



Заради збільшення ваги Закону:

післязаконодавчий контроль як новий підхід до оцінки впровадження законодавства та наглядової ролі парламентів в Європі

Порівняльний аналіз
для Верховної Ради України

Франклін Де Вріезе,

Липень 2022





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Франклін Де Вріезе,
Голова відділу Практики підзвітності
Вестмінстерська фундація за демократію

Заради збільшення ваги Закону:

**післязаконодавчий контроль як новий підхід
до оцінки впровадження законодавства та
наглядової ролі парламентів в Європі**

Порівняльний аналіз для Верховної Ради України
Програма USAID «Рада: наступне покоління»

Липень 2022

Права та застереження

Усі права на цю працю, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Дослідження здійснене **Франкліном Де Вріезе**, головою відділу Практики підзвітності у WFD, у липні 2022. Автор вдячний за цінні коментарі колег, отримані від Грема Ремшо, Рафаеля Хіменеса Айбара та Тані Холштейн із WFD, та Володимиру Венгеру і Валерії Новак з ГО «Інтерньюз-Україна» (**Програма USAID «РАДА: наступне покоління» в Україні**). Цінні коментарі щодо розділів представили Том Кайгіл (розділ про Вестмінстерський парламент), Стефен Імрі (Шотландський парламент), Йохен Гукес (Німецький Бундестаг), Меліссо Боші та Елена Грільйо (Італійський парламент), Жан-Батист Леклер (Французький парламент), Сімона Ледерман та Фелікс Штебел (Швейцарський Федеральний парламент) та Данієла Божовіч (Чорногорський парламент).

Публікація «Заради збільшення ваги закону: Післязаконодавчий контроль як новий підхід до оцінки впровадження законодавства та наглядової ролі парламентів в Європі» стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена **в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління»**, яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Детальніше про Програму:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

“Закон має бути стабільним, але не застиглим”

Роско Паунд, Декан Гарвардської школи права (1870–1964)

“Очікування громадськості щодо законодавчої успішності парламенту суттєво еволюціонувало від простого прийняття законодавства і його введення в дію – аж до отримання впливу від дії закону”

Філіп Нортон, барон Нортон Лаут, Палата лордів,
Велика Британія

ЗМІСТ

Перелік додатків та малюнків.....	7
Перелік аббревіатур	8
Про що це дослідження	9
Вступ	15

ЧАСТИНА ПЕРША: Післязаконодавчий контроль як новий підхід до наглядової функції парламенту	18
---	-----------

Розділ 1: Навіщо парламенти проводять післязаконодавчий контроль: обґрунтування.....	19
---	-----------

Розділ 2: Як парламенти проводять післязаконодавчий контроль: принципи.....	28
--	-----------

Розділ 3: Прикінцеві положення та положення про перегляд – тригери PLS	46
---	-----------

Розділ 4: Як парламенти підходять до післязаконодавчого контролю	55
---	-----------

ЧАСТИНА ДРУГА: Післязаконодавчий контроль у країнах Європи – огляд по країнах.....	64
---	-----------

Розділ 5: Післязаконодавчий контроль у Вестмінстерському парламенті (Велика Британія)	65
--	-----------

Розділ 6: Післязаконодавчий контроль у Шотландському парламенті.....	71
---	-----------

Розділ 7: Післязаконодавчий контроль у німецькому Бундестазі	76
---	-----------

Розділ 8: Післязаконодавча оцінка в Італійському парламенті	80
--	-----------

Розділ 9: Післязаконодавчий контроль у Французькому парламенті.....	85
--	-----------

Розділ 10: Післязаконодавча оцінка у Швейцарському федеральному парламенті	91
---	-----------

Розділ 11: Післязаконодавчий контроль у Чорногорському парламенті	96
--	----

ЧАСТИНА ТРЕТЯ: Тематичний підхід до післязаконодавчого контролю	101
--	-----

Розділ 12: Гендерно чутливий післязаконодавчий контроль.....	101
---	-----

Розділ 13: Кліматостійкий післязаконодавчий контроль.....	112
--	-----

Висновки	120
----------------	-----

Додаток 1: Бібліографія	134
-------------------------------	-----

Додаток 2: Про автора.....	137
----------------------------	-----

ПЕРЕЛІК ДОДАТКІВ ТА МАЛЮНКІВ

Додаток 1: Парламенти та післязаконодавчий контроль	14
Додаток 2: Методологічні кроки організації післязаконодавчого контролю в парламенті	44
Додаток 3: Прикінцеві положення і післязаконодавчий контроль	54
Додаток 4: Індикатори PLSBox	63
Додаток 5: Післязаконодавчий контроль у Парламенті Великої Британії.....	70
Додаток 6: Післязаконодавчий контроль у парламентах Західних Балкан	100
Додаток 7: Гендерно чутливий післязаконодавчий контроль	118
Додаток 8: Післязаконодавча перевірка кліматичного та екологічного законодавства	119
Додаток 9: Міркування для Верховної Ради України (ВРУ)	125
Мал. 1: Післязаконодавчий контроль як складова повного законодавчого процесу	22
Мал. 2: Схематичне співвідношення післязаконодавчого контролю із законодавством та наглядом	24
Мал. 3: Загальна категоризація парламентських підходів до PLS.....	58
Мал. 4: Дослідження конкретних випадків за країнами у рамках категоризації парламентських підходів до PLS	122

ПЕРЕЛІК АБРЕВІАТУР

CEC	Комітет з оцінки та контролю (Франція)
CSO	Організація громадянського суспільства
ЕС	Європейський Союз
GBA+	Гендерна оцінка + (Канада)
GEC	Комітет гендерної рівності (Данія)
ICT	Інформаційно-комунікаційні технології
LOLF	loi organique relative aux lois de finances (Франція)
M&E	Моніторинг та оцінювання
MRV	Моніторинг, звітування та верифікація
NATO	Організація Північно-Атлантичного Договору
NDCs	Внески від кожної країни
NKR	Рада національної регуляторної реформи (Німеччина)
OTA	Офіс оцінки технологій (Німеччина)
PCA	Парламентський контроль Адміністрації (Швейцарія)
PLS	Післязаконодавчий контроль
RIA	Оцінка регуляторного впливу
RoP	Регламент
RRP	План відновлення та стійкості
SDGs	Цілі сталого розвитку
SEVAL	Швейцарське товариство з оцінювання
USAID	Агенція з міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки
ВРУ	Верховна Рада України
КМУ	Кабінет міністрів України

ПРО ЩО ЦЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Що таке успішний Парламент? Це питання обговорюють багато парламентарів та політологів. У цьому дослідженні ми покажемо, що визначення інституційної успішності парламентів розвивалося поступово, від набуття законами чинності до забезпечення їхнього введення у дію та ефективності їх імплементації.

Післязаконодавчий контроль (PLS) – це парламентський процес післязаконодавчого оцінювання законодавства, що перевіряє введення його в дію та оцінює його вплив, якщо поставлені цілі політики досягаються.

Проблема державної політики, на яку спрямований PLS, охоплює невпровадження, або часткове чи пізніє впровадження законодавства. Це є викликом у багатьох суспільствах, що негативно впливає на верховенство права, державні послуги для громадян, економічну активність та клімат для інвестицій і зайнятості.

Впровадження законодавства – це комплексний процес, який не відбувається автоматично. Він залежить від чіткості законодавчого тексту, сумісності закону з іншими законами, конституцією, міжнародними зобов'язаннями, наявністю людських і фінансових ресурсів для впровадження закону, та наявності вторинного законодавства (регуляторних норм), і в доступності нового законодавства для тих, хто відповідає за його правозастосування.

Оскільки парламенти беруть на себе відповідальність дізнатися про стан справ та моніторити, наскільки прийняті ними закони виконуються так, як передбачено, та досягають очіку-

ваного ефекту, PLS дедалі більше визнається важливим елементом нагляду та законодавчої ролі парламенту, невід'ємною частиною законодавчого циклу.

PLS виконує дві важливі функції. По-перше, це функція, пов'язана з моніторингом запровадження законодавства. По-друге, це функція оцінювання того, наскільки цілі закону відбиваються у досягнутих результатах і впливі законодавства після його впровадження. Головними цілями PLS, які впливають із цих функцій, є такі: оцінювання, чи функціонує законодавство, як передбачалося, і якщо ні, то запропонувати рішення; збільшити фокус для уряду на впровадженні законодавства; і взагалі, створити краще законодавство.

В першій частині цього дослідження окреслено підґрунтя політики, яка обумовлює PLS як новий підхід до наглядової ролі парламенту. Ми розглядаємо обґрунтування для PLS в різних парламентах. Пропонуємо набір принципів PLS, як вони виникають із практики та її осмислення. Ми аналізуємо прикінцеві положення та положення про перегляд, що разом складають один із тригерів PLS.

Ми запропонуємо також категоризацію різних парламентських підходів до PLS. Категоризація аналізує фактори, які визначають результативність парламентів у проведенні PLS; до якої міри ця результативність визначається наявністю в самому парламенті структур та процедур для проведення PLS; до якої міри ця результативність визначається результатами та післясупроводом отриманих в ході PLS результатів. На основі такого аналізу ми визначили чотири категорії парламентів щодо PLS: пасивні контролери, неформальні контролери, формальні контролери та незалежні контролери.

Парламенти – пасивні контролери мало що мають в сенсі парламентських структур, спроможності та процедур для PLS-аналізу, і отримують незначні власне парламентські результати щодо PLS у вигляді звітів чи супроводу. Парламенти – неформальні контролери мають незначні парламентські структури та процедури, але сильніші відносно власних результатів щодо PLS. Парламенти – формальні контролери мають більш розвинені структури та процедури щодо PLS, але слабкі відносно наслідків та післясупроводу. А парламенти – незалежні контролери сильні як щодо структур і процедур, так і щодо результатів і наслідків. Категоризація за чотирма підходами визнає складність парламентської інституалізації PLS. Таким чином, перша частина дослідження малює загальну картину для подальшого аналізу прикладів по країнах, чому присвячена друга частина дослідження.

У другій частині дослідження представлено аналіз по семи країнах Європи: Вестмінстерський парламент (Велика Британія), Шотландський парламент, Німецький Бундестаг, Італійський парламент, Французький парламент, Швейцарський федеральний парламент та Чорногорський парламент.

Ці парламенти відібрані тому, що вони мають задокументовану практику проведення PLS. Дослідження всіх прикладів демонструє, що PLS позитивно включений у щоденну парламентську практику, хоча і в різний спосіб і за різними процедурами. Ці приклади включають парламенти як країн ЄС, так і країн в Європі, що не є членами ЄС.

Усі ці приклади представляють різні підходи до PLS згідно з категоризацією дослідження. Вестмінстерський, Шотландський та Швейцарський федеральний парламенти належать

до категорій незалежних контролерів PLS. Німецький федеральний парламент може розглядатися серед неформальних контролерів PLS. Італійський та французький парламенти належать до формальних контролерів PLS. А Черногорський парламент може розглядатися як пасивний контролер PLS.

У третій частині дослідження розглянуто тематичний підхід до PLS. Його мета – відобразити вплив законодавства у конкретних тематичних сферах інтересу. Така тематична лінза в оцінці впливу може охоплювати широке коло питань, як-от рівність, гендерні питання, довкілля та зміна клімату, Цілі сталого розвитку (SDGs), права людини, корупцію, права дітей тощо. Не заперечуючи користь та важливість інших тематичних індикаторів, цей розділ дослідження сфокусовано тільки на двох тематичних сферах: гендерній рівності та довкіллі і зміні клімату.

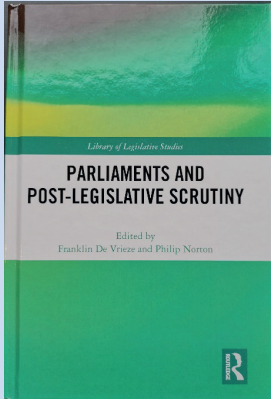
Гендерно чутливий PLS є й інформативним, і трансформуючим одночасно. Він інформативний, тому що виокремлює гендерно пов'язані питання наочно. Він трансформуючий, тому що впливає на соціальні відносини та дає інформацію для майбутньої роботи і думання над законодавством та його впливом на гендер.

Відповідно до того, як зміна клімату дедалі вище підіймається сходами політичних пріоритетів, критична роль парламенту в розвитку та моніторингу кліматичних цілей власної країни стає дедалі важливішою. PLS можна застосовувати до кліматично орієнтованого законодавства та до загальноорієнтованого законодавства, що не є спеціально ані кліматичним, ані екологічним.

Дослідження включає окремий розділ з міркуваннями для ВРУ. Там проаналізовано, що саме може бути найбільш практич-

ними організаційними засобами для PLS. Пропонований шлях – уповноважити комітети проводити PLS, оскільки комітети вже виконують контроль, спрямований на імплементацію. Обраний персонал Секретаріату повинен бути відповідальний за всю оперативну роботу та проведення процесу аж до звіту щодо PLS. Можна поміркувати, щоб майбутня дослідницька служба відіграла в тому важливу роль, і щоб Головне юридичне управління також допомагало комітетам в їх роботі із PLS. Хоча система PLS може бути швидко підсилена набором методологічних правил, правові і процедурні зміни можуть знадобитися також, щоб добре розгорнути весь потенціал PLS у довготривалій перспективі. На підставі раніших досліджень можна запропонувати кілька ключових рекомендацій, як короткострокових, так і довгострокових, щодо розвитку добре продуманої саме для України системи PLS в Парламенті.

На завершення, варто зазначити, що PLS – це не кінець шляху. Це тільки початок діалогу щодо змін, які досягаються через закони, поліпшення, здобутки та виклики.



Парламенти та післязаконодавчий контроль

Під редакцією Franklin de Vrieze та Philip Norton

Видано: Routledge Series: Library of Legislative Studies, 2021

У книжці «Парламенти та післязаконодавчий контроль» запропоновано глибокий аналіз, як окремі країни Євросоюзу проводять післязаконодавчий розгляд. Подано аналіз післязаконодавчого контролю в контексті парламентського нагляду та залучення парламенту до законодавчого циклу. Книга є результатом співпраці між Центром законодавчих студій Університету Гулля та Вестмінстерської фундації за демократію. Розділи книжки спочатку були опубліковані у спеціальному виданні The Journal of Legislative Studies.

Додаток 1: Парламенти та післязаконодавчий контроль

ВСТУП

Демократична система врядування – це про покращення життя людей завдяки кращій політиці та кращому законодавству. Хоча уряди часто готують стратегії та проєктують нове законодавство, парламент – це ключова установа для схвалення і того, й іншого, та для нагляду за їхньою імплементацією. Парламенти застосовують PLS для забезпечення, щоб поліпшена політика дійсно поліпшувала життя людей.

Парламенти дедалі більше застосовують методи контролю, а законодавство переглядається після набуття чинності – щоб перевірити, чи працює воно на практиці так, як передбачалося, і якщо ні, то зрозуміти, чому і спробувати зарадити проблемам. Все більше поширюється думка, що незважаючи на бажаність урядового післязаконодавчого розгляду, відомого як післязаконодавче оцінювання законодавства, парламенти мають окремий і важливий інтерес і функцію, які і втілюють як свою наглядову роль. Парламент України не є винятком із цього тренду.

Ще до пандемії Ковіду-19 в 2020 р. та до 24 лютого 2022 р. і війни проти України, WFD бачила широку підтримку Верховною Радою України (ВРУ) розширеного підходу до PLS, і розуміння, що процес має бути очолений Парламентом. Такий тренд був встановлений доктором Віктором Чимієнті у його «Оцінці післязаконодавчого контролю та служб підтримки персоналу у ВРУ» (2019).

Звіт про оцінку 2019 р. відзначав, що для України питання не лише в тому, чи бажано мати PLS, але і в тому, які інституційно-організаційні структури потрібні ВРУ для його розбудови. З цієї точки зору, шляхом уперед було б доручити комітетам ВРУ

завдання проводити PLS, оскільки комітети вже виконують «вузку» форму контролю, що фокусується на імplementації.

Виділений персонал Секретаріату має наглядати за всією оперативною роботою та вести процес до звіту щодо PLS. У цьому сенсі супровідна роль інших органів та підрозділів в Апараті ВРУ – це важливе питання для обмірковування. Оціночний звіт 2019 р. вказав на консенсус, який почав з'являтися, що майбутня Дослідницька служба буде відігравати важливу роль і що Головне юридичне управління має також сприяти комітетам у разі потреби.

Проте, коли йдеться про PLS у ВРУ, досі існують обмеження та виклики, наприклад, як змусити це запрацювати за наявних ресурсних обмежень та як забезпечити для цього політичну волю. Хоча система PLS може бути швидко впроваджена шляхом методологічних правил, правові і процедурні зміни можуть знадобитися для досягнення повного потенціалу PLS в довготривалій перспективі, як зазначено в останньому – найбільшому – спеціальному додатку у цьому звіті.

Останні кілька років WFD працювала із ВРУ над розширенням обізнаності про важливість PLS, ділилася найкращими світовими парламентськими практиками, пропонувала методологічне наставництво та підтримувала пілотні PLS-розслідування у ВРУ.

Дослідження, яке ви тримаєте в руках, розроблене на базі фінансованого USAID проєкту RANG, відштовхується від цих попередніх ініціатив із поширення знань та розбудови спроможності. Дослідження пропонує консолідований огляд після-законодавчого контролю як нового підходу до впровадження законодавства та наглядової ролі парламентів в Європі. У ньому

подано попередній огляд основних правил, практик та трендів щодо PLS в Європі, із фокусом на досвіді кількох парламентів Європи: в Німеччині, Італії, Франції, Чорногорії, Швейцарії та Великій Британії (Вестмінстерського та Шотландського парламентів).

Ми сподіваємось, що дослідження стане довідковим документом для подальших кроків ВРУ на шляху зміцнення демократичної практики в наступні роки.

ЧАСТИНА ПЕРША:

Післязаконодавчий контроль як новий підхід до наглядової функції парламенту

Проблема політики як стратегії, яку намагається вирішити PLS, охоплює невпровадження законодавства, його часткове впровадження або впровадження із запізненням. Це є викликом, що негативно позначається на верховенстві закону, наданні державних послуг громадянам, економічній діяльності та кліматі для інвестицій та працевлаштування.

Впровадження законодавства – це складний процес, який не відбувається автоматично. Він залежить від ясності законодавчих текстів, сумісності закону з іншими законами, конституцією, міжнародними зобов'язаннями, наявності людських та фінансових ресурсів для впровадження закону, наявності вторинного законодавства (регуляторних норм) та від доступності нового законодавства для тих, хто відповідає за його дотримання.

Оскільки парламенти приймають на себе роботу дізнаватися та відповідальність моніторити, чи імплементуються ті закони, які вони прийняли, саме так, як це передбачалося, і чи досягають очікуваного впливу, то PLS дедалі більше стає важливим елементом наглядової та законодавчої функції парламенту і невід'ємною частиною законодавчого циклу.

Перша частина даного дослідження окреслює рамку політики, яка обґрунтовує PLS як парламентську функцію. Ми розглянемо причини застосування PLS у різних парламентах. Потім запропонуємо низку принципів PLS, як вони постають із практики та подальшого її обмірковування. Далі проаналізуємо прикінцеві положення та положення про перегляд законодавства,

які складають один із рушіїв-тригерів PLS. Запропонуємо категоризацію парламентських підходів до PLS. Таким чином, ця перша частина дослідження підготує сцену для аналізу по країнах, якому буде присвячена частина друга.

РОЗДІЛ 1: Навіщо парламенти проводять післязаконодавчий контроль: обґрунтування

Однією з функцій парламенту є створення законів, що відповідають потребам громадян країни. Однак роль парламенту також і в тому, щоб оцінити, наскільки закони, які він прийняв, мають ті наслідки, які від них очікувались. Таким чином, здійснення PLS може бути охарактеризоване як окрема діяльність, що дозволяє парламенту здійснити самомоніторинг та самооцінювання, і поміркувати щодо суті свого демократичного впливу та внутрішньої технічної спроможності.

