такий аналіз має спробувати описати поточну ситуацію у сфері, яка піддається регулюванню, з урахуванням якісних та кількісних даних, з іншого — визначити, наскільки запропонований захід змінить цю ситуацію, давши відповіді на такі запитання:
 - › Чи заплановане втручання відповідає проаналізованим потребам як жінок, так і чоловіків?
 - › Чи враховує захід визначену у поточній ситуації гендерну нерівність між жінками і чоловіками (через приписані гендерні ролі) щодо доступу до ресурсів, як-от послуги охорони здоров'я, знання та навчання, особиста безпека та добробут тощо, та доступу до фундаментальних громадянських, соціальних та політичних прав?
 - › Чи запропоноване законодавче втручання призведе до диспропорції у розподілі праці та/або репрезентації жінок або гендерно-обумовленого насильства?
4. Оцінювання гендерного впливу. Після визначення наслідків запропонованої політики потрібно з'ясувати, якого роду гендерний вплив матиме ініціатива — позитивний, нейтральний чи

¹⁰³ [Gender Impact Assessment Gender Mainstreaming Toolkit / European Institute for Gender Equality.](#)

негативний. Для цього потрібно порівняти прогнозований вплив політики із поточною ситуацією гендерної рівності та з'ясувати — поліпшиться, погіршиться чи залишиться незмінною ситуація. Позитивним може вважатися вплив, який забезпечить поліпшення становища жінок і чоловіків та/або їхніх груп, а також допоможе їм реалізовувати ключові інтереси та задовольнити потреби.¹⁰⁴ Наприклад, позитивним впливом є збалансоване представництво статей під час процесу ухвалення рішення, усунення або зменшення гендерних розривів щодо доступу до таких ресурсів, як кар'єра, здоров'я, час, освіта, влада, інформація тощо, та на контроль над ними, популяризація ідеї соціальної рівності та ліквідації стереотипів.

5. Формування висновків та рекомендацій має відбуватись з урахуванням виявлених наслідків для гендерної рівності. Для цього на основі отриманих висновків необхідно надати пропозиції, спрямовані на забезпечення гендерної рівності на різних етапах реалізації політики. Важливим елементом також є визначення індикаторів, які дозволять здійснювати моніторинг та оцінку фактичних результатів законодавчої пропозиції.

¹⁰⁴ Порадник щодо проведення оцінки гендерного впливу проєктів стратегічних і програмних документів органів місцевого самоврядування.