1.1. Чотири обґрунтування післязаконодавчого контролю

У своєму звіті за 2004 р. Комісія законодавства Великої Британії визначила чотири причини для проведення систематичного PLS: подивитися, чи працює законодавство на практиці так, як передбачалося; краще зосередитися на імплементації та досягненні цілей політики; визначити та розповсюдити найкращі практики, щоб можна було зробити висновки із помилок та успіхів, виявлених під час проведення контролю. Сюди можна було б додати необхідність діяти на випередження щодо потенційних негативних впливів нового законодавства на основоположні свободи, та, наприклад, на довкілля чи економічне і соціальне благополуччя.

Аналізуючи дії чи бездіяльність уряду та доповнюючи законодавство різних типів, парламент вимірює, наскільки закони країни відповідають своїй меті та наскільки ефективно уряд керує імплементацією своєї політики та дотримується нормативних зобов'язань. Однак цей зв'язок не завжди прослідковується у парламентській системі, а потрібна інформація не завжди піддається збору, аналізу та реагуванню на висновки.

Таким чином, здійснення PLS може бути охарактеризоване як окрема діяльність, що дозволяє парламенту здійснити самомоніторинг та самооцінювання, і поміркувати щодо суті свого демократичного впливу та внутрішньої технічної спроможності. Різні парламенти, добірка яких розглянута у цьому дослідженні, починають інституалізувати PLS як окремий механізм у парламенті.

Існує два типи PLS. PLS може стосуватися ширшого контролю законодавства, метою якого є оцінювання, чи досягає і наскільки досягає закон передбаченої мети, який характер та ступінь цього впливу. PLS може також стосуватися вузького оцінювання – як на практиці працює закон. Цей останній варіант являє собою більш сфокусований та більш юридичний і технічний розгляд.

У результаті, виконання PLS об'єднує в собі дві різні функції: 1) функцію моніторингу, оскільки застосування законодавства і особливо прийняття необхідного вторинного законодавства оцінюється парламентом у визначені моменти, та 2) функцію оцінювання, оскільки парламент хоче забезпечити, щоб нормативні цілі політики відбивалися у результатах та ефекті від законодавства.

1.2. Післязаконодавчий контроль як законодавчий підсилювач

Зростання стимулів для PLS співпадає із раціоналізацією процесу законотворення та зі зростанням попиту на перегляд якості законодавства та на процедури, які можуть допомогти парламентам керувати сучасною «ускладненістю законодавства».

Законодавча оцінка – це діяльність із інституалізації та систематизації моменту аналізу та оцінки, що націлена на якість прийнятого законодавства. Така робота поліпшує розуміння парламентом причинно-наслідкових зав'язків між законом та його ефектом, оскільки точність припущень, що передувала прийняттю законодавства, перевіряється після введення законодавства у дію. PLS як форма законодавчого оцінювання – це процес навчання, який докладає і до знання парламенту про вплив законодавства, і до парламентського розуміння, як впровадження законодавства задовольняє потреби різних стейкхолдерів. Опосередковано PLS може зменшити невизначеність та недовіру і дозволяє законодавцям вчитися на практиці.

Загалом, обґрунтування PLS можна охарактеризувати як циклічний та повторюваний підхід до врядування. Тобто, слідкуючи за законом після його прийняття, парламент визначає, наскільки уряд добре та ефективно виконав намір законодавців. Також, якщо в результаті впровадження проявилися якісь небажані наслідки, то закон треба відкоригувати, або, якщо виникли більш загальні проблеми з імплементацією, то PLS може виявити, що такі наслідки слід врахувати при розробці подальшого законодавства, як показано на малюнку нижче.



Мал. 1: Післязаконодавчий контроль як складова повного законодавчого процесу

Конституційний Комітет Палати лордів Великої Британії у своєму звіті за 2004 р. рекомендував, щоб PLS стала рутинною рисою парламентського контролю. Комітет здійснив цілісний аналіз законодавчого процесу, що включав не тільки проходження законопроєкту через парламент, але також і перед- та післязаконодавчий контроль. Ступінь проведення дозаконодавчого контролю може сприяти пізнішому аналізу під час стадії проведення післязаконодавчого контролю.

Прийняття до застосування такого «підходу повного циклу» до законодавчого процесу далі відбувається довкола парламенту та його ролі у національному бюджетному процесі. Тепер вже загалом є загальновизнаним, що парламент в ідеалі повинен відігравати роль протягом всього бюджетного циклу, залучаючи громадськість до фази передбюджетного обговорення, розглядаючи та приймаючи бюджет, моніторячи його імплементацию,

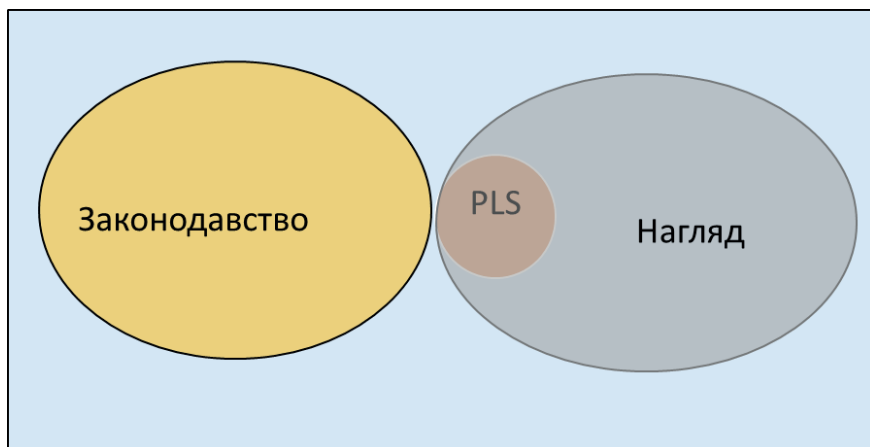
і, нарешті, спільно із вищими аудиторськими інституціями аудіюючи та оцінюючи виконання бюджету. PLS може розглядатися як продовження цього процесу здійснення парламентської відповідальності на ключових етапах процесу врядування.

1.3. Післязаконодавчий контроль як форма виконавчого нагляду

Хоча PLS може набувати форми окремого механізму у парламенті, процес оцінювання також є побічним продуктом виконання парламентом ефективного виконавчого нагляду та ефективної законотворчості. Аналізуючи дії чи бездіяльність уряду та доповнюючи законодавство різних типів, парламент вимірює, наскільки закони країни відповідають своїй меті та наскільки ефективно уряд керує імплементацією своєї політики та дотримується нормативних зобов'язань.

Тим не менше, виконання PLS насамперед простягається за межі виконавчого нагляду, в якості внутрішньої системи моніторингу та оцінювання, за допомогою якої парламент може сам аналізувати та робити висновки щодо власного демократичного внеску та внутрішньої технічної спроможності. З цієї точки зору PLS також пропонує підхід, що парламент може вважати своєю законодавчою функцією не просто прийняття законодавства, але й захист імплементації цього законодавства.

Існує багато різних варіантів вписати PLS у картину функцій парламенту, і нижче подано один із можливих варіантів візуалізації, де PLS показано як складову частину нагляду, але двосторонньо пов'язану із законодавчим процесом.



Мал. 2: Схематичне співвідношення післязаконодавчого контролю із законодавством та наглядом

1.4. Обмеження післязаконодавчого контролю

Комісія британського права зробила чотири застережливі коментарі щодо PLS та його обмежень:

(1.) Ризик повторення аргументів: PLS має зосередитись на наслідках законодавства. Якщо орган, що проводить PLS, не застосує самообмеження і обмеження до тих, кого опитуватиме, то є ризик скотитися до старого повторення аргументів, які вже висувалися під час прийняття законопроекту. Перегляд має здійснюватися конструктивно, із налаштованістю у майбутнє, з готовністю визнати помилки і зробити з них висновки.

(2.) Залежність від політичної волі: Розвиток більш системного підходу до PLS залежатиме від комбінації політичної волі та політичних обґрунтувань. Парламент та уряд спільно зацікавлені у посиленні PLS, оскільки він допомагає їм надати ясність по-

літиці, а також прагне і допомагає забезпечити, щоб значні ресурси, виділені на законотворення, спрямовувалися на добрий результат.

(3.) Ресурсні обмеження: PLS висуватиме вимоги щодо ресурсів і часу. Тому такі процедури оцінювання будуть більш обґрунтовані щодо законодавства певного рівня важливості, яке, скажімо, потягне за собою значні витрати для суспільства, або матиме значний суспільний ефект.

Оцінювання такого типу тягне за собою витрати не тільки часу та коштів, але й тому, що зазвичай воно залежить від отримання інформації з-поза меж уряду. Консультації із ключовими стейкхолдерами будуть необхідні, коли треба буде отримати безпосередньо пов'язані із предметом дані, і провести точне оцінювання результативності. За таких обставин для парламентів зазвичай неможливо проводити систематичне оцінювання всіх законодавчих схем. Тим не менше, результати урядового оцінювання дадуть базу, на якій парламентарі зможуть поставити запитання та привести до відповідальності тих, хто відповідає за політику та її впровадження.

Деякі парламенти доручали розгляд того, як працюють ділянки законодавства, секторальним наглядовим комітетам. Інші парламенти створювали спеціальні комітети із PLS. У будь-якому разі, оцінювання та звіт про оцінювання – заради підзвітності – не повинні обмежуватись використанням всередині уряду і мають виноситись у публічну площину.

Зрештою, варто нагадати про важливість того, як використовуються результати PLS, – чи то внесення поправок у законодавство, чи то подання парламентських запитів, внесення про-

позицій, надсилання звіту виконавчій владі, чи вимога щодо реагування протягом певного часу або як матеріал для аналітичної записки при підготовці нового закону.

1.5. PLS як процес навчання парламенту

Оскільки парламенти починають приділяти більше уваги своїй відповідальності щодо моніторингу, до якої міри прийняті ними закони впроваджуються в очікуваний спосіб і чи мають вони очікуваний вплив, – PLS все більше вважається невід’ємною частиною законодавчого циклу і постає новим виміром наглядової ролі парламенту.

PLS – це процес навчання, який докладає і до знання парламенту про вплив законодавства, і до парламентського розуміння, як впровадження законодавства задовольняє потреби різних стейкхолдерів. Таким чином, PLS заохочує громадян більше покладатися на парламент та може зменшити невизначеність та громадську недовіру.

У деяких парламентах на PLS впливає потреба краще розуміти, як впровадження закону впливає на добре врядування. Зокрема в царині гендерного впливу законодавства та впливу на довкілля та клімат.

Імплементация може призвести до небажаних і непередбачуваних наслідків для гендерної рівності, довкілля або до інших тем. Тому виокремлення таких горизонтальних тематичних оцінок впливу до та після впровадження стало додатковим рушієм для виникнення нових систем та практик PLS.

PLS – це не розкіш для нових чи менш інституціолізованих парламентів. Парламенти на різних етапах інституційного розвитку успішно здійснюють PLS. PLS може проводитись у багато різних способів.

Для парламенту питання полягає не в тому, чи треба проводити PLS, а в тому, як проводити PLS. В наступному розділі ми це розглянемо.

РОЗДІЛ 2: Як парламенти проводять післязаконодавчий контроль: принципи

У цьому розділі ми окреслимо кілька принципів проведення PLS. У пропонованих тут принципах розглядається мандат на проведення PLS в парламенті («чому?»), сфера застосування («що?»), учасники («хто?») та процес («як?») і часові рамки («коли?»). Це ані повний, ані виключний перелік принципів, але названі принципи надають спрямування для встановлення реалістичної практики PLS, узгодженої із правовими та процедурними нормами кожного конкретного парламенту.

Ми представляємо саме принципи, тому що WFD обстоює ідею, що PLS має бути більш інтегральною частиною парламентського процесу. WFD усвідомлює ресурсні обмеження парламентів та необхідність гнучкого підходу. За допомогою таких принципів ми намагаємося якомога більше вписатися в існуючі системи та процедури. Ці принципи постали із практики та аналізу проведення PLS у багатьох парламентах за минулі п'ять років.

2.1. Мандат на проведення PLS у парламентах

2.1.1. Парламент несе відповідальність за моніторинг законів, які він прийняв, щоб вони впроваджувалися, як планувалося, та мали очікуваний вплив. Тому PLS – це важливий інструмент для посилення підзвітності уряду.

Оскільки парламенти спрямовують велику частину своїх людських та фінансових ресурсів на процес прийняття законодавства, то нерідко аспект розгляду впровадження законодавства може випадати з їхнього поля зору. Впровадження – це складна річ, що залежить від мобілізації ресурсів та різних дійових осіб,

а також налаштованості на політику та законодавство, координації та співпраці всіх залучених сторін.

Впровадження не відбувається автоматично, на його проходження можуть вплинути кілька подій, включаючи зміну фактичних реалій, зміну у ресурсах, розмивання цілей, спротив стейкхолдерів та зміну правової основи пов'язаної політики. Впровадження законодавства та політик також може бути підірване асиметрією влад, виключенням, захопленням держави та клієнтелізмом.

Незважаючи на ці виклики, існують чотири всеохопні причини, для чого парламенти повинні пріоритетувати моніторинг та оцінювання впровадження законодавства: 1) щоб забезпечити дотримання вимог демократичного врядування та потреби впровадження законодавства згідно з принципами законності та правової визначеності; 2) уможливити більшу підготовленість та вчасне реагування на негативні впливи нового законодавства; 3) посилити націленість на імплементацію та досягнення цілей політики; 4) виокремлювати та розповсюджувати найкращі практики, щоб вивчати уроки успіхів та невдач в ході такої процедури контролю.

Тому PLS – це важливий інструмент посилення підзвітності уряду та є частиною наглядової ролі парламенту.

2.1.2. Три обов'язкові нормативні документи, які надають мандат для PLS: міністерські зобов'язання, положення про перегляд (у законах) та прикінцеві положення (у законах).

Найефективнішим механізмом забезпечення проведення PLS є створення обов'язкових регуляторних норм щодо пере-

гляду впровадження законодавства ще до прийняття закону парламентом. Для запровадження цього обов'язкового положення, або мандату, існують різні способи ще до прийняття закону:

- По-перше, в певний момент під час проходження через парламент міністрів виконавчої влади можна змусити взяти на себе зобов'язання проводити перегляди законодавства, вказавши, що саме має підпадати під перегляд та коли.
- Другий можливий варіант: депутати можуть скласти таблицю доповнень під час проходження законопроєкту, і включити туди положення про перегляд законодавства. Положення про перегляд законодавства вимагають такої дії, щоб закон або частина закону підлягали перегляду після певного визначеного часу. Положення про перегляд може стати корисним інструментом, тому що буде включене до закону, і тому матиме силу закону. В такому положенні може йтися про загальний перегляд всіх положень, або про конкретний перегляд конкретних положень закону, часові рамки такого перегляду та хто має здійснювати такий перегляд.
- Третій можливий варіант: прикінцеві положення, які ідуть іще на крок далі. Згідно з прикінцевими положеннями акт або положення автоматично припиняють свою чинність після певного часу, якщо тільки не виконуються інші критерії, як-от, приміром, перегляд та збереження цього закону чи положення. (Див. наступний розділ цього дослідження). Часто положення про перегляд, або прикінцеве положення, відбиває політичний компроміс і є ціною, яку платить уряд за проходження законопроєкту в парламенті. Бажано, щоб в якості обов'язкової вимоги чи мандату парламенти встанов-

лювали перегляд імплементації законодавства – наскільки це тільки можливо досягнути.

Варто зазначити, що у Великій Британії існує угода між урядом та парламентом Сполученого Королівства щодо PLS, яка передбачає, що уряд має подавати до парламенту меморандум про імплементацію закону через три-п'ять років після його прийняття. Можливо, що в інших парламентах не можна запровадити таку систему, але буде корисним продумати якусь таку систему, за якої уряд зобов'язується надавати інформацію парламенту, і таким чином створити підґрунтя очікувань для парламентів та урядів від цього процесу.

2.1.3. Навіть коли під час проходження законопроекту не внесене жодне зобов'язальне положення щодо PLS, парламент повинен мати можливість провести PLS із будь-якого предмету, коли він вирішить це зробити.

Положення щодо обов'язкового проведення PLS не у всіх випадках стають можливими чи бажаними. Альтернативою може стати рішення переглядати закон, яке приймається вже після набуття ним чинності. Для PLS існують різні тригери, і за ініціативу проведення PLS відповідальний в першу чергу парламент. Парламент повинен мати можливість провести PLS із будь-якого предмету, коли він вирішить це зробити.

І хоча уряд може відігравати важливу роль в ініціюванні процесу перегляду, коли після набуття законом чинності вирішить, що законодавство треба переглянути, але відповідний комітет парламенту може вирішити переглянути закон чи його положення в будь-який момент. Тригерами для парламенту можуть бути: 1) запити від громадян та організацій про перегляд від-

повідного закону; 2) звіти ЗМІ або петиції, в яких вказується на необхідність PLS; 3) якщо члени судової гілки коментують, що закон має прогалини, білі плями чи внутрішні суперечності, і має бути переглянутий, або 4) до цього веде поточна робота парламентського комітету та запит щодо даного питання.

Існує очевидна реальна цінність у тій можливості, що парламент може ініціювати PLS на підставі занепокоєння, висловленого громадянами щодо точності, застосовності, імплементації та вчасності конкретних законів. Тоді, коли процедура PLS запускається в результаті занепокоєння громадян, парламент має забезпечити залучення до процесу відповідних секторів громадськості.

Хоча зобов'язальні нормативні положення дозволяють запланувати PLS ще до прийняття законодавства, але можливо запровадити PLS і тоді, коли жодних таких попередніх зобов'язань не приймалося; цей другий варіант покладається виключно на тригери, що застосовуються після прийняття законодавства. Обидва варіанти можуть доповнювати один одного та разом репрезентують зручний набір можливостей для парламенту систематично проводити PLS. Розробляючи політику щодо PLS, можна очікувати, що хоча б один із цих підходів завжди можна буде застосувати.

У випадку, коли не передбачено жодного зобов'язального положення про перегляд закону, парламентам рекомендується визначати тригери для PLS та розпочинати PLS для певних законів, серед іншого, і на підставі запитів чи вимог громадян.

2.2. Сфера застосування PLS у парламентах

2.2.1. Під час PLS розглядається запровадження закону та його вплив на суспільство, і це сприяє поліпшенню самого закону та добробуту людей.

Оскільки PLS – це широка концепція, то загальноновизнано, що вона може означати різні речі для різних парламентів та стейкхолдерів. У вузькому тлумаченні PLS розглядає введення закону, оцінює, чи положення закону набули чинності, як суди інтерпретували закон та як юристи-практики і громадяни використовують закон. У ширшому сенсі під час PLS розглядається вплив законодавства, наскільки досягнуті встановлені цілі політики, на які націлений закон, та наскільки результативно вони досягнуті. Тут є два виміри PLS: 1) оцінювання технічного набуття чинності та виконання нового закону; 2) оцінювання його зв'язку із запланованими стратегічними наслідками.

Рекомендується, щоб парламенти намагалися виконати обидві форми PLS – і щодо впровадження закону, і щодо його впливу. Таким чином, PLS сприятиме як поліпшенню самого закону, так і добробуту людей.

2.2.2. Для найефективнішого використання часових та людських ресурсів парламенту потрібен прозорий процес визначення ділянок законодавства, які відбираються для перегляду під час PLS.

В принципі, було би корисним виконувати PLS для більшості законів, але, враховуючи наявні часові та людські ресурси, що є викликом для навіть найпотужніших парламентів світу, доводиться відбирати закони, які підлягають оціночному пе-

регляду. Краще застосувати обмежені ресурси на PLS щодо лише кількох законів на рік, і зробити це якісно і ефективно, аніж розпорошити їх на численні документи. З тих самих причин іноді бажано переглядати тільки одне положення або один розділ закону на рік. Такий підхід може бути особливо доцільний для великих законів, що складаються із багатьох частин, які слугують різним цілям. Рішення, наскільки той чи інший закон підлягає перегляду, має прийматися з огляду на сам закон.

Однак можна визначити типи законів, які загалом підходять чи не підходять для PLS. Законодавство, яке в принципі не підходить для PLS, зазвичай таке: 1) закони про асигнування; 2) законодавство про консолідацію; 3) законодавство, що тільки вносить незначні технічні зміни; та 4) законодавство, де схема закону містить власний метод незалежного аналізу та звітування.

З іншого боку, законодавство, пов'язане із надзвичайним станом в країні, зокрема там, де воно впливає на громадянські свободи, та законодавство, прийняте за прискореною процедурою, завжди має бути предметом PLS.

Окрім того, корисно розглянути кумулятивний ефект законодавства, і для цього передбачити розгляд кількох законів в одній царині державної політики.

2.2.3. Для розуміння впровадження та впливу законодавства корисно переглядати також вторинне або делеговане законодавство одночасно із переглядом первинного закону.

Закони парламенту часто дають право міністрам розробити делеговане або вторинне законодавство. В ідеалі було б – переглядати результат впровадження вторинного законодавства водночас із здійсненням перегляду батьківського законодавства, з яким це вторинне пов'язане. Це особливо необхідно тоді, коли більшість положень, що вводять в дію первинний закон, містяться у вторинному законодавстві, а не в первинному, і це потенційно може призводити до суперечностей та розривів. У деяких парламентах це є завданням комітету із делегованих повноважень та регуляторної реформи або комітету із регуляторних норм (Канада). Як і з первинним законодавством, парламентські комітети самі вирішують, чи замовити дослідження про вплив конкретного вторинного законодавства, чи провести таке розслідування самостійно.

2.2.4. PLS дає можливість оцінити вплив законодавства на питання, які пронизують різні закони, такі, як гендерні питання чи питання меншин.

Система проведення PLS для раніше прийнятого законодавства дозволяє парламенту поглянути на наскрізний вплив, який він вирішує зробити своїм пріоритетом. Такими цікавими для розгляду темами можуть стати гендерне питання чи права людини, регуляторне навантаження чи навантаження на довкілля тощо.

Наприклад, законодавчі ініціативи часто впливають по-різному на чоловіків та жінок. Систематичний аналіз та оцінювання

законодавства і політики щодо того, як вони впливають на жінок, чоловіків та на відповідні демографічні групи, допомагає визначити та попередити чи виправити будь-які потенційні несприятливі впливи, які можуть статися. Такий технічний підхід, що називається гендерним аналізом, забезпечує доступ жінок та чоловіків до однакових можливостей та правового захисту. Гендерний аналіз також використовується для убезпечення цінності коштів та сприяння ефективності і прозорості уряду.

Гендерний аналіз вимагає збору та аналізу фактів, таких як дані, дизагреговані за ознакою статі або кількісного оцінювання урядових послуг. Він також вимагає від розробників політики піддавати сумніву припущення щодо того, як державна програма або послуга має бути структурована, та ставити детальні запитання, на кого впливає проблема чи питання та як на них потім впливатимуть запропоновані політичні альтернативи. Тому бажано планувати такий процес на ранніх етапах законодавчого процесу, ще до прийняття закону, щоб забезпечити одразу наявність системи збору та перевірки необхідних фактів та інформації.

2.3. Учасники PLS від парламенту

2.3.1. Парламент повинен вирішити, на кого має покладатися відповідальність за PLS: на один із його постійних комітетів чи на спеціально виділений для цього орган. PLS має бути інклюзивним процесом, у якому відкрите право участі для всіх парламентських партій.

Парламент повинен прийняти рішення щодо ролі та відповідальності своїх вже існуючих постійних комітетів щодо проведення розслідування в рамках PLS за допомогою персоналу по-

стійного комітету (як у випадку Палати громад Великої Британії) та розглянути доцільність або покласти відповідальність за PLS на вже існуючий комітет (як це зроблено у Шотландії чи Лівані) або на спеціально призначений з цього приводу комітет (як у Палаті лордів Великої Британії). В деяких парламентах, як-от в Індонезії, правові чи законодавчі комітети проводять перегляд введення законодавства – чи прописане вторинне законодавство, а також розглядаються судові рішення, пов'язані із даним законодавством. Тематичні комітети розглядають вплив законодавства, і оцінюють, чи був вплив, і який саме, чи досягнуто цілі закону. Кожен із цих варіантів має свою цінність, і вибір підходу залежить від таких питань, як: парламентські правила та процедури; бажання та спроможність комітетів; наглядова культура парламенту; усталені практики; наявні людські ресурси.

Окрім того, PLS має бути інклюзивним процесом, у якому мають можливість брати участь всі партійні групи як керівних, так і опозиційних партій. Оскільки PLS – це частина наглядової ролі парламенту, то інклюзивний підхід посилить підзвітність системи врядування та покращить надання послуг громадянам.

2.3.2. Парламентові, щоб ефективно проводити розслідування щодо PLS, необхідно підготувати свої людські ресурси та дати їм можливість працювати з відповідними системами та застосунками ICT. Парламент вирішує, чи створювати спеціалізовану парламентську службу PLS, чи віддати цю функцію на аутсорсинг зовнішній незалежній експертній установі, яка муситиме звітувати парламенту.

PLS має бути проведена не тільки успішно сама по собі, але й відносно часу і коштів, які на неї використані, і тому для пар-

ламенту важливо уповноважити свій персонал взаємодіяти із відповідними установами та стейкхолдерами країни. Це важливо з багатьох причин: для збору потрібної інформації, для отримання документації потрібною мовою, або для доручення надати переклади, коли це необхідно, наприклад, коли якесь старе законодавство (колоніального періоду) не існує поточною національною мовою країни.

Особливо варто потурбуватися про навчання та виділення кваліфікованого персоналу для проведення PLS. WFD пропонує, щоб парламенти повністю отримували користь із експертизи спеціально підібраних спеціалістів у комітетах та від їхніх дослідницьких підрозділів і їхніх послуг.

На додачу до наявності відповідних адміністративних структур та процедур, парламентам необхідно спроектувати та запустити належні системи і застосунки ICT, щоб отримувати, зберігати та опрацьовувати необхідні дані для проведення PLS.

Парламент вирішує, чи створювати окрему дослідницьку службу для PLS у секретаріаті (як в Індонезії або Швейцарії). Або парламент може вирішити замовляти проведення такої законодавчої оцінки незалежному органу або панелі експертів (як у Південній Африці). Кожен підхід має своє обґрунтування і свої переваги, і керівництво парламенту саме вирішує, який підхід найбільше відповідає їхньому національному та парламентському контекстам.

2.3.3. Залучення громадськості до PLS дає доступ до додаткових джерел інформації, посилює надійність отриманих результатів та довіру громадськості до демократичних інституцій.

Коли комітети проводять громадські слухання або консультації як частину процедури PLS, вони отримують доступ до додаткових джерел інформації, що посилює достовірність всіх результатів проведеної PLS. Окрім того, громадські консультації та залучення громадськості посилюють довіру громадян до парламенту та до демократичних інституцій. Результати PLS, наприклад звіт про проведену PLS, повинні бути доступні для громадськості та для демократичних інституцій.

2.4. Процес PLS у парламентах

2.4.1. Включення PLS у регламенти парламентів обумовлює чіткість, мету та виділення ресурсів на проведення PLS.

У різних країнах створені різні юридичні та стратегічні основи для PLS у різних документах, таких як Конституція (наприклад у Швейцарії), Закон про парламент (в Індонезії) або Регламент парламенту (в Канаді). У Великій Британії PLS – це частина довготривалої практики парламентського контролю та головних завдань комітетів, і процедура цієї роботи узгоджена із виконавчою владою.

Коли парламент хоче розвинути або посилити свою діяльність із PLS, то корисно вмонтувати його у регламент. Такий документ надає чіткості та спрямування PLS і часто дає можливість виділяти ресурси, необхідні для його проведення. Однак ці формальні документи не є передумовою проведення PLS, і тому відсутність окремих юридичних чи стратегічних обґрунтувань або відсилки у регламенті парламенту не повинна заважати парламенту провести PLS як складову його загальної наглядової функції. А втім, для парламентів бажано включати чітке посилання на PLS у свої регламенти.

2.4.2. Під час процедури PLS треба уникати простого повторення аргументів політики із того періоду, коли обговорювалися переваги законопроекту.

Щоб PLS був результативним, а його результати отримали широку підтримку, він не має стати просто повторенням аргументів політики, які лунали на підтримку переваг закону ще в момент його прийняття, а замість того PLS має бути зосереджений на застосуванні закону на практиці та його впливі, розглядаючи свідчення його роботи на практиці. Хоча в момент прийняття закону дебати щодо переваг політики могли розділяти політичні партії та депутатів, але обговорення під час PLS повинно дозволити глибоко розглянути вплив законодавства, подивитися, наскільки досягнуті поставлені цілі. У деяких випадках, скажімо, під час розгляду старого, колоніального/імперського законодавства, це може також прислужитися у новій дискусії – чи не треба змінити цілі законодавства.

Законодавство, прийняте під час надзвичайних ситуацій, також може стати винятком із правила і дозволити перегляд політики, що є підґрунтям цього законодавства. Законодавство надзвичайних ситуацій часто приймається без належного парламентського розгляду у надзвичайно стислі терміни. Тому бажано включення у таке законодавство спеціальних прикінцевих положень.

До того ж, при оцінці впливу законодавства треба врахувати кумулятивний ефект законодавства, а також – як стан справ у цій царині політики сформований різними законами. Вплив законодавства рідко є результатом тільки одного закону: звідси і походить користь розгляду кумулятивного ефекту законодавства.

2.4.3. Результативний PLS вимагає повного і вчасного доступу до урядової інформації, а також до думки широкого кола стейкхолдерів, включно з організаціями громадянського суспільства.

При прийнятті законодавства парламент має продумати, як він матиме доступ до урядової інформації щодо впровадження законодавства. Одним зі способів є забезпечити, щоб урядові департаменти подавали цю інформацію регулярно або в певні погоджені моменти часу. У Великій Британії відповідний урядовий департамент проводить первинний розгляд через три-п'ять років після впровадження закону, далі публікує результати цього розгляду і представляє як звіт у парламенті. Далі відповідний обраний комітет розглядає звіт і на власний розсуд може провести власне оцінювання впливу законодавства. Якщо ж подібна процедура не передбачена, і парламент сам має проявити ініціативу зі збору інформації, то доступ до урядової інформації залишається актуальним. Виконавча влада має великий апарат у розпорядженні, який може згенерувати дані для аналізу впровадження закону та його впливу. Парламент може отримати користь із таких даних і зробити з них свої висновки, запитавши у виконавчої влади подання фактів і свідчень до парламентського органу, що здійснюватиме розгляд. Аудит діяльності, що виконується Офісом генерального аудитора або Рахунковою палатою, також є корисним джерелом інформації.

Здатність парламенту отримувати, інтегрувати та обробляти урядові та інші доступні дані має величезне значення. Тому під'єднання до урядових банків даних, приєднання до відкритих даних (опен-дата) та створення адміністративного апарату парламентської підтримки є передумовами ефективного виконання PLS.

До того ж, для проведення ефективного PLS треба знати думку широкого кола стейкхолдерів, включно з організаціями громадянського суспільства (CSO), і у парламенту мають бути механізми і можливості для доступу до думки і інформації від CSO.

Варто підкреслити, що парламент зазвичай перебуває в центрі ширшої системи контролю, і він має докладати до цієї системи і тісно співпрацювати із зовнішніми організаціями, і не тільки заради післязаконодавчої роботи.

2.4.4. Парламент повинен мати у своєму розпорядженні процедуру, яка б забезпечувала врахування результатів PLS для вчасного внесення змін у законодавство чи у політику там, де це необхідно.

Парламент повинен забезпечити, щоб результати PLS були враховані. Результати PLS можуть стати корисним базисом для написання доповнень, оскільки дають інформацію про стан впровадження законодавства; ці результати можуть також потягнути за собою інші парламентські заходи. Результати PLS можуть дати підстави для парламентських запитань, пропозицій, вимог щодо заяви виконавчої влади та (вчасних) відповідей міністерств. Наприклад, у Великій Британії строк для письмової відповіді урядового міністерства на звіт щодо PLS складає від трьох до шести місяців, і ця відповідь вважається публічним документом згідно з Актом про свободу інформації.

Парламент може переглянути реакцію (переосмислення) на рекомендацію органу, який провів PLS, через шість-дванадцять місяців після його проведення.

2.5. Часові рамки PLS у парламентах

2.5.1. Загалом, PLS має відбуватися щонайменше через три роки після запровадження закону.

Звичайно, важко встановити часові рамки перегляду для всіх типів законодавства за будь-яких обставин, проте рекомендується здійснювати перегляд законів через щонайменше три роки після їхнього введення. Бувають випадки (як-то законодавство у випадку надзвичайних ситуацій), коли існує сильний політичний тиск для ранішого перегляду. Однак надто ранній перегляд має недоліки, оскільки бракуватиме тривалості часу для винесення зрілого судження щодо ефекту закону. Ще одним чинником є великі закони, які часто містять цілу низку строків набрання чинності різними частинами документу, і в результаті законодавство поступово розгортається протягом кількох місяців і навіть більше року. В таких випадках при розгляді важливо чітко зазначити, які частини законодавства ще не почали діяти і чому.

Методологічні кроки організації післязаконодавчого контролю в парламенті

WFD розробив Посібник із післязаконодавчого контролю для парламентів ([Guide for Parliaments on Post-Legislative Scrutiny](#)) на базі найкращих практик проведення PLS у парламентах, і тут наша мета – сприяти проведенню PLS у парламентах. Посібник подає практичні настанови для організації PLS. Він складається з 18 кроків, що об'єднані у чотири етапи:



Допочатковий етап

Крок 1: Рішення прийняти обов'язкову вимогу післязаконодавчого контролю до прийняття законодавства

Крок 2: Визначити, що запускає післязаконодавчий контроль

Крок 3: Залучити до післязаконодавчого контролю людські ресурси

Крок 4: Залучити до післязаконодавчого контролю фінансові ресурси

Етап планування

Крок 5: Відібрати закони та юридичні документи для перегляду в ході післязаконодавчого контролю

Крок 6: Визначити цілі для проведення післязаконодавчого контролю та громадських слухань

Крок 7: Визначити і переглянути роль відомств, що їх впроваджують

Крок 8: Визначити відповідних стейкхолдерів

Крок 9: Зібрати фонову інформацію та пов'язані з предметом дані

Крок 10: Визначити часові рамки процесу післязаконодавчого контролю

Етап проведення

Крок 11: Провести консультації зі стейкхолдерами в рамках післязаконодавчого контролю

Крок 12: Розглянути ефекти від делегованого законодавства

Крок 13: Зробити консультації публічними

Крок 14: Аналіз результатів післязаконодавчого контролю

Крок 15: Написання звіту

Етап осмислення

Крок 16: Розповсюдити звіт та зробити його доступним для громадськості

Крок 17: Перегляд політики (стратегії) в результаті розслідування в рамках післязаконодавчого контролю

Крок 18: Оцінювання результатів розслідування в рамках післязаконодавчого контролю та процесу його проведення

Додаток 2: Методологічні кроки організації післязаконодавчого контролю в парламенті

РОЗДІЛ 3: Прикінцеві положення та положення про перегляд – тригери PLS

Прикінцеві положення у законодавстві були дуже затребувані для норм і законів щодо Ковід-19, і головна їхня функція була забезпечити, щоб обмежувальні заходи, вжиті для реагування на пандемію, не поширювалися довше, ніж це було необхідно. В інших сферах, де використовуються прикінцеві положення, таких як закони щодо тероризму, прикінцеві положення використовуються, щоб суперечливі заходи були тимчасовими або перебували під контролем. Таким чином, прикінцеві положення розглядаються як запобіжники заради демократії.

Прикінцеві положення містять два регуляторні меседжі: по-перше, що законодавство в певний момент втратить чинність; по-друге, що ця втрата чинності залежить від рішення парламенту. Вони можуть слугувати тригерами для парламентського PLS, тому в цьому огляді ми подали розділ, присвячений прикінцевим положенням та положенням про перегляд.

3.1. Функції прикінцевих положень

Прикінцеві положення встановлюють дату для певного закону чи певної кількості його положень, дія яких припиняється або стає предметом позитивного чи негативного рішення законодавчої влади. Прикінцеві положення не є новиною у законодавчому інструментарії, проте пережили певне відродження протягом останніх кількох десятиліть, здебільшого завдяки їхній спроможності обмежувати тривалість законодавчих заходів надзвичайного чи суперечливого характеру.

Прикінцеві положення рідко зустрічаються самі по собі, натомість вони часто поєднуються із положеннями, що запускають перегляд законодавства. Вони також часто передбачають, щоб виконавча влада і законодавці переглянули підстави, чинні положення, їхнє впровадження та вплив, перш ніж буде вирішено щодо подальших кроків. Такі подальші кроки можуть охоплювати підтвердження положень, які спливали, або доповнення, необхідні для покращення результативності закону.

Положення щодо перегляду, які супроводжують прикінцеві положення, є, по суті, нормативним тригером або віддзеркаленням пунктів, що розпочинають PLS як захід прийняття рішень на підставі фактів.

У сучасному оформленні прикінцеві положення використовуються в ситуаціях, коли законодавство не може запропонувати визначені або довготривалі рішення для проблеми, що врегульовується. У своїй первинній концепції прикінцеві положення використовувалися у законодавстві, яке регулювало тимчасові явища, такі як природні катастрофи або надзвичайні ситуації. Заходи, прийняті для реагування на землетруси або цунамі є, за визначенням, тимчасовими і обґрунтовано вважаються такими, що триватимуть певний час, але не залишаються у кодексі після завершення катастрофи або надзвичайної ситуації.

Ця ідея потім була «запозичена» тими секторами, де стрімкий розвиток швидко робив законодавство застарілим, наприклад фінансове законодавство, і прикінцеві положення відповідали потребі регулярних переглядів. В інших секторах – приміром біоетика, генетика або штучний інтелект – швидка еволюція науки і технологій дає мало визначеності нормуванню правових питань, або збурює сумніви у потенційному

негативному ефекті регуляторної альтернативи. Водночас, недостатні дані чи факти дозволяли вирішити щодо найкращого нормативного напрямку.

У цьому відношенні прикінцеві положення у поєднанні з положеннями про перегляд пропонують певне рішення, оскільки вводять тригери – і запобіжники – для спеціального (ad hoc) перегляду. Віднедавна прикінцеві положення використовуються в юридичній площині так само різноманітно, як податкове і контрактне право.

Використання прикінцевих положень та перегляд перед спливанням прикінцевого положення тепер широко розповсюджені. У Сполучених Штатах категорія прикінцевого перегляду охоплює спектр від комплексного (коли всі статутні відомства проходять прикінцевий перегляд згідно із наперед визначеним графіком), регуляторного (коли такий перегляд проходять тільки ліцензійні та регуляторні ради), вибіркового (тільки для вибраних відомств та регуляторних рад) та здійснювані «на вибір» (законодавці самі обирають, які відомства та статuti переглянути).

У Канаді статутні положення, які вимагають перегляду законодавства після певного часу, досить поширені у законах як на провінційному, так і на федеральному рівні.

В Австралії Акт про законодавство 2003 р. (Частина 4, Глава 3) зробив всі законодавчі акти предметом горизонтального прикінцевого положення. Це означає, що всі законодавчі акти мають втратити силу через десять років після свого запровадження, якщо тільки чітко не вказано протилежне або якщо їхнє завершення не відстрочене. Застосування такої прикінцевої

структури нещодавно було переглянуто через десять років після свого запровадження, і було визнано достатньо ефективним у цілому, хоча й були запропоновані численні покращення та корективи.

3.2. Моніторинг, перегляд та прикінцеві положення

Прикінцеві положення рідко використовуються самі по собі. Натомість вони працюють в комбінації із іншими положеннями з компліментарною природою. А таку природу мають три типи положень: положення про моніторинг, положення про перегляд та положення про оцінювання.

Положення про моніторинг націлені на процес нагляду і супроводжують імплементацію законодавства і систематичний збір даних про впровадження. Положення про перегляд дозволяють оцінювання «роботи» законодавства або окремих положень, а положення про оцінювання застосовують ширший погляд та оцінюють акт комплексно у відношенні до цілей політики, яку він відображає.

Положення про моніторинг, перегляд та оцінювання відрізняються за сферою застосування, часовими рамками та спрямуванням. Положення про моніторинг організують процес збору даних про імплементацію, а положення про перегляд та оцінювання набувають чинності в конкретні моменти часу та спрямовані на виконання закону або на наслідки виконання закону. Додаткова цінність цих положень, фактично, в тому, що вони дозволяють згенерувати дані та звіти про імплементацію (для моніторингових положень), і, що важливіше, фактично є тригерами PLS по суті законодавства, залучаючи виконавчу, законодавчу влади або інші органи.

Комбінація положень про перегляд та прикінцевих положень створює «систему раннього попередження» про нерезультативність та потенційні негативні ефекти законодавства. Це може утримати законодавців в тонусі, щоб моніторити, як законодавство поводить себе в реальному житті, і дозволяє їм передивитися ті питання, щодо яких було недостатньо фактів на момент прийняття законодавства.

3.3. Чого нас навчила практика

Однак, незважаючи на добрі наміри, які стоять за цими прикінцевими положеннями, часто на практиці вони не спрацьовували, чи то не забезпечуючи тимчасовий характер спірним положенням, чи то не ініціюючи процес змістовного контролю. Практика свідчить, що прикінцеві положення та положення про перегляд тільки тоді здатні забезпечити результативні запобіжники для правової визначеності і демократії, коли вони добре спроектовані та супроводжуються процесом змістовного перегляду.

Прикінцеві положення, які визначають кінцеву дату цих термінів, можуть бути неефективними у припиненні дії законодавства. Часто, незважаючи на включення прикінцевого положення, законодавство поновлюється на довший період часу, ніж первинний період прикінцевого положення, або навіть перетворюється на постійне.

Патріотичний Акт США, скажімо, включав 16 розділів, термін яких спочатку мав завершитись 31 грудня 2005 р. Проте Акт кілька разів підтверджувався в наступні роки після тільки дуже обмеженого перегляду. Оскільки спливання терміну антитерористичного законодавства трапляється рідко, то реалія прикінцевих

положень, таким чином, полягає в тому, що обіцяне ними припинення надзвичайних повноважень для попередження усталеності цих надзвичайних повноважень залишається невиконаним.

В контексті антитероризму, зокрема, процес перегляду часто буває неефективним, коли перегляди проходять досить мляво. Британська група громадянського суспільства JUSTICE, приміром, нещодавно висловила скептицизм щодо якості дебатов, запущених прикінцевими положеннями Акту про антитероризм та безпеку 2001 р. та Актом про попередження тероризму 2005 р., зазначивши, що «щорічні дебати, які запускалися цими положеннями, зазвичай робилися поспіхом, і, як нам здалося, мало що додавали по суті до таких всеохопних заходів (безстрокове затримання іноземців та система контролю відповідно)»¹. Так само і Проєкт перегляду антитероризму підкреслює, що у 2003 р. під час дебатов у Палаті лордів щодо поновлення чи непоновлення повноважень Частини 4 Акту про Антитероризм, злочинність та безпеку 2001 р., виступали тільки чотири лорди. До їхнього числа увійшов міністр, який запропонував порядок поновлення. Тільки 13 депутатів відвідали перші дебати 2006 року про поновлення Акту про попередження тероризму 2005 р. – закону, що запровадив режим системи контролю.

До того ж, часто й час, виділений на перегляд, буває недостатнім. Третій комітет делегованого законодавства Палати громад, уповноважений розглянути доцільність подовження на наступні п'ять років Акту 2011 р. про попередження тероризму та заходи розслідування, дебатував про заходи лише протягом 32 хвилин.

Зовсім нещодавно в контексті Ковід-19 De Londras, оцінюючи результативність першого шестимісячного перегляду Акту

¹ The Law Commission, Post-Legislative Scrutiny, (Law Com No 302), at Para. 3.56.

Великої Британії про коронавірус, зазначила, що члени парламенту дебатували пропозицію всього протягом півтори години, 90 хвилин було виділено на дебати.

Необхідний період між прийняттям і переглядом та між процесами перегляду також ставить деякі питання. Хоча Акт про коронавірус дозволяє перегляд після шестимісячного терміну, це може бути все одно занадто рідко. В 2009 р. під час здійснення Палатою лордів перегляду законодавства, прийнятого за скороченою процедурою, Ініціатива кращого врядування (створена 2007 р. у відповідь на зростання занепокоєння щодо поганої якості формування та імплементації державної політики у Великій Британії) – констатувала, що «PLS тим більше потрібна» у випадках законодавства за прискореною процедурою, і що «він має здійснюватися частіше»². Саме такою є природа пандемії і саме такими є межі масштабних повноважень, які надавалися за Актом про Коронавірус (і подібними законами, прийнятими по всьому світу), що потрібні були би частіші перегляди такого законодавства. На додачу, час, що виділявся на дебати про прикінцеві положення, також був дуже стислим, часто обмеженим парламентською процедурою до півтори години.

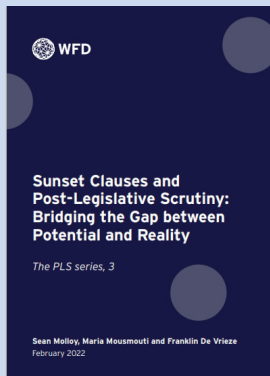
3.4. Потреба у якісному проектуванні та перегляді

Підсумовуючи, прикінцеві положення не є панацеєю для всіх вад законодавства. І розмірковуючи про включення прикінцевих положень, треба обережно підходити до, по-перше, включення прикінцевого положення чи положення про завершення

² House of Lords, Constitution Committee: Fifteenth Report, “Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards” HL 116-1 Session 2008-9, at para. 174.

дії законопроекту або положення про обов'язковий перегляд закону, і, по-друге, обережно проєктувати такі положення, щоб закласти в них підвалини змістовного перегляду.

Прикінцеві положення можуть забезпечувати демократію та правову визначеність тільки тоді, коли вони сформульовані ефективно та поєднуються зі змістовним процесом перегляду. З точки зору проєктування, це означає, що закон чітко і точно визначає, що є предметом завершення терміну дії, коли і за яких умов. Стосовно перегляду та контролю, що передують припиненню дії положень, то закон має чітко визначити, що саме має бути переглянute, коли, ким і як. На практиці, перегляд повинен забезпечувати змістовні дебати, під час яких розглядається об'єктивна інформація і наводяться факти як підстава для прийнятих рішень.



Прикінцеві положення часто розглядаються як важливий запобіжник демократії, зокрема, коли потрібне законодавство для надзвичайної ситуації. Ця публікація ([This publication](#)) розглядає надзвичайне законодавство як основне для результативності прикінцевих положень.

У публікації розглянуто три основні сфери:

- як ті, хто залучені до нормопроекування та перегляд надзвичайного законодавства, можуть заповнити розрив між потенційними прикінцевими положеннями та реаліями, які виникнуть;
- істотні риси результативних прикінцевих положень, які сприяють правовій визначеності та демократичним намірам; та
- прикінцеві положення можуть стати результативними запобіжниками для правової визначеності та демократії, тільки якщо вони добре спроектовані та супроводжуються процесом перегляду по-суті.

Додаток 3: Прикінцеві положення і післязаконодавчий контроль

РОЗДІЛ 4: Як парламенти підходять до післязаконодавчого контролю

Парламенти проводять післязаконодавчий контроль згідно з кількома підходами. Для пояснення, як проходить PLS у парламенті, ми пропонуємо нову категоризацію та застосовуємо її до різних парламентів Європи. Категоризація розроблена з урахуванням правової бази для PLS та функціональних змінних, які впливають на PLS.

Правова база для PLS може бути встановлена в різний спосіб. В обмеженій кількості випадків PLS як головна задача парламенту ґрунтується просто на конституції. У більшості випадків правова основа PLS у парламентах спирається на наглядову роль парламенту та його регламент або на положення про перегляд та прикінцеві положення в різних законах.

Окрім правової основи, існує ще кілька функціональних змінних, які формують парламентський підхід до проведення PLS.

Перша змінна стосується внутрішньої організації парламенту з огляду на PLS, тобто, які відповідні (внутрішні чи зовнішні) підрозділи відповідають за попередній збір фактів та аналітичні заходи, метою яких є оцінка ефекту впровадження одного закону або обраної державної політики, що спирається на один чи кілька законів.

У цієї змінної існує кілька варіантів. Варіант перший – залучення незалежних інституцій чи відомств зі специфічними знаннями та досвідом у сфері оцінки політики та оцінки впливу (скажімо, як у Німеччині). Альтернативою може бути створення нових адміністративних підрозділів в парламентах для розвитку

автономної експертизи щодо оцінки впливу законодавства (наприклад, як в Італії).

Друга змінна стосується добору законів та /або політик, які будуть предметом контролю, що знов-таки пропонує кілька варіантів. Предметом PLS може бути один закон чи все законодавство, що стосується певної політики. Перший із цих сценаріїв відбувається тоді, коли прикінцеве положення та положення про перегляд записане у законодавчому акті, і вимагає від парламенту перевірки правильності впровадження закону і досягнення ним передбачених наслідків. Другий сценарій вступає у гру, коли PLS спрямований на імплементацію обраної політики, що відображена в кількох законах.

Третя змінна визначає сферу застосування PLS або у чисто правовому вимірі, або також охоплює елементи оцінки впливу. У першому варіанті розгляд передбачає тільки моніторинг введення закону. Метою є перевірка, чи всі передбачені норми або адміністративні інструкції були ухвалені, чи всі правові положення набрали чинності, і які юридичні інтерпретації даються судами. У другому випадку парламентський контроль передбачає форму оцінки політики ex-post (після введення) та оцінку впливу.

Четверта змінна стосується наслідків PLS, включаючи його внесок у законодавче прийняття рішень та його вплив на стосунки між парламентом і урядом. PLS розгортається через два види парламентських інструментів: інструменти із встановлення фактів, націлені на пошук інформації, пояснення та висновки щодо політики з боку уряду; і інструменти нагляду, спрямовані на приведення уряду до відповідальності за отримані наслідки.

Розглядаючи правову базу та описані функціональні змінні, ми розробили категоризацію, що складається з чотирьох парламентських підходів до PLS, і це дасть нам можливість проаналізувати, як окремі національні парламенти здійснюють PLS.

Розробляючи нашу категоризацію, ми виділили чотири категорії парламентських підходів до PLS: пасивні, неформальні, формальні та незалежні контролери. Ми запропонували саме ці чотири категорії, тому що вони стосуються двох головних осей аналізу: ступеню парламентських процедур і структур PLS та ступеню парламентських наслідків щодо PLS.

Парламенти, що їх відносимо до пасивних контролерів, мають незначні можливості для аналізу PLS у своїх парламентських структурах, спроможності чи процедурах, і тільки деякі з них видають якісь парламентські наслідки PLS у вигляді звітів чи якоїсь реакції. Парламенти – неформальні контролери мають небагато парламентських структур та процедур, але сильніші у сенсі власне парламентських наслідків PLS. Парламенти – формальні контролери мають більш розвинені структури та процедури щодо PLS, але все ще слабкі в сенсі наслідків та результатів. Парламенти – незалежні контролери сильні у сенсі структур та процедур, а також і стосовно результатів та наслідків.

Чотири категорії виділені за внутрішньою логікою того, як незалежність та спроможність парламенту позначається на виконанні цієї функції. Категоризація на чотири підходи визнає складність парламентської інституціоналізації щодо PLS.

Категоризація парламентських підходів до PLS		
Організовані та інституціолізовані парламентські структури, спроможність та процедури для аналізу PLS	Формальні контролери	Незалежні контролери
Незначні можливості для аналізу PLS у парламентських структурах, спроможності чи процедурах	Пасивні контролери	Неформальні контролери
Парламентські процедури/ структури Парламентські результати щодо PLS	Незначні в сенсі власне парламентських результатів PLS у вигляді звітів чи висновків	Більше парламентських наслідків PLS у сенсі власних звітів про парламентську оцінку, процедура осмислення звітів про PLS

Мал. 3: Загальна категоризація парламентських підходів до PLS

Далі розглянемо ці чотири категорії трохи глибше, і виявімо їхні характеристики.

4.1. Пасивні контролери

За «базового» підходу до PLS парламенти обмежують свою роль оцінкою контролю, виконаного чи то урядовими відомствами, чи то зовнішніми агенціями. Такий «пасивний» підхід до PLS означає, що парламент не залучається безпосередньо до моніторингу імплементації законодавства або до оцінки його впливу сам, а покладається на звіти та оцінки, підготовлені урядовими або незалежними відомствами.

Оскільки більшості країн бракує міцної парламентської традиції щодо оцінки впливу, то зовнішні аналітичні звіти є най-

більш поширеним способом долучення до PLS. Через брак парламентської адміністративної спроможності та пов'язаних із PLS процедур робота із PLS в такому випадку є прозорою тільки до певної міри і доступна для публіки досить непросто.

4.2. Неформальні контролери

Коли парламенти вирішують залучитися у PLS більш активно, то це вже виходить за межі простої оцінки в рамках контролюючої діяльності уряду або зовнішніх відомств, це вимагає вже виділення існуючих адміністративних парламентських структур – таких як дослідницькі чи оціночні підрозділи – для проведення ex-post аналізу впровадження законодавства та оцінки впливу. Розвиток внутрішньої спроможності контролю дає парламентам автономні ресурси у проведенні законодавчого контролю, додатково до тих, які надає уряд та інші зовнішні структури.

Парламенти цієї категорії вважаються «неформальними контролерами» остільки, оскільки зв'язок між PLS та парламентськими процедурами є несистематичним. Це означає, що у них не існує встановлених критеріїв чи тригерів для відбору законодавства для PLS, а рішення про це приймається у разі потреби.

4.3. Формальні контролери

За цього підходу збір інформації та її аналіз до проведення PLS-розслідування може бути виконаний не тільки певними «традиційними» адміністративними структурами – такими як дослідницькі чи документаційні підрозділи, але є можливість створити новий PLS підрозділ або департамент оцінки впливу законодавства, що підсилить контролюючу спроможність пар-

ламенту. Таким чином, PLS буде покладено на спеціальні парламентсько-адміністративні департаменти парламенту або на спеціально виділений підрозділ із PLS. За такого підходу існують конкретні процедури відбору законів для PLS, а часто і розлога правова база для проведення PLS.

Хоча формальні контролери займаються і формальним моніторингом впровадження законодавства (правовий вимір), і оцінкою впливу законодавства по суті, ці два види діяльності часто змішуються, і формальний PLS (правовий вимір) переважає над оцінкою впливу по суті.

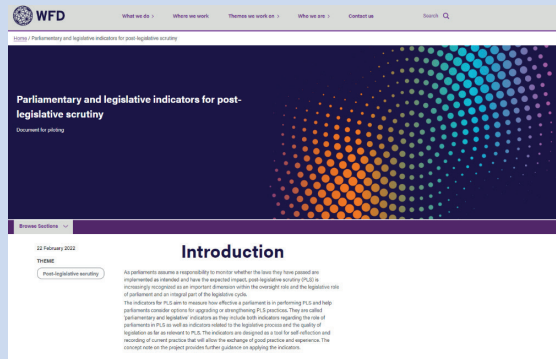
Для результатів PLS існують лише обмежені наслідкові заходи і дуже мало, якщо взагалі бувають, деякі формальні процедури дебатів або голосування щодо звіту в комітеті чи в пленарному засіданні. Часто не існує чіткої вимоги, щоб уряд відповів на висновки щодо PLS, зроблені парламентом, і наслідкові дії із урядом набувають форми діалогу. За формальних контролерів звіти про PLS є доступними для громадськості.

4.4. Незалежні контролери

За найбільш «розвиненого» підходу парламенти підходять до PLS у стилі, що можна назвати незалежним і високоінституціолізованим. Там є спеціальні адміністративні структури та комітети, виділені для проведення PLS. На основі власних критеріїв, тригерів та пріоритетів, парламент та його комітети незалежно вирішують, які закони відбирати для PLS. Парламент застосовує більш ініціативний підхід у визначенні джерел для аналізу. Робота із PLS юридично обґрунтована, і охоплює як правовий аспект, так і оцінку впливу.

Процедура інституціолізованого PLS виливається у конкретний PLS-звіт. Парламент встановлює більш організовані процедурні «наслідки» PLS-звіту, включно з вимогою відповіді від уряду. Така «процедуроменталізація» означає, що PLS-звіти підперті формальними процедурами для дебатів або голосування щодо звіту – в комітеті, але потенційно також у пленарному засіданні, що надає максимум публічності цій діяльності. Тобто, за цієї категорії PLS є максимально прозорим; PLS-звіти публікуються онлайн і стають доступними для громадськості.

Індикатори PLS



Індикатори PLS [indicators for PLS](#) націлені на вимірювання, наскільки ефективно парламент виконує PLS, і це допомагає парламентам розглянути варіанти оновлення чи підсилення практики PLS. Вони називаються «парламентські та законодавчі» індикатори, оскільки включають як індикатори ролі парламенту в PLS, так і індикатори щодо законодавчого процесу та якості законодавства в її дотичності до PLS. Індикатори розроблені як інструмент саморефлексії та реєстрування поточної практики, що дозволить обмін найкращою практикою та досвідом.

Концептуальна записка за проектом ([concept note on the project](#)) подає подальші настанови щодо використання цих індикаторів.

Парламентські та законодавчі індикатори для PLS структуровані за чотирма категоріями.

- **Рамкові індикатори** фокусуються на процесі законотворення та на виконавчо-законодавчих взаєминах в якості ширшої рамки і контексту, що уможливорює PLS окремих законів. Рамкові індикатори окреслюють як рушії, так і виклики у системі врядування в країні, і як ця система впливає на проведення PLS.

- **Індикатори парламентської системи** фокусуються на тому, як парламент організований для проведення PLS, на процедурах, структурах та ресурсах, виділених на проведення PLS, та як виконується PLS як складова законодавчої та наглядової практики.
- **Індикатори практики** аналізують, як парламент застосовує процедури, структури, та ресурси для ефективного проведення PLS. Хоча парламентські процедури та ресурси можуть дозволяти парламенту проведення PLS, саме тут аналізуються ступінь їх використання на практиці та рівень політичної зацікавленості.
- **Тематичні індикатори** аналізують, наскільки підхід законодавчої влади відповідає підходам доброго врядування, і окреслюють альтернативи активації важливої горизонтальної оптики для PLS.

Зараз WFD працює із зацікавленими національними парламентами над пілотним визначенням індикаторів PLS, що в результаті буде початковим оціночним дослідженням практик PLS, систем, структур та ресурсів

Додаток 4: Індикатори PLS

ЧАСТИНА ДРУГА:

Післязаконодавчий контроль у країнах Європи – огляд по країнах

У першій частині дослідження ми розглянули політику, що формує підґрунтя PLS як нового підходу до наглядової ролі парламенту, а у другій частині проведемо аналіз на прикладі семи країн Європейського регіону з метою продемонструвати позитивне включення PLS до щоденної парламентської практики – в різний спосіб та за різними процедурами. У цій частині нашого огляду ми аналізуємо PLS у Вестмінстерському парламенті (Велика Британія), Шотландському парламенті, Німецькому Бундестазі, Італійському парламенті, Французькому парламенті, Швейцарському федеральному парламенті та у Чорногорському парламенті.

Ці приклади обрані, по-перше, тому, що всі ці парламенти мають задокументовану практику проведення PLS. По-друге, ці приклади охоплюють парламенти як із країн-членів ЄС, так і країн – не членів ЄС, але в Європейському регіоні. По-третє, ці приклади представляють різні підходи до PLS співвідносно з категоризацією, розглянутою у Розділі 2 вище.

Вестмінстерський, Шотландський та Швейцарський парламенти належать до категорії незалежних контролерів щодо PLS. Німецький федеральний парламент може розглядатися як неформальний контролер відносно PLS. Італійський та Французький двопалатні парламенти належать до формальних контролерів щодо PLS. А Чорногорський парламент представляє підхід пасивного контролера щодо PLS.

РОЗДІЛ 5: Післязаконодавчий контроль у Вестмінстерському парламенті (Велика Британія)

У Великій Британії PLS здійснюється комітетами в обох Палатах парламенту. У Палаті громад він залежить від ініціативи департаментських (секторальних) спеціальних комітетів. Велика частина діяльності спеціальних комітетів включає роботу із PLS, навіть якщо члени комітетів не назвуть цю роботу післязаконодавчим контролем. У Палаті лордів робота із PLS проводиться більш систематично, зі спеціальними слідчими комітетами (тематичні комітети *ad hoc*), які щорічно призначаються Палатою для розгляду конкретного закону чи законів.

За останнє десятиліття більш системний підхід до PLS почав застосовуватись і урядом, і парламентом Великої Британії. З 2008 р. урядові департаменти повинні були готувати та публікувати меморандуми щодо законів, прийнятих парламентом, протягом 3-5 років після включення закону в кодекс прийнятих законів. Урядові департаменти зобов'язані здійснювати «попередню оцінку», яка вважається відносно «легким дотиком» (якщо тільки вони не вирішують заглибитись), хоча і достатнім для розуміння того, чи варто проводити повнішу оцінку силами відповідного комітету палати Громад або силами тематичного комітету Палати лордів. Такі меморандуми представляються на додатковий розгляд департаментських спеціальних комітетів. Стосовно Палати лордів, то 2012 року Зв'язковий Комітет пообіцяв призначати по одному тематичному комітету на кожну сесію для проведення PLS із предмету, який обере цей комітет.

Хоча в ідеальному світі акти парламенту завжди мали б проходити PLS, але спроможність у законодавчій владі завжди є питанням. Дослідження д-ра Тома Кайгіла (Dr Tom Cuygill) дово-

дить, що PLS і проводиться, і є можливим, навіть коли у законодавчої влади обмежена спроможність.

Тим не менше, слід визнати існування певних викликів. Кількість меморандумів про післязаконодавчий контроль від Британського уряду знизилася. Таке зниження означає, що комітети не отримують стільки стимулів для проведення PLS, скільки вони зазвичай отримували раніше. Однак варто зазначити, що комітетам не обов'язково отримувати меморандум про післязаконодавчий контроль перед проведенням PLS-розслідування.

Палати парламенту по-різному відбирають законодавство для проведення PLS. У Палаті громад PLS є одним із серцевинних завдань спеціальних департаментських комітетів, і тому вони самі вирішують, коли проводити такий розгляд нормативного документу. У Палаті громад існують численні причини, чому комітет вирішує здійснити PLS та обрати певний закон для цього на підставі або представлення від стейкхолдерів чи секторів економіки, або в результаті отримання меморандуму від департаменту, відповідального за імплементацію конкретного закону, або коли існує достатньо високий рівень зацікавленості серед депутатів.

Зв'язковий комітет у Палаті лордів, коли йдеться про PLS, займає більш проактивну позицію, ніж відповідний йому орган у Палаті громад, оскільки Зв'язковий комітет рекомендує, які тематичні комітети треба створити і які теми для них обрати. Самі по собі тематичні ad hoc-комітети створюються для проведення контролю щодо певного закону і не мають перед собою іншого вибору тем для розгляду, відколи ad hoc-комітет створений. Серед факторів, які враховує Зв'язковий комітет Палати лордів при вирішенні, щодо чого саме проводити PLS-розслідування,

ключовим фактором є «найкраще використання знань та досвіду членів Палати лордів». Дійсно, однією з унікальних засадничих рис другої Палати є те, що до її складу входять багато людей із досвідом і знаннями у різних секторах, і за таких умов при проведенні PLS дуже корисно скористатися цими знаннями та досвідом.

Між двома палатами парламенту існують відмінності щодо результуючих рекомендацій. Якщо подивитися на середню кількість рекомендацій після проведення PLS, виданих кожною палатою, а тут спираємося на вибірку PLS-звітів, проаналізовану д-ром Кайгілом, — то звіти Палати лордів в середньому містять по 41 рекомендації на кожен звіт, а звіти Палати громад — тільки по 19 рекомендацій в середньому на звіт щодо PLS. Ці цифри відображують кількість часу, яку Палата лордів може присвятити проведенню кожного окремого розслідування.

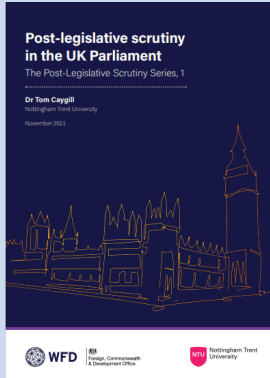
У дослідженні д-ра Кайгіла показано, що найчастіша рекомендація, яку надають комітети — це зміна в політиці або у практиці, причому 41% рекомендацій пропонують саме це. Дослідження також виявило, що 85 рекомендацій з 573 (15%) вимагали законодавчих дій від уряду. У дослідженні також враховано масштаб заходів, до яких закликали комітети у своїх рекомендаціях. Дані показують, що 40% рекомендацій, опублікованих комітетами обох палат Парламенту Великої Британії, вимагали незначних (або зовсім не вимагали) дій від уряду. Здається, комітети намагаються видати рекомендації, які б вимагали поменше дій від уряду, щоб уряд легше з ними погодився. За такої системи, як у Великій Британії, де комітети не можуть самі впровадити рекомендації в дію, а можуть тільки переконувати їх впровадити, це може розглядатися як вдалий компроміс для досягнення змін.

Дослідження також показало, що PLS має деяке відношення і до готовності прийняти рекомендації. Дані свідчать, що 40% рекомендацій були прийняті (повністю або частково) протягом двох-трьох місяців після опублікування звітів щодо PLS комітетами. Можна сподіватися, що за довший період часу (можливо, за 2–3 роки) подальші рекомендації будуть прийняті в результаті дебатів щодо політики та того тиску, який створює PLS. Тому, навіть якщо зміни та вплив не відбуваються миттєво, все одно є користь від проведення рутинної PLS – навіть якщо наслідком є необхідність для уряду звітувати про свої дії. Це вже само по собі може бути рушієм змін.

Тому PLS потенційно може мати прямий вплив з огляду на прийняття урядом рекомендацій, але також має потенціал і непрямого впливу, стимулюючи дебати щодо політики, які можуть завершитись змінами у довшій перспективі. З цієї точки зору дуже важливо, щоби проведені PLS-розслідування мали своє продовження. Втім, дослідження показало, що обидві Палати однаково залишали бажати кращого в отакому продовженні після PLS-розслідування.

Якщо комітети у Палаті громад і супроводжують процес післяпроведення PLS, то часто використовують зручні методи, як от письмове листування або річні усні обміни фактами під час засідань міністрів, а не проводять повне обстеження наслідків. Це має сенс з огляду на час та ресурсний тиск на комітети Палати громад. У Палаті лордів все відбувається інакше; тут викликами для тематичних ad hoc-комітетів є процедура, згідно з якою комітет розпускається після опублікування свого звіту. Зв'язковий комітет Палати лордів здійснює відслідковування результатів звіту єдиним можливим способом: або через коротке дослідження після завершення звіту, або через своє власне письмове повідомлення з цього предмету.

З огляду на вміщену вище інформацію, роль Вестмінстерського парламенту Великої Британії щодо PLS може розглядатися як така, що відповідає категорії «незалежних контролерів». Хоча спеціальні комітети Палати громад та спеціальні PLS-комітети Палати лордів завжди враховують початковий урядовий меморандум стосовно закону, який беруть під контроль, але комітети мають свої власні встановлені процедури та ресурси для збору інформації та проведення PLS. Інституціолізована робота з PLS, яка включає як законодавчу оцінку, так і оцінку впливу, завершується конкретним звітом про PLS. Уряд Великої Британії повинен давати письмові відповіді на результати звіту та рекомендації протягом двох місяців після публікації звіту про PLS.



Новий звіт, написаний д-ром Томом Кайгілом ([new report, written by Dr Tom Caygill](#)) з Ноттінгемського Університету Трент, аналізує наслідки PLS, проведеного в парламенті Великої Британії в період 2008–2019 рр., щоб зрозуміти, як проходить ця форма контролю.

Результати дослідження показують, що післязаконодавчий контроль у Вестмінстерському парламенті проводиться і можливий, навіть якщо у законодавчій владі є певні обмеження. Однак існують деякі виклики, що слід визнати, зокрема упередженість щодо законодавства, яке відбирається для PLS.

Для подолання таких викликів звіт визначає ключові рекомендації для Британського парламенту, включно з потребою у створенні виділеного PLS-комітету, або у вигляді спільного комітету обох Палат, або у вигляді комітету Палати лордів.

Додаток 5: Післязаконодавчий контроль у Парламенті Великої Британії

РОЗДІЛ 6: Післязаконодавчий контроль у Шотландському парламенті

Створений у 1999 р., Шотландський парламент є однопалатною законодавчою владою із набором повноважень, що походять від парламенту Великої Британії. Парламент має 129 депутатів і зараз перебуває у своїй шостій парламентській сесії (2021–2026).

Протягом двох перших парламентських сесій (1999–2003 та 2003–2007), хоча деяка робота парламенту і може бути визнана за PLS, але нічого із тієї роботи не може вважатися формалізованим PLS.

Протягом третьої сесії (2007–2011) тодішній Комітет стандартів, процедур та державних призначень провів коротке розслідування щодо PLS у 2011 р. Розглядаючи концепцію PLS як засіб поліпшення функції контролю Парламенту та законодавчого процесу, Шотландський парламент вважав PLS за сферу, у якій він може краще працювати, і що комітети мають посісти чільне місце у проведенні такої роботи.

Парламентські комітети приймають рішення щодо своєї робочої програми, а обстеження того, як працює законодавство, складає значну частину багатьох розслідувань. До того ж, депутати регулярно мали можливість вмонтовувати механізми PLS у законодавство під час проходження законопроектів. Наприклад, у Закон про живі огорожі (Шотландія) 2013 р. було включене положення про розгляд дії закону після певного проміжку часу. Так само і в Акті про хуліганську поведінку на футболі, що загрожує комунікаціям (Шотландія) 2012 р. міститься положення, що Шотландський уряд має звітувати

про роботу із порушеннями, які підпадають під дію цього закону.

Тодішній Комітет зі стандартів, процедур та державних призначень вказав у своєму розслідуванні, що хоча він і прихильний до ідеї внести зміни у парламентські правила (Регламент), але він вирішив не пропонувати поправку, яка би зробила PLS окремою функцією комітетів. Натомість Комітет вважав, що це суперечитиме загальному принципу, що комітети повинні самі створювати свою робочу програму.

Під час розслідування 2011 року спочатку була озвучена ідея, що функція PLS може виконуватись спеціально уповноваженим на це комітетом парламенту. В той момент бачення тодішнього Комітету стандартів, процедур та державних призначень було таким, що окремий комітет, який би проводив власні розслідування, не буде найкращим рішенням. Вони вважали, що виникне дублювання зусиль, якщо виділений для PLS комітет почне займатися питаннями, які переплітаються зі сферою діяльності іншого, предметного комітету. Депутати також вважали, що комітетові із PLS бракуватиме спеціальної експертизи для занурення в конкретні предмети, враховуючи широкий спектр галузей, із якими комітетові довелося б мати справу. Депутати також вважали, що комітет може захотіти знову відкрити дебати з питань, які вже були вирішені раніше, тому що під час проходження законопроекту в парламенті такий комітет не брав би в тому участі.

У Комітеті також були сумніви щодо такого підходу, за якого виділений для PLS комітет робив би рекомендації іншому предметному комітетові, щодо яких законів поводити PLS. На думку Комітету, предметний комітет неохоче сприйняв би, щоб інший комітет встановлював йому пріоритети для роботи, і був ризик,

що в результаті жоден комітет не взяв би на себе належну відповідальність за виконання PLS.

Інша пропозиція, розглянута тодішнім Комітетом, полягала в тому, що Шотландський уряд міг би регулярно звітувати Парламенту, як законодавство працює на практиці. Такий звіт міг би стати результатом первинного внутрішнього розгляду, здійсненого Шотландським урядом, або міг би бути незалежним дослідницьким звітом. Потім Комітети можуть розглянути такі звіти та пріоритезувати, яке законодавство контролювати далі.

Комітет розглянув цю пропозицію, але не переконався у її перевагах. Комітет вважав, що найкращою практикою для Парламенту було б контролювати власні структури проведення PLS, аніж віддавати уряду провідну роль у цьому.

Альтернативою до цих пропозицій Комітет вважав, що було б корисніше зосередитися на визначенні тригерних точок, які б спонукали комітети запускати PLS, наприклад:

- подання до комітету, що певний закон має бути переглянутий;
- публікації у ЗМІ, які б вказували на необхідність PLS;
- коментар членів судової гілки на те, що варто переглянути певний закон;
- петиція про перегляд поточного законодавства у конкретній сфері;
- комітетське розслідування з якогось питання, що включає розгляд поточного законодавства;
- прикінцеві положення або статутний термін перегляду, включений в законодавство, який вимагає його перегляду Парламентом; та

- при прийнятті законопроекту внесено вимогу, що уряд має звітувати Парламенту щодо певного конкретного положення цього закону.

У вересні 2016 р., під час п'ятої парламентської сесії, Парламент змінив думку щодо створення окремого комітету із конкретною функцією проведення PLS, погодився, що Комітет державного аудиту має включати у свою сферу також і PLS, таким чином утворивши Комітет державного аудиту та післязаконодавчого контролю. Новий Комітет може розглядати попередні акти Шотландського парламенту для визначення, чи досягли вони своєї визначеної мети.

Комітет державного аудиту та післязаконодавчого контролю потім запитав думку стейкхолдерів та громадськості щодо тих актів, які б він мав розглянути, і запропонував людям цілий попередній список для пріоритезації. Такий процес був задуманий для обґрунтування нової програми PLS для Комітету, і став прикладом використання публічних консультацій для визначення пріоритетів PLS. В цілому тоді предметом PLS-розслідувань стали 8 законів, або 8 різних предметних сфер.

Хоча Комітет державного аудиту та післязаконодавчого контролю проводив багато діяльності із PLS на парламентській сесії, інші комітети також виконували свої PLS-огляди, коли виникала висока політична пріоритетність і конкуренція із розглядом нового законодавства чи іншими розслідуваннями.

Коли парламент знову зібрався вже для нинішньої, шостої парламентської сесії, депутати повернулися до ідеї мати окремий комітет із окремою відповідальністю у сфері PLS, що частково змінювало попередню практику. У зв'язку з цим

колишній Комітет державного аудиту та післязаконодавчого контролю втратив функцію PLS і став просто Комітетом державного аудиту.

Рішення змінити курс стосувалося не стільки результативності самого проведення PLS, скільки того факту, що члени комітету вважали, що їм бракувало часу робити це належним чином, коли виникала конкуренція із іншими важливими функціями державного аудиту.

Тоді функція PLS була «передана» іншому комітету – Громадянської участі та публічних петицій, але менш виражено, так, що функція PLS виконується комітетом не систематично. Тепер сфера повноважень Комітету громадянської участі та публічних петицій містить такий рядок: «для розгляду і звітування щодо публічної політики або проведення PLS шляхом використання дієвої демократії, Асамблей громадян або інших форм участі громадян».

З огляду на подану інформацію, роль Шотландського парламенту у PLS може розглядатися як така, що належить до категорії «незалежних контролерів». Хоча практика PLS досі розвивається, комітети мають свої встановлені процедури та ресурси для збору інформації та проведення PLS. Шотландський парламент розробив тригери для запуску PLS та шаблон для допомоги людям у подачі пропозицій та письмових заявок щодо розслідувань. Робота із PLS завершується публікацією PLS-звітів, які публікуються онлайн.

РОЗДІЛ 7: Післязаконодавчий контроль у німецькому Бундестазі

Німеччина є демократичною, федеральною парламентською республікою, де федеральна законодавча влада покладена на Бундестаг (парламент Німеччини) та на Бундесрат (представницький орган *Länder*, німецьких регіонів-земель).

Німеччина має парламентську систему правління як на федеральному, так і на рівні земель. Члени Німецького федерального парламенту (Бундестагу) обираються за змішаною системою – пропорційного представництва та особистих виборів окремих депутатів.

Завдяки федеральній структурі Німеччини, верхня Палата – *Бундесрат* – згідно з Основним Законом (Ст. 53 Конституції Федеративної Республіки Німеччина) має формальне право як схвалювати норми, видані Федеральним Урядом або Федеральним міністром, так і здійснювати федеральний нагляд за виконанням федеральних законів землями (*Länder*).

І навпаки, *Бундестаг* проводить перегляд після введення законодавства, переважно вдаючись до стандартних механізмів контролю чи нагляду. Цій меті служать як формальні канали (обов'язки звітування, опитування, слухання), так і неформальні канали (неофіційні обміни та контакти між депутатами парламентів та членами уряду або відомств).

Післярозгляди виконавчих правил федеральним парламентом є виразною ознакою німецької системи, і її практичний вплив достатньо обмежений парламентською структурою уряду. Післярозгляд виконавчих правил більшою мірою є процесом

моніторингу та оцінки (M&E) парламентської роботи, ніж інструментом нагляду за урядом.

У ширшому вимірі PLS оцінка впливу в Німеччині в першу чергу є відповідальністю уряду. У виконанні цієї роботи виконавчу владу підтримують два незалежні органи: Федеральний статистичний офіс та Національна Рада регуляторної реформи (NKR). Оцінка регуляторного впливу (RIA) здійснюється міністерствами і NKR наглядає за регуляторною реформою та коментує її. Також до цього долучаються Суд аудиторів та Федеральний комісар з економічної ефективності.

Залучення *Бундестагу* у післязаконодавчу оцінку впливу здійснюється переважно через урядовий контроль або оцінювання післязаконодавчих оцінок, виконаних чи то Федеральним статистичним офісом, чи то NKR. Оцінка післязаконодавчого впливу законодавства проводиться в Німеччині у трьох випадках: 1) коли це передбачено пояснювальною запискою до законопроекту; 2) коли законодавчі пропозиції перебирають порогові щорічні норми на їх дотримання; та 3) коли оцінка передбачена спеціальними положеннями про перегляд або прикінцевими положеннями у самому законодавчому акті.

Аргументи щодо оцінки впливу переважно розглядаються у парламентських комітетах, що часто означає неформальне заслуховування відповідного міністра. Ба більше, депутати, індивідуально або через свою парламентську групу, можуть ставити запитання та подавати запити для перевірки заяв, зроблених урядом щодо післязаконодавчої оцінки впливу.

Окрім того, *Бундестаг* може застосувати NKR у його консультативній іпостасі – або на підставі зобов'язання подавати

письмові звіти Бундестагові, коли доходить до виконання прикінцевих положень, чи положень про перегляд, або на підставі правила про громадські слухання. Окрім того, він розглядає звіт про річні досягнення щодо зменшення бюрократії та кращого регулювання, який укладається Федеральним урядом.

Покладання *Бундестагу* на післязаконодавчу роботу Федерального уряду та NKR, очевидно, не перешкоджає парламентаріям створювати свою автономну спроможність у цій царині. Фактично, всередині Бундестагу є три внутрішні органи, які можуть розвивати певні форми автономної експертизи щодо оцінки впливу: Дослідницька служба, Офіс оцінки технологій (ОТА), який є незалежною науковою установою, створеною з метою консультування Німецького Бундестагу та його комітетів з питань досліджень та технологій, також є ще Парламентська консультативна рада зі сталого розвитку. Жоден із цих органів спеціально не присвячений проведенню PLS, але кожен із них може бути використаний для його певних аспектів, із досить диференційованим впливом на діяльність парламенту.

Варто уважно розглянути діяльність Парламентської консультативної ради зі сталого розвитку. Її висновки та оцінки впливу щодо сталості політики Федерального уряду обговорюються та зважуються у письмовій формі в провідному комітеті. Такий приклад процедурного наслідку асоціюється із розвитком автономної спроможності оцінювання в парламенті, і наближає німецький приклад до зразків, що притаманні моделям формальних та неформальних контролерів. Це підтверджує, що німецький приклад, хоча із впевненістю категоризований як «пасивний» контроль післязаконодавчого урядового оцінювання, все-таки переживає значний тренд до автономної оцінки впливу *Бундестагом*.

З огляду на інформацію вище, німецький федеральний парламент можна розглядати серед неформальних контролерів PLS. Причиною слугує те, що, оскільки є попереднє покладання на урядову інформацію щодо впровадження та впливу законодавства, то у парламенті існує обмежена *ad hoc* адміністративна спроможність до PLS, хоча і є дослідницькі підрозділи, що мають завдання докладатися до PLS. PLS-розгляд роботи уряду можна краще порівняти із процесом моніторингу та оцінки парламентської роботи, ніж з оцінкою впливу законодавства, що проводиться самим парламентом. І все-таки, існує чітка тенденція «розвинути» роботу Бундестагу в напрямку більш автономної PLS-діяльності.

РОЗДІЛ 8: Післязаконодавча оцінка в Італійському парламенті

Італійський парламент складається із двох палат: Палата депутатів та Сенат Республіки. Згідно із принципом повної двопалатності обидві палати виконують ідентичні функції.

Обидві палати обираються на п'ять років. 630 депутатів, яким має бути щонайменше 25 років, обираються італійськими громадянами, яким виповнилося 18 років. 315 обраних сенаторів повинні бути щонайменше 40-річними, а їхнім виборцям має бути щонайменше 25 років. Окрім обраних членів Сенату, є ще ті, хто призначений Президентом республіки.

Італія являє собою яскравий приклад PLS, глибоко вкоріненого у функції парламентської адміністрації. Спеціальні *ad hoc*-підрозділи були створені в кожній Палаті для підтримки післязаконодавчого контролю.

Адміністративний підхід до післязаконодавчого супроводу має різні цілі, сфери, методологію дослідження та оцінювання у нижній Палаті, на відміну від Верхньої, що призводить до асиметричної двопалатності.

У нижній палаті, що є Палатою депутатів, Служба парламентського нагляду спостерігає за процесом оцінювання імплементації законів та моніторингу звітів, що вимагаються від уряду. Ця служба залучена до правового PLS у його вузькому значенні і базується на даних, що надаються урядом та іншими інституціями. Її завдання – формально моніторити, якою мірою уряд дотримується зобов'язань щодо впровадження, узгодженого під час парламентських слухань і визначеного у статутному праві.

Результати адміністративного контролю, первинно включені до щорічного Звіту про законодавство, що складається Палатою депутатів, публікуються у Звіті про парламентський нагляд, який Палата вперше опублікувала 2017 року. Такі звіти дають базову інформацію для посилення оціночної спроможності Палати, проте автоматично вони не є тригером якихось процедурних наслідків.

На відміну від цього, у верхній Палаті – Сенаті Італійської республіки – адміністративний підхід до післязаконодавчого контролю поєднує в собі і вузький, і широкий виміри. З одного боку, Служба якості норм контролює дотримання урядом своїх звітних зобов'язань щодо оцінки впливу та моніторить прийняття імплементаційних норм до законів, як передбачено статутним законодавством. З іншого боку, зусилля останніх років зі структурування автономної спроможності оцінки впливу, яка б охоплювала ширший спектр контролю та розширену оцінку впливу, у 2016 році призвели до створення виділеного підрозділу – Офісу оцінки впливу – що відображено у Декреті президента Сенату від 16 липня 2016 р. Підрозділ отримав завдання сприяти дослідженням, обстеженням та навчальним програмам для попереднього та післязаконодавчого оцінювання державної політики.

Офіс оцінки впливу спочатку мав завдання дослідження та документування. Звіти та документи публікувалися на окремому вебсайті. Жодних процедурних наслідків після документування не наставало. Реформа Регламенту Сенату, схвалена в грудні 2017 р., включала спеціальне рішення покласти на депутатів розробку конкретних наслідків оцінювання на основі стандартних інструментів контролю та нагляду.

Управління офісом оцінки впливу передбачає наглядову раду та секретаріат. Наглядова рада об'єднує депутатів та посадовців із бюрократів Сенату. Її очолює Президент Сенату та утворюють члени Бюро (як мінімум, Віце-президент та квестори), найвищі адміністративні посадовці (Генеральний Секретар та заступник Генерального Секретаря, відповідальний за правові питання) та представник Конференції президентів регіональних законодавчих рад Італії. Наглядова рада видає загальні директиви, сприяє обстеженням та керує дослідженнями і навчальними програмами із оцінки політики.

Секретаріат організований як типовий адміністративний підрозділ, яким керує Генеральний секретар або заступник Генерального секретаря, відповідальний за проведення досліджень, документування та навчання у тематичних галузях аналізу державної політики та її оцінювання. Директиви ради впроваджуються малою групою аналітиків політики із адміністрації Сенату. Ці аналітики політики продовжують одночасно служити і в своїх первинних адміністративних підрозділах в будь-яких департаментах («Службах») адміністрації Сенату.

Для обох палат надзвичайно важко оцінити, наскільки і якою мірою дослідження та документування посилює спроможність парламенту наглядати за урядом. Парламентська бюрократія передбачає постійний моніторинг звітних зобов'язань уряду на стадії післязаконодавчого виконання. Однак і процедурний, і політичний післясупровід часто буває досить низької якості.

Хоча офіс оцінки впливу не продовжив свою діяльність у поточному парламентському періоді 2018–2023 рр., обидві Палати нещодавно продемонстрували певні інновації.

У березні 2021 р. Палата депутатів запустила дозаконодавчу гендерну оцінку законопроектів, що готувалися. Оцінка проводиться Службою досліджень і публікується у документації, що надходить до депутатів, та на інституційному вебсайті. Процедура передбачена виконуватися до прийняття законодавства, але не дарма ж ця нова адміністративна практика збіглася із запуском іншої ініціативи, підтриманої крос-партійною групою з гендерних питань — і спрямованою на підтримку до- і післязаконодавчої гендерної оцінки орієнтирів і цілей Плану із відродження та стійкості (RRP).

Необхідність зміцнювати парламентський нагляд за RRP призвів до введення нових статутних положень, що зобов'язують уряд надавати детальну інформацію про імплементацію цього плану, щоби Парламент міг виконати свою функцію післязаконодавчого моніторингу. Постійні комітети обох Палат тепер долучені до післязаконодавчої оцінки плану, що не так легко з огляду на потребу в отриманні та оцінці фактів (комітети провели десятки слухань та витратили місяці на збір фактів) і тривалість дебатів. Це можна вважати цікавим прикладом PLS, хоча і слід визнати, що зусилля, витрачені на моніторинг RRP, досі не повністю компенсувалися в очевидних та впливових наслідках для політики.

Перегляд Регламенту Сенату (який дотепер триває) у відповідь на конституційну реформу 2021 р. із зменшення парламенту, включає створення нового політичного органу – спільного комітету із завданням забезпечення якісного законодавства, що серед інших функцій мав би і дорадчу роль в оцінці впливу. Хоча формулювання тут досить туманне і загальне, але схоже, що ця новела призведе до відродження PLS у наступному терміні парламенту.

З огляду на викладену інформацію, Італійський двопалатний парламент може розглядатися як формальний контролер PLS. З одного боку, розвиток підрозділів внутрішнього контролю дає обом палатам італійського парламенту автономні ресурси для виконання законодавчого контролю на додачу до того, що виконується урядом та іншими зовнішніми органами. З іншого боку, зв'язок із формальними парламентськими процедурами є не-систематичним, бо бракує положень про формальні засідання на політичному рівні серед депутатів і сенаторів, для розгляду результатів проведеного урядом післязаконодавчого контролю та рекомендацій.

РОЗДІЛ 9: Післязаконодавчий контроль у Французькому парламенті

Компетенції Парламенту Франції стосовно PLS – це набір конституційних положень, що є результатом поправки³ до конституції від 2008 р. Конституційні положення впроваджуються через статутне законодавство та регламент роботи парламенту. Контроль охоплює як формальну верифікацію імплементації, так і верифікацію імплементації по суті, а також досягнутий вплив.

Обидві палати Французького парламенту характеризуються комітетами, які виконують і законодавчу, і наглядову роль, а відтак і PLS. Тематичні або постійні комітети, які мали справу із прийняттям певних рішень, відповідають за оцінку того, як це рішення впроваджується. Післязаконодавчий супровід та оцінювання, таким чином, є природним завданням парламентських комітетів, які можуть покластися на численні джерела інформації та документації.

Окрім доступу до урядової документації та звітів, парламентські комітети розробили власну спроможність до оцінювання та дослідження. Ця спроможність доповнюється взаємодією із іншими адміністративними підрозділами парламенту⁴ та співпрацею із *Cour des comptes*⁵ у Франції. Комітети можуть поклада-

³ Роль, надана парламентові у післязаконодавчому контролі, глибоко вкорінена у французькій традиції, але тільки із конституційною реформою 2008 р. роль Парламенту в оцінці державної політики була чітко визначена як конституційне зобов'язання. Ст. 24 Французької конституції каже, що Парламент “*приймає закони*”, “*моніторить дії уряду*” та “*оцінює державну політику*”.

⁴ У випадку Франції, це відсилка до Парламентського офісу оцінки наукових та технологічних опцій – двопалатного органу, створеного в 1983 р. і відповідального за оцінку впливу наукових та технічних реформ. Див. *Assemblée Nationale*, 2014.

⁵ Див. Ст. 47 Французької конституції та Ст. 58.2 of LOLF, що дозволяє фінансовому комітету призначати *Cour des comptes* – із завданням проводити спеціальні розслідування зі спеціальних питань, які мають бути завершені протягом восьми

тися на різноманітні інструменти нагляду. Французькі комітети дуже добре пристосовані до цього, оскільки, окрім стандартних процедур (включаючи запитання та слухання), вони мають доступ до інструментів, які спеціально призначені для оцінювання та контролю.

Існує тісна співпраця між оцінюванням державної політики та післязаконодавчим бюджетним контролем. У Французькій Національній Асамблеї кожен постійний комітет відповідає за супровід законодавчих актів, які підпадають під сферу його ведення. Однак, згідно із LOLF⁶, бюджетна післязаконодавча оцінка покладена на фінансові комітети Палат. З цією метою у лютому 1999 р. Фінансовий комітет Національної Асамблеї створив так звану «Місію оцінювання та контролю» (MEC)⁷, чие головне завдання полягає в обстеженні впровадження державної політики по секторах.

З організаційної точки зору, Французька Національна Асамблея доповнює післязаконодавчу оцінку у постійних комітетах створенням ad hoc-органів, особливо відповідальних за оцінювання державної політики. Цей тренд за останні два десятиліття бачив злети та падіння, змінюючись від двопалатних до однопалатних організаційних схем, і тепер існує тільки в Нижній Палаті Національної Асамблеї, де Комітет оцінювання та контролю (CEC) проводить крос-сектораль-

місяців. Assemblée Nationale, “Les enquêtes demandées à la Cour des comptes (article 58-2° de la LOLF)”, 2011 (www.assemblee-nationale.fr/commissions/cfin_enquetes_Cour_comptes.asp).

⁶ LOLF stands for *loi organique relative aux lois de finances* – французьке бюджетне законодавство.

⁷ MEC, очолюваний двома депутатами, – один від більшості, другий від опозиції, складається із 16 членів, всі з них належать до Фінансового комітету і призначені туди від парламентських груп забезпечувати рівне представництво від більшості та опозиції.

ні оцінювання⁸. Фактично, серцевина PLS і досі знаходиться у постійних комітетах.⁹

Національна Асамблея встановила кілька механізмів щодо PLS. По-перше, в постійних комітетах презентуються звіти про імплементацію стосовно законів, які потребують опублікування правил регуляторного характеру.

По-друге, існує ціла низка тимчасових органів (місії з моніторингу та оцінювання та слідчі комісії), спрямовані на оцінку імплементації певних законів та державних політик. Зовнішні характеристики таких комісій можуть бути дуже різноманітні. На практиці такі місії майже завжди складаються з двох чи більше депутатів. Згідно зі ст. 145 Регламенту у них має бути один депутат від опозиції і повинен бути відображений політичний склад Національної асамблеї. У випадку, якщо місія зі встановлення фактів започаткована Конференцією президентів, то до неї входить дев'ять членів (голова, чотири віце-голови та чотири секретарі), до них додається посада доповідача, причому посада голови чи доповідача автоматично повинна бути віддана депутату з опозиційної групи. Робота такої місії зі встановлення фактів може тривати різний строк, зазвичай це кілька місяців, протягом яких члени комісії проводять зустрічі та візити, і готують інформаційний звіт.¹⁰

По-третє, розвиваються і більш усталені структури: MEC (місія із оцінювання та моніторингу, відповідальна за оцінку резуль-

⁸ [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/printemps-de-l-evaluation/edition-2019/\(block\)/55716](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/printemps-de-l-evaluation/edition-2019/(block)/55716)

⁹ Author's correspondence with Guillaume Renaudineau, French Senate, July 2019.

¹⁰ <http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/%28type%29/rapports-application-loi/%28legis%29/15>

татів певних політик щороку) створена у Фінансовому комітеті Національної Асамблеї, а MECSS (Місія з оцінки та моніторингу для законів щодо фінансування соціальної безпеки) створена у Комітеті соціальних справ Національної Асамблеї та Сенату; такою ж є Комісія з оцінки та моніторингу державної політики (SEC), поряд з окремими парламентськими делегаціями.¹¹

Стосовно процедурних наслідків контролю, щорічний звіт щодо правозастосування *Bilan*, який поєднує в собі звіти про контроль від усіх комітетів, подається в Конференцію Президентів, де може розпочатися неформальний діалог з урядом, представленим міністром у стосунках з парламентом. Однак це неофіційна взаємодія, спрямована більше на виконання формальної імплементації правових обов'язків, ніж на оцінювання економічних, екологічних чи соціальних впливів якихось законів.

Для Французької Національної Асамблеї післязаконодавче оцінювання призвело насамперед до посилення інструментів збору фактів та обстеження, без серйозних процедурних наслідків у законодавчо-виконавчій взаємодії. Встановлені факти використовуються або так само, як і більш «традиційні» парламентські інструменти, що підтримують взаємодію між Палатами парламенту та урядом, або дебатовуються у спонтанній формі, включно із написання листів прем'єр-міністру або відповідному міністру та початком неофіційного діалогу з урядом щодо потрібних імплементаційних заходів.¹²

Якщо ж розглядати Французький Сенат, конкретна функція PLS виконується *Délégation*, – групою сенаторів, на яку покладе-

¹¹ Author's correspondence with Marie Vigouroux, French National Assembly, September 2019.

¹² Art. 60 LOLF calls the government to give, within two months, a formal written reply to Committee reports.

но аналіз та його обмірковування. У французькому Сенаті Бюро *Délégation* проводить оцінку «застосування законів» – іншими словами, розглядає ступінь введення урядом заходів, необхідних для застосування закону на практиці.

Щорічно голова *Délégation* представляє звіт, укладений в результаті дискусій із кількома парламентськими комісіями та офісом Генерального Секретаря уряду, про те, до якої міри імplementовані регуляторні норми. У звіті, датованому 31 березня 2017 р., наприклад, що охоплював попередній рік, було відзначено, що «Обсяги опублікування текстів, що уможливають впровадження, досягнув 90%, що складає поступове зростання порівняно з 80% минулого року та 65% у сесію 2014–2014 рр.»¹³. У звіті від 31 березня 2018 р. голова відзначив, що хоча відсоток впроваджуючих заходів, здійснених урядом, знову збільшився, часто фіксувалося відставання у реагуванні уряду на парламентські запити стосовно застосування законодавства.¹⁴ Щорічний звіт про впровадження законодавства зазвичай обговорюється з урядом під час дебатів на пленарному засіданні палат.¹⁵

Розподіл відповідальності за цю роботу на групу парламентарів у Сенаті є еволюцією та формалізацією процесу, який розпочався кілька десятиліть тому і первинно виконувався персоналом парламентського секретаріату, який звітував Бюро Сенату що два роки.

Звіти, представлені *Délégation* Французького Сенату за 2017 та 2018 рр., чітко показують, що їхня робота виконується у взаємодії із секторальними комітетами та із секретаріатом Офісу

¹³ <http://www.senat.fr/rap/r16-677/r16-6770.html>.

¹⁴ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-510-notice.html>

¹⁵ Листування автора із Guillaume Renaudineau, Французький Сенат, липень 2019.

Прем'єр-міністра, який має відомості про впровадження законодавства у відповідних міністерствах. Ще одним цікавим аспектом підходу до PLS у Французькому Сенаті є те, що хоча він здійснюється регулярно кілька десятиліть поспіль, він не відображений у регламенті установи, а заснований на резолюції Бюро та є предметом перегляду за необхідності.

З огляду на викладену інформацію, роль парламенту у PLS у Франції може розглядатися як належна до категорії «формальних контролерів». На основі власних критеріїв та пріоритетів Французький парламент вирішує, які закони відбирати для PLS, хоча формальний моніторинг введення законів в дію чітко превалює над оцінкою впливу (як зазначено у *Bilan*).

Інституціолізована робота із PLS виливається у конкретні звіти щодо PLS. І хоча національна Асамблея і Сенат ставлять за мету вживати заходів та видавати рекомендації щодо PLS-звітів, існує низька «процедуроменталізація», що означає, що PLS-звіти рідко дебатуються та щодо таких дебатів рідко проводиться голосування, і взаємодія з урядом щодо наслідків здійснюється переважно на неформальній основі.

РОЗДІЛ 10: Післязаконодавча оцінка у Швейцарському федеральному парламенті

Швейцарія є лідером в оцінюванні законодавства і політики. У Швейцарії до цього залучені багато дійових осіб. Департаменти федерального уряду відповідальні за виконання оцінювання на основі щорічної стратегії оцінювання, яка ґрунтується на пріоритетних сферах, визначених Федеральною Радою (уряд). Федеральний офіс юстиції – це орган, відповідальний за розробку методологічних принципів, пов'язаних із нормопроекуванням та залученням в оцінювання законодавства. У сфері оцінювання цей орган співпрацює із Швейцарським товариством з оцінювання (SEVAL). Мережа оцінювання також існує у федеральній адміністрації.

Швейцарія також була першою країною, яка ввела положення про оцінювання на конституційному рівні. Ст. 170 Швейцарської Конституції від 18 квітня 1999 р. закликала двопалатну Федеральну Асамблею забезпечити, щоб федеральні заходи оцінювалися на предмет їх результативності. Правова база для PLS була надалі розширена законом про функціонування Федерального Парламенту (2003): *«Органи Федеральної Асамблеї, призначені законом, повинні забезпечити, щоб вжиті Конфедерацією заходи оцінювалися на предмет їх результативності. З цією метою вони можуть: 1. Вимагати від Федеральної Ради проведення оцінки впливу. 2. Перевіряти оцінки впливу, виконані на основі інструкцій Федеральної Ради. 3. Інструктувати, щоб оцінки впливу були виконані ними самими»* (ст. 27).

Два парламентські комітети – комітети контролю – по одному від кожної палати парламенту, відіграють центральну роль в оцінюванні. Для допомоги цим двом комітетам із нагляду

у 1991 р. Федеральна Асамблея створила *Парламентський контроль за управлінням (РСА)* – спеціалізовану службу, яка виконує оцінювання від імені Парламенту.

Правові засади РСА як підрозділу Парламентської Служби визначені в Парламентському Акті та Парламентській адміністративній постанові. Вони надають РСА суттєві права на інформацію:

- a) має справу напряду із федеральними владами, державними відомствами та іншими органами, що виконують завдання Конфедерації, і може вимагати від них відповідну документацію та інформацію;
- b) принцип професійної конфіденційності не обмежує обов'язок влад надавати інформацію;
- c) РСА може покладатися на послуги експертів поза межами федеральної адміністрації, яким відповідно надаються необхідні права. Незалежність Підрозділу також згадується у Постанові. Підбір персоналу та призначення голови і персоналу Підрозділу відбувається за правилами підбору персоналу для парламентських служб.

Підрозділ створено в часи, коли було суспільне сприйняття, що міністри не діляться інформацією, як належить. Парламент хотів зміцнити свою наглядову роль.

Оцінювання здійснюються на основі повноважень наглядових комітетів. З 2003 р. інші парламентські комітети також отримали можливість просити РСА про оцінювання. На практиці експертизою РСА користуються майже виключно Контрольні Комітети. Підрозділ не може вирішити провести оцінювання сам по собі. Підрозділ пропонує певні сфери зацікавлень для

перевірки у них законодавства, але комітети самі вибирають, що із того взяти до розгляду. Аби підрозділ запропонував щось до оцінювання, цей предмет має відповідати цілому переліку критеріїв, щоб бути запропонованим комітетам. Головним критерієм є наявність потенційних проблем у сфері інтересів певної стратегії (політики) та розрив у наявній інформації або аналізі. Іншим критерієм є вірогідність, що правова база політики, яка розглядається, не буде змінюватися наступні два-три роки, і тому наслідки розслідування все ще зберігатимуть значення і тоді, коди обстеження буде завершено.

Комітети обирають на підставі коротких описів тем, що відповідають критеріям. Як тільки Комітет обрав, які теми він буде розслідувати, підрозділ проектує схему дослідження, включно з методологією, яка буде застосовуватись, і які опції (щодо контенту) можна розробити у дослідженні.

Підрозділ має бюджет для залучення експертів до дослідження та для аутсорсингу частини роботи. У підрозділі п'ять працівників (п'ять повних ставок), і він розробляє приблизно три звіти про дослідження на рік. Комітетам доводиться враховувати, що наявні ресурси та час PCA обмежені.

Між оцінюванням політики та законодавчою оцінкою існує тісний зв'язок. Підрозділ зазвичай починає з оцінювання сфери державної політики, на яку можуть впливати різні закони, та перевіряє законодавчу базу того, що роблять у цій сфері міністерства та наскільки закони дійсно мають бажаний ефект.

Післясупровід звіту про оцінювання самим підрозділом не здійснюється. Підрозділ представляє свої результати комітетові, а комітет вирішує щодо рекомендацій, які він може надати

як висновки із проведеного дослідження. РСА не втручається у процес складання рекомендацій, оскільки це більше політичний процес. Це сприяє незалежності підрозділу. Рекомендації комітетів зазвичай перетворюються в урядові постанови або в акти міністерського рівня, спрямовані на модифікацію процесу впровадження у напрямі, запропонованому парламентськими комітетами.

Контрольні комітети обох палат втручаються у процес оцінювання на трьох послідовних стадіях. По-перше, вони замовляють РСА проведення оцінювання і повідомляють про це Федеральну Раду. По-друге, вони надають політичний післясупровід проведеній РСА оцінці, коли складають відповідні висновки та формулюють рекомендації Федеральній Раді. По-третє, контрольні комітети можуть також проєктувати подання до Федеральної Ради на основі оцінки РСА для ініціювання прохання про поправки. Подання цих рекомендацій та запитів розпочинає діалог між Федеральною Радою та відповідним контрольним комітетом. Після двох років контрольний комітет зазвичай розпочинає процес післяоціночного супроводу – він оцінює імплементацію рекомендацій, поданих до Федеральної Ради.

З огляду на викладену вище інформацію, роль Швейцарського федерального парламенту у PLS може розглядатися як належна до категорії «незалежних контролерів». Інституціонізований спосіб проведення PLS покладається на спеціальні адміністративні структури, призначені для проведення PLS. На основі своїх власних критеріїв, тригерів та пріоритетів Швейцарський Федеральний парламент та його комітети незалежно вирішують, які закони або сфери державної політики відбиратимуться для PLS. Парламент застосовує проактивний підхід до визначення джерел аналізу. Робота із PLS має законодавчу базу

у конституції та у законах, і охоплює і юридичну оцінку, і оцінку впливу законодавства. Інституціолізована робота із PLS завершується конкретним PLS-звітом. Парламент має процедуру післясупроводу такого PLS-звіту, і в більшості випадків комітети проєктують рекомендації. Рекомендації адресуються Федеральній Раді (уряду). Їхня трансформація в урядові постанови або в акти на міністерському рівні забезпечує суттєві результати PLS-роботи Швейцарського Федерального парламенту.

РОЗДІЛ 11: Післязаконодавчий контроль у Чорногорському парламенті

Чорногорія проголосила свою незалежність у 2006 році. У 2007 році парламент Чорногорії прийняв першу конституцію країни, в якій зазначено, що країна є республікою, заснованою на принципах громадянської, демократичної, екологічної, соціальної справедливості та верховенства права.

Чорногорія перебуває на активній стадії процесу вступу до Європейського Союзу. Чорногорія стала кандидатом на вступ до ЄС наприкінці 2010 року, а переговори про вступ до ЄС були розпочаті в червні 2012 року. Станом на сьогодні відкрито 33 розділи переговорів (усі кластери), три з яких тимчасово закриті. У червні 2017 року Чорногорія стала 29-м членом Організації Північноатлантичного договору (НАТО).

Законодавчий процес у Чорногорії регулюється кількома різними правовими документами, від Конституції Чорногорії до тих, що регулюють організацію та порядок роботи уряду, та тих, що передбачають аналіз і прийняття рішень (приміром Регламент Уряду, Правові і технічні правила законопроекування, Правила та вказівки щодо гармонізації законодавства Чорногорії з правовим порядком ЄС) і Регламент парламенту.

У 2012 році в регуляторну систему Чорногорії було офіційно запроваджено процес оцінки регуляторного впливу (RIA), а також участь стейкхолдерів (Закон про спосіб і порядок взаємодії органів державної адміністрації та неурядових організацій, 2012 р.) та консультації з громадськістю (Закон про Спосіб і порядок проведення громадських консультацій при підготовці законів, 2012 р.). RIA надає інформацію, яку можна використо-

увати під час процесу післязаконодавчого контролю. Від усіх міністерств вимагається проаналізувати, чи потрібне регуляторне втручання, і якщо так, то який варіант забезпечить найкраще рішення. Цей аналіз подається разом із запропонованим законом. Інші матеріали, які використовуються під час підготовки законодавчих актів, можуть бути використані на етапі післязаконодавчого розгляду та є загальнодоступними.

Післязаконодавчий контроль у парламенті Чорногорії не визнається окремим формальним механізмом нагляду. Однак інші доступні механізми нагляду використовуються або можуть бути використані для оцінки впровадження та впливу законодавства. У Регламенті є положення, які дозволяють депутатам, групам депутатів або парламентським групам ініціювати наглядову діяльність. Як особливий механізм нагляду, слухання, які відбуваються на етапі комітету, мають схожість із післязаконодавчим контролем і є найпоширенішим процесом післязаконодавчої оцінки у парламенті Чорногорії.

Обговорення щорічних звітів органів державного сектору, таких як незалежні регуляторні органи та незалежні наглядові установи, які подаються до парламенту, є найпоширенішими тригерами діяльності післязаконодавчого контролю, оскільки висновки звіту стають основою для подальших дій та перегляду законодавства (консультативні та контрольні слухання).

Організація парламенту включає структури та людські ресурси, які мають спроможність та досвід для проведення післязаконодавчого контролю і беруть участь у процесах встановлення фактів, аналізу та розслідування для проведення PLS. Існують ресурси для накопичення знань або можливості професійного розвитку, пов'язані із післязаконодавчим контролем. Крім

Освітнього центру, Парламентський інститут надає експертну допомогу та тренінги для парламентарів та інших бенефіціарів у незалежних дослідженнях.

Фінансові ресурси для здійснення заходів післязаконодавчого контролю, такі як, наприклад, витрати на проведення польових візитів, пов'язаних з оцінкою виконання закону, організацією опитування або наймання зовнішніх експертів, існують, хоча окремо виділеної статті бюджету на післязаконодавчий контроль немає.

Немає конкретних підходів, методів чи критеріїв, що використовуються для визначення того, які законодавчі акти підлягають PLS або є предметом нагляду, а також підпадають під розслідування PLS. Однак на практиці більшість наглядових заходів керується інтересами депутатів у відповідних комітетах, суспільно-політичними подіями чи проблемами або результатами окремих ініціатив, що становлять інтерес для громадськості.

Основними механізмами збору інформації для здійснення післязаконодавчого контролю є засідання тематичних комісій та консультативні або контрольні слухання. Також Регламент дозволяє депутатам і комітетам надсилати запит на інформацію до усіх інституцій, якщо вона їм потрібна для роботи.

Співпраця між парламентом і громадським сектором постійно вдосконалюється та зміцнюється, що підтверджується, зокрема, участю представників громадського сектору в засіданнях робочих органів, слуханнях, тематичних дебатах тощо.

Регламент парламенту визначає обов'язковість розгляду та прийняття звітів та рекомендацій комітетом та/або пленарним засіданням парламенту після заслуховування. Крім того, Регла-

мент парламенту гарантує прозорість роботи парламенту та його комітетів, а вебсайт парламенту містить різні дані та дає повне уявлення про роботу, включаючи різні види звітів про наглядову діяльність.

Немає чітких правил чи домовленостей між урядом і парламентом, які б визначали, чи має уряд реагувати на рекомендації парламенту та яким чином, і встановлювати часові рамки для відповіді чи інших форм зв'язку між парламентом та урядом. Єдиної практики реагування уряду на рекомендації парламенту немає, а Регламент визначає обов'язок парламентських комітетів перевіряти виконання висновків парламенту під час контрольних слухань. Робочі органи використовують свій механізм моніторингу, але нічого детальнішого чи більш конкретного немає.

Завдяки нещодавнім (2021 р.) поправкам до Регламенту контрольну та наглядову роль парламенту Чорногорії було покращено, але незважаючи на це, залишаються проблеми з її цілеспрямованим впровадженням. Важливо встановити норму, яка визначала б впровадження післязаконодавчого контролю як окремого офіційного механізму нагляду, щоб скористатися перевагами та вдосконалити існуючі механізми нагляду, які використовуються для оцінки впровадження та впливу законодавства. Зважаючи на те, що зараз триває підготовка закону про парламент Чорногорії, у положеннях майбутнього закону можна було би прописати процес проведення післязаконодавчого контролю, оскільки це надало б додаткового значення післязаконодавчому контролю як сучасному механізму нагляду.

З огляду на наведену вище інформацію, парламент Чорногорії можна вважати неофіційним контролером. Хоча наявні механізми нагляду використовуються або можуть бути використані

для оцінки імплементації та впливу законодавства, післязаконодавчий контроль поки що не визнається окремим офіційним механізмом нагляду в парламенті Чорногорії, і практика проведення розслідувань PLS перебуває на етапі пілотування. Наразі спостерігається тенденція до дедалі більшої підтримки покращення роботи парламенту Чорногорії в рамках післязаконодавчої оцінки впливу в майбутньому.



Парламенти Західних Балкан розглядаються як «законодавчі парламенти», такі, які в основному зосереджені на обговоренні та ухваленні законодавства, і де нагляд часто обмежується наглядом за бюджетом. Післязаконодавчий контроль вважається «новим феноменом»: він розширює наглядову роль парламенту, створює новий порядок денний, а іноді також призводить до нового навантаження на персонал і депутатів.

Починаючи з 2019 року, Вестмінстерська фундація за демократію співпрацює з парламентами Західних Балкан над запуском процесів післязаконодавчого контролю, підвищенням потенціалу та адвокацією посиленого впровадження сучасних механізмів нагляду, таких як PLS. Вестмінстерська фундація співпрацює з парламентом Чорногорії та Асамблеєю Республіки Північна Македонія над розробкою звіту про самооцінку парламентських і законодавчих показників для здійснення післязаконодавчого контролю.

Додаток 6: Післязаконодавчий контроль у парламентах Західних Балкан

ЧАСТИНА ТРЕТЯ:

Тематичний підхід до післязаконодавчого контролю

Тематичний підхід до післязаконодавчого контролю має на меті охопити вплив законодавства відповідно до конкретних тематичних сфер інтересів. Така тематична лінза для оцінки впливу законодавства може охоплювати широкий спектр питань, як-от питання рівності чи гендерні проблеми, навколишнє середовище та зміна клімату, цілі сталого розвитку, права людини, корупція, права дітей тощо. Не применшуючи актуальності та важливості інших тематичних показників, цей розділ документу зосереджуватиметься на двох тематичних сферах: гендерна рівність та навколишнє середовище зі зміною клімату.

РОЗДІЛ 12: Гендерно чутливий післязаконодавчий контроль

Часто законодавчі ініціативи по-різному впливають на жінок і чоловіків. Систематичний аналіз і оцінка закону, політики та бюджетних рішень на основі того, як вони впливають на жінок, чоловіків та інші відповідні демографічні групи, може допомогти виявити та запобігти або виправити будь-які потенційні недоліки, які вони можуть створювати.

Гендерний, або міжсекторальний аналіз також допомагає забезпечити доступ до рівних можливостей і правового захисту для всіх груп суспільства. Крім того, гендерний аналіз є засобом збереження співвідношення ціни та якості та сприяння ефективності, підзвітності та прозорості уряду; внесок правильного гендерного аналізу в ефективне врядування є різноманітним.

Незважаючи на досягнення в інтеграції гендерного аналізу на попередніх етапах розробки політики, процес і принципи застосування гендерного погляду під час ретельного аналізу та оцінки існуючого законодавства є менш відомими, а отже, менш імовірно, що вони будуть застосовуватися.

Гендерно чутливе законодавство спрямоване на підвищення ефективності законодавства та досягнення гендерної рівності. Попередня гендерно чутлива перевірка спрямована на просування гендерного паритету в законодавстві та уникнення небажаних наслідків або шкідливого впливу. Поточна перевірка додає гендерну перспективу до перевірки шляхом оцінки того, чи законодавство спричинило (позитивний чи негативний, ненавмисний чи неочікуваний) вплив на гендерні результати та наслідки.

Післязаконодавчий контроль має перевагу ретроспективи – і пропонує можливість розглядати наскрізні впливи та визначати позитивні та негативні зміни у більшому масштабі. Він може показати, що спрацювало, що не спрацювало і чому, а також, що потрібно змінити. Гендерно чутливий післязаконодавчий аналіз надає додатковий рівень оцінювання: як закон працював для жінок і чоловіків, чи були досягнення або небажані наслідки з точки зору гендерної рівності та як «виправити» останнє. Це може виявити фактичний вплив законодавства на чоловіків, жінок і гендерну нерівність; і може зробити видимими упередження, стереотипи та припущення щодо статі та інших характеристик, таких як доступ, бар'єри участі та прогалини в даних. Це може зробити висновки та рекомендації щодо роботи закону більш комплексними та підвищити ефективність законодавчих ініціатив.

Гендерний аналіз і післязаконодавчий контроль часто не співпадають. Зробити післязаконодавчий контроль гендерно чутливим є викликом, пов'язаним із зусиллями, що спрямовані на підвищення ефективності законодавства та досягнення фактичної гендерної рівності.

Як зробити післязаконодавчий контроль гендерно чутливим? Гендерно чутливий перегляд законодавства може набувати різних форм:

- а) горизонтальний перегляд політики чи законодавства з гендерної точки зору;
- б) ретельний аналіз гендерного законодавства;
- в) гендерно чутливий післязаконодавчий контроль загального (не специфічно гендерного) законодавства.

Горизонтальні перегляди законодавства з гендерної точки зору зазвичай проводяться парламентськими органами з мандатами, пов'язаними з гендерними питаннями, і, як правило, зосереджуються на ширших гендерних питаннях. Вони більш орієнтовані на політику та не пов'язані безпосередньо з впровадженням та впливом законодавства. Незважаючи на те, що формально це не є післязаконодавчим контролем, така функція неминуче включатиме оцінку роботи та впливу законодавства. Наприклад, Комітет з питань жінок і рівності Палати громад Великої Британії провів роботу щодо сексуальних домагань. За результатами розслідувань та усних свідчень Комітет подав звіт про сексуальні домагання та сексуальне насильство в школах із висновками та рекомендаціями щодо того, що потрібно зробити. У Франції Делегація прав жінок і рівних можливостей для чоловіків та жінок, постійна делегація в Національних зборах і Сенаті мають місію інформувати оби-

дві палати про політику уряду та її вплив на чоловіків і жінок та забезпечити контроль за застосуванням законодавства. Незважаючи на цей горизонтальний мандат, делегація вносить важливі теми до порядку денного, проводить аналіз через публічні «звіти про інформацію» та пропонує вдосконалення та зміни. Комітет гендерної рівності (GEC) у Данії займається не лише питаннями з «тегом гендерної рівності», але й питаннями, які здаються гендерно нейтральними, але можуть мати більший вплив як на жінок, так і на чоловіків.

Перевірка гендерно спеціального законодавства є гендерно чутливою за визначенням через тип законодавства, на якому її зосереджено. Орієнтовні приклади: післязаконодавчий контроль щодо насильства над жінками, домашнього насильства та сексуального насильства (Вельс) 2015 року, проведений у 2016 році Комітетом з питань рівності, місцевого самоврядування та громад парламенту Вельсу; перевірка Lei Maria da Penha (закону про насильство щодо жінок) Спільним слідчим комітетом Національного конгресу Бразилії в 2012 році; і Розслідування Постійним комітетом з правових і конституційних питань Сенату Австралії щодо ефективності Закону Співдружності про статеву дискримінацію 1984 року в 2008 році.

І останнє, але не менш важливе, гендерно чутливе дослідження «загального» (не гендерно специфічного) законодавства зосереджується на законодавстві, яке не має «гендерної позначки» і, як передбачається, приносить однакову користь чоловікам і жінкам. Показові приклади такого контролю включають післязаконодавчий контроль Закону про вищу освіту (Вельс) 2015 року Комітетом з питань дітей, молоді та освіти Національної асамблеї Вельсу в 2019 році та Національну ініціативу проти шахрайства парламентом Шотландії в 2017 році. Виклик цієї

форми нагляду полягає в тому, щоб включити до перевірки питання, пов'язані із гендером.

Усі три типи перевірки можуть бути викликані законодавчими зобов'язаннями, положеннями щодо перегляду або припинення дії або горизонтальними політичними зобов'язаннями щодо проведення гендерного аналізу. Законодавчі чинники сьогодні можна знайти в законодавстві чи політиках, які роблять гендер мейнстрімним, гендерний аналіз та оцінку гендерного впливу обов'язковим компонентом політики, програмування та прийняття законодавчих рішень. Перегляд законодавства також може запроваджувати статутні обов'язки щодо врахування гендерних питань у політиці та прийнятті рішень.

Одним зі способів запустити гендерний контроль є законодавчий обов'язок органів влади враховувати гендерні проблеми. Наприклад, Закон Фінляндії про рівність між жінками та чоловіками вводить обов'язок органів влади сприяти гендерній рівності шляхом цілеспрямованого та систематичного заохочення рівності між жінками та чоловіками в будь-якій їхній діяльності, а також шляхом створення та консолідації адміністративної та операційної практики, яка забезпечує просування рівноправності у підготовчій роботі з різних питань і в прийнятті рішень. Закон про гендерну рівність 2020 року у штаті Вікторія, Австралія, запроваджує обов'язок сприяти гендерній рівності та зобов'язує державні установи проводити оцінку гендерного впливу. Державні установи, розробляючи політику та програми та надаючи послуги населенню, повинні (а) враховувати та сприяти гендерній рівності; та (б) вжити необхідних і пропорційних заходів для досягнення гендерної рівності. Крім того, державні установи повинні проводити оцінку гендерного впливу під час розробки або перегляду будь-якої політики, про-

грами чи послуги, яка має прямий і значний вплив на громадськість. У Великій Британії Закон про рівність 2010 року поклав на органи державної влади зобов'язання щодо забезпечення рівності в державному секторі, яке стосується віку, інвалідності, статі, зміни статі, вагітності та материнства, раси, релігії чи переконань і сексуальної орієнтації. Це означає, що особи, на яких покладається обов'язок рівності, повинні при виконанні своїх функцій належним чином враховувати такі необхідні чинники: усунути незаконну дискримінацію, переслідування і віктимізацію та іншу заборонену поведінку; заохочувати рівні можливості для людей, які мають спільні характеристики, і для тих, які їх не мають; і сприяти хорошим стосункам між людьми, які мають спільні риси, і тими, хто їх не має. У Бельгії Закон про гендерний підхід від 2007 р. вимагає застосування «гендерного тесту» до всіх законів і нормативних актів, що вимагає від відповідального міністра проведення попередньої оцінки гендерного впливу.

Другий варіант полягає в тому, щоб уповноважити або спрямовувати парламентські органи на проведення перевірки гендерних питань. Наприклад, у Перу Закон про рівні можливості між чоловіками та жінками 2007 року містить керівні принципи (у статті 6), які закликають Конгрес гарантувати в законодавстві право на рівність між жінками і чоловіками на всіх рівнях та контролювати дотримання норм і політики, які гарантують рівні можливості та гендерну рівність.

Третій варіант полягає в застосуванні гендерного аналізу як горизонтальної державної політики. Наприклад, у Канаді GBA+ (Гендерна оцінка+) не є чітко визначеним законодавчим актом, але застосовується скрізь та вимагає від усіх державних департаментів і агенцій оцінювати політичні та регуляторні рішення на основі розробленої моделі, яка враховує стать та додаткові

фактори («ідентичності»). Зовсім нещодавно канадський Закон про гендерне бюджетування 2018 року зробив обов'язковим врахування гендерної рівності та різноманітності в бюджетному процесі шляхом: а) звіту про вплив усіх нових бюджетних заходів з точки зору гендеру та різноманітності; б) аналіз впливу з точки зору статі та різноманітності податкових витрат; та с) програми витрат. Усі звіти мають бути загальнодоступними.

Загальний обов'язок або вимога щодо оцінки впливу гендеру дозволяє парламенту використовувати гендер як елемент контролю. Це також достатня правова основа для того, щоб вимагати від парламенту включати цей аспект до усіх післязаконодавчих контролів, які він проводить.

На практиці приклади, коли післязаконодавчий контроль враховує гендерні проблеми, є обмеженими, спорадичними та випадковими. Одним із наявних прикладів є те, що Постійний комітет Палати громад із питань становища жінок (Канада) переглянув Гендерну оцінку+ та її впровадження у 2016 році. У своєму звіті про впровадження Гендерної оцінки+ в уряді Канади Комітет запропонував шляхи, щоб уряд міг повніше запроваджувати гендерний аналіз для просування гендерної рівності, моніторингу використання Гендерної оцінки в урядових процесах, вимірювання впливу політики та програм на отримання більш справедливих результатів та усунення розривів у політиці.

Як згадувалося вище, гендерно чутливий післязаконодавчий контроль може розглядати три виміри оцінки впливу. По-перше, можна поглянути на наявність вимог щодо ретельного вивчення законодавства з гендерної точки зору. За допомогою післязаконодавчого контролю можна визначити, чи існує будь-яка політика, законодавство чи інша обов'язкова вимога для за-

безпечення того, щоб законодавство було недискримінаційним та інклюзивним. Можна оцінити, чи ґрунтується законодавство на основі оцінки гендерного впливу, чи на основі гендерно специфічних запитань в оцінці впливу, законотворчих інструкцій на цю тему та політики, які ретельно вивчають законодавство з точки зору гендеру та/або інклюзивності.

По-друге, можна поглянути на існування парламентських або офіційних органів, уповноважених контролювати гендерну нерівність. За допомогою післязаконодавчого контролю можна моніторити органи, які контролюють гендерну нерівність, такі як спеціалізовані комітети, жіночі фракції і комісії та інші відповідні ради з питань рівності тощо, а також ступінь або способи, якими вони залучені до післязаконодавчого контролю. Можна оцінити повноваження та роль парламентських чи офіційних органів, а також практику їхнього залучення до процесу PLS.

По-третє, можна розглянути практики, щоб зробити збір даних гендерно чутливим. За допомогою післязаконодавчого контролю можна охопити існуючі практики, щоб гарантувати, що процеси та механізми збору даних є гендерно чутливими. Можна оцінити практику забезпечення того, що експертів і свідків чітко попросили повідомити інформацію, пов'язану з гендерною ознакою чи досвідом, гендерні релевантні питання в інструментах збору даних (таких як анкети чи посібники для інтерв'ю), щоб переконатися: а) що гендерний вплив є явним; б) присутній гендерний баланс свідків; в) залучено експертів із гендерних питань або організацій із питань гендерної рівності до процесів післязаконодавчого контролю тощо.

По-четверте, за допомогою післязаконодавчого контролю можна подивитися на практики, які роблять процес PLS ген-

дерно чутливим. Це включає, наприклад, практику, коли парламентські комітети мають доступ до експертів з гендерних питань та рівності, які можуть забезпечити інтеграцію гендерно чутливого погляду до всього процесу післязаконодавчого контролю, висновків і рекомендацій.

Існують проблеми у проведенні гендерно чутливого післязаконодавчого контролю. Гендерний мейнстрімінг – завдання не з легких. Кілька факторів можуть протидіяти цьому: опір змінам і культура, укорінені стереотипи, обмежена обізнаність або спроможність щодо важливості чи актуальності гендерних питань, природа політики та ставлення як жінок, так і чоловіків. Нижче наведено деякі поширені проблеми разом із деякими ідеями щодо їхнього пом'якшення або вирішення.

Культура і мислення. Болюча реальність полягає в тому, що, незважаючи на прогрес, наш світ залишається дедалі більш нерівним і гендерно розділеним. Ще лишається багато роботи у сфері гендерної рівності загалом і в таких інституціях, як парламенти, уряди та інші установи. Крім того, існує помітний розрив між політичною волею говорити про гендерну рівність і наміром активно прагнути до її досягнення. Існує культура, де домінують чоловіки, і гендерні упередження залишаються глибоко вкоріненими в установах і практиках прийняття рішень, і парламенти не є винятком. У той же час, недостатня обізнаність щодо гендерних упереджень часто робить це непомітним, а отже, цю проблему дуже важко вирішити та усунути. Культуру та мислення можна змінити, поставивши гендерні питання на політичний порядок денний, послідовно підвищуючи обізнаність та інвестуючи у виявлення і розуміння упередженості та того, як це впливає на політику та законодавство. Жіночі комітети, комітети культурної

трансформації або будь-які інші органи в парламентах із відповідними повноваженнями відіграють важливу роль у цьому відношенні.

Дані, дизаггеговані за статтю та гендером. Збір надійних даних, розподілених за статтю, для інформування та підтримки розробки політики на основі фактичних даних становить серйозну проблему. Інтеграція гендерного фокусу в збір, розподілення, аналіз і публікацію даних, що стосуються всієї демографічної, соціальної та економічної статистики, є ширшою метою, якої часто неможливо досягти в короткостроковій перспективі. Хоча загальнодоступні статистичні дані з розділенням за статтю щодо таких тем, як смертність, робоча сила, освіта та професійна підготовка, це набагато менше стосується таких секторів, як неформальна зайнятість, підприємництво, неоплачувана робота або гендерне насильство. Визнаючи цю проблему та критичну важливість даних для відстеження прогресу, структура Цілей сталого розвитку включає вимоги щодо збору та розповсюдження даних, розподілених за статтю. Що можуть зробити парламенти — це завчасно подумати про дані та запровадити відповідні вимоги, індикатори моніторингу та механізми збору даних, щоб гарантувати, що дані будуть доступні під час імплементації закону.

Спроможність і ресурси. Парламенти та парламентарі часто мають обмежений персонал, дослідницькі можливості та ресурси для практичного впровадження гендерного аналізу та оцінки впливу. Важливо забезпечити парламентські органи достатніми ресурсами, такими як кадри, бюджети та доступ до експертів, які можуть допомогти інтегрувати гендерний аналіз у повсякденну законодавчу роботу. Однак гендерний аналіз

та інші інструменти гендерного мейнстрімінгу передбачають спосіб мислення, який можна застосовувати як з ресурсами, так і без них. Творче використання наявних ресурсів і даних, використання знань і досвіду та врахування гендерних проблем у процесі прийняття законодавчих рішень є дуже багатобічним початком.

РОЗДІЛ 13: Кліматостійкий післязаконодавчий контроль

У міру того як надзвичайна кліматична ситуація просувається вгору в списку політичних пріоритетів, роль парламентів у просуванні міжнародних кліматичних зобов'язань заслуговує на увагу. Роль парламентів у розробці, реалізації та моніторингу кліматичних цілей своєї країни часто недооцінюється.

На сьогоднішній день дії парламентів щодо клімату вийшли за межі ухвалення кліматичної політики та законодавства, оскільки дедалі більше парламентів зосереджуються на їх реалізації та впливі, таким чином, сприяючи просуванню екологічної демократії шляхом підтримки екологічного верховенства права.

Більше того, за поточної міжнародної архітектури кліматичного врядування лише національні парламенти можуть забезпечити критичний моніторинг, звітування та верифікацію (MRV) виконання міжнародних кліматичних зобов'язань, викладених у внесках від кожної країни (NDC), навіть якщо вони не були втілені у національній політиці та законах.

Для тих зобов'язань, які були закріплені в законодавстві, післязаконодавчий контроль може забезпечити нагляд за прогалиною в реалізації, розривом між кліматичними амбіціями, закріпленими в законодавстві, і тими, що досягаються. Післязаконодавчий контроль також може надати важелі для збільшення законодавчих амбіцій відповідно до вимог науки. PLS може бути застосований до специфічно кліматичного законодавства, а також до загального законодавства, яке не є конкретно орієнтованим на довкілля чи клімат. У випадку останнього йдеться про [кліматичну та екологічну «лінзу» післязаконодавчого контролю](#).

Нижче наведено **п'ять підходів**, які допоможуть визначити пріоритетність екологічно стійкого післязаконодавчого контролю, фіксуючи те, що можна і чого не можна робити парламентам, які бажають провадити післязаконодавчий контроль законодавства про навколишнє середовище та клімат, а також PLS загального законодавства з огляду на навколишнє середовище та клімат.

1. Зробіть роботу парламенту кліматично стійкою.

Кліматично стійкий післязаконодавчий контроль – це не тільки робота екологічного комітету. Потрібно залучити усі комітети. Це означає, що парламентам необхідно організувати свої внутрішні процеси, щоб гарантувати, що нагляд за навколишнім середовищем охоплює всю їхню роботу, у тому числі через спілкування між комітетами і включення екології та клімату в роботу комітетів. Це вимагає, щоб усі депутати та персонал були поінформовані про національні цілі щодо пом'якшення викидів парникових газів та стратегію адаптації.

Наприклад, парламент Шотландії застосовує свій інструмент оцінки впливу на сталий розвиток до всього свого законодавства. Це допомагає парламентаріям вийти за рамки простого запитання «яка економічна вартість чи вигода від цього закону?» на запитання «яка вартість вуглецю?». Комітет екологічного аудиту парламенту Великої Британії має міжурядовий мандат розглядати ступінь внеску урядових департаментів і державних органів у захист навколишнього середовища та сталий розвиток.

2. Виконуйте усі вимоги післязаконодавчого контролю із урахуванням клімату. Для PLS загального законодавства важливо, щоб вплив на навколишнє середовище було чіт-

ко включено до програми післязаконодавчого контролю, із вимогами до доказів і запитань, які використовуються під час збору даних. Звіт післязаконодавчого контролю має містити розділ про висновки та рекомендації, що стосуються навколишнього середовища та клімату, виходячи за рамки висновків та рекомендацій, пов'язаних із тематичною сферою дії цього закону. Це схоже на підхід, згідно з яким у будь-якому звіті про вплив законодавства має бути розділ, який стосується гендерної рівності.

Прикладом є парламент Індонезії, який розпочав післязаконодавчий контроль «Закону про створення робочих місць», приділяючи особливу увагу ризикам погіршення стану навколишнього середовища.

3. **Використовуйте екологічні договори як вихідні точки для післязаконодавчого контролю у сфері навколишнього середовища.** Парламенти відіграють ключову роль у ратифікації міжнародних екологічних і кліматичних угод. Післязаконодавчий контроль може надати вікно аналізу для перевірки зобов'язань уряду та дотримання таких договорів, як це відображено в національному законодавстві. Крім того, перегляд міжнародних договорів відбувається на національному, регіональному та субрегіональному рівнях. Парламенти мають вирішальне значення для забезпечення цього.
4. **Подивіться на роль органів – виконавців законодавства.** Кожен закон визначає установу, департамент або міністерство для його виконання. У багатьох країнах поетапний розвиток екологічного законодавства загрожує регулятивним дублюванням. За допомогою післязаконодавчого контролю депутати можуть переглядати роль ор-

ганів, що втілюють закони про навколишнє середовище, щоб розглянути, чи існують режими дотримання та забезпечення виконання, а також характер їхньої ефективності, законності та узгодженості.

Наприклад, Національна асамблея Нігерії зараз оцінює Закон про оцінку впливу на навколишнє середовище та Закон про Національне агентство Великої зеленої стіни.

5. ***Перегляньте законодавчі цілі.*** Важливо, щоб законодавчі цілі щодо клімату та навколишнього середовища були адекватними, своєчасними та досяжними. Встановлення цілей саме по собі не покращує екологічні результати. Таким чином, післязаконодавчий контроль кліматичного та екологічного законодавства має зосереджувати свою оцінку не лише на цілях, але й на виконанні цих цілей – запитуючи, чи поставлені цілі та дії для їх виконання є співмірними та достатніми.

Наприклад, Канадський парламент ухвалив положення про перегляд Закону про звітність про нульові чисті викиди, щоб забезпечити парламентський перегляд через п'ять років після набрання чинності закону з метою чіткішого визначення цілей.

Базуючись на цих підходах, ми вважаємо, що післязаконодавчий контроль, який захищає навколишнє середовище та клімат, може розглядати три виміри оцінки впливу.

По-перше, можна поглянути на наявність вимог до підходу до законодавства з урахуванням клімату та навколишнього середовища. За допомогою післязаконодавчого контролю ми прагнемо з'ясувати, чи передбачають існуючі політичні та законотворчі процеси механізми для включення попередньої оцінки впливу

на навколишнє середовище, а також переглянути запропоновану політику та законодавство, які можуть мати значний вплив на навколишнє середовище, що може стати основою для післязаконодавчої оцінки впливу на довкілля. За допомогою PLS можна перевірити існування таких механізмів, а також ступінь, до якого країна орієнтується на зобов'язання або цілі, встановлені міжнародними, регіональними чи національними нормативними угодами, які передбачають пом'якшення або усунення впливу на клімат, особливо для забезпечення захисту для передових та маргіналізованих громад.

По-друге, можна поглянути на структури та процеси екологічного контролю. За допомогою післязаконодавчого контролю ми маємо на меті визначити, наскільки парламент організував структури та процеси, щоб гарантувати, що нагляд за навколишнім середовищем охоплює всю його роботу, у тому числі через спілкування між комітетами та співпрацю парламентського персоналу, спрямовану на включення екології та клімату в роботу комітетів. За допомогою PLS можна проаналізувати роботу органів із відповідними повноваженнями та пов'язані процеси, а також те, якою мірою депутати та парламентські працівники були поінформовані та/або з ними консультувалися під час розробки національних цілей, пов'язаних зі зменшенням викидів парникових газів та стратегіями адаптації, а також національних дорожніх карт, передбачених для досягнення цих цілей.

По-третє, можна розглянути практику інтеграції підходу, що враховує навколишнє середовище та клімат, до післязаконодавчого контролю. За допомогою PLS можна поставити за мету виявити ступінь фактичного впливу на навколишнє середовище в запитах післязаконодавчого контролю, у запитах щодо надання доказів, у питаннях, які використовуються в інструментах збору

даних (таких як анкети чи посібники для інтерв'ю), щоб переконатися, що природоохоронні агентства покликані надавати докази в рамках розслідувань PLS, перевіряючи, що звіти PLS містять розділ із екологічними висновками та рекомендаціями та пов'язують їх із міжнародними екологічними зобов'язаннями та цілями тощо.

Підсумовуючи, надзвичайна кліматична ситуація вимагає лідерства та дій від парламентів у всьому світі. Як показала пандемія коронавірусу, повільної реакції недостатньо. Парламенти знаходяться в унікальному становищі, оскільки мають як привілейоване розуміння інтересів усіх громадян, так і головну відповідальність за контроль за роботою виконавчої влади. Ці ролі поєднуються під час контролю законодавства з точки зору клімату та навколишнього середовища – парламенти мають бачити позитивний вплив на громадян як безпосередньо, так і шляхом захисту навколишнього середовища, від якого залежить їхнє процвітання.



Консультативний документ [«Гендерно чутливий післязаконодавчий контроль»](#) досліджує точку перетину післязаконодавчого контролю і гендерного аналізу, і спрямований на визначення гендерних наслідків у імплементації законодавства.

Документ починається з дослідження зв'язку між законодавством, статтю та гендером, а також важливості гендерно чутливого законодавства як законодавчої мети. Потім він переходить до шляхів прийняття гендерно чутливих законів і включення гендерних проблем у весь законодавчий цикл. Далі в ньому конкретно розглядається, як гендерно чутливий контроль можна здійснити після законодавчого процесу, роль парламентських комітетів у цьому, контрольні питання, які слід поставити, тип даних, які потрібно збирати, зацікавлені сторони, з якими слід консультуватися, і виклики цього процесу. І останнє, але не менш важливе, – у ньому йдеться, як зробити післязаконодавчий контроль гендерно чутливим та що робити після цього.

Додаток 7: Гендерно чутливий післязаконодавчий контроль



Цей [посібник для парламентської практики](#) описує підхід до оцінки імплементації та впливу кліматичного та екологічного законодавства на національному рівні. Він демонструє переваги застосування кліматичної та екологічної «лінзи» для законодавчої діяльності та післязаконодавчого контролю.

PLS може бути використаний для забезпечення нагляду за розривом у реалізації – тобто розривом між законодавчими амбіціями та фактично досягнутими результатами. PLS також може забезпечити вікно, через яке можна збільшити законодавчі амбіції – відповідно до вимог науки.

Цей посібник містить низку інструментів і прикладів того, як парламентарі можуть ефективно розглядати конкретні кліматичні або екологічні закони. У ньому також детально описано практики, які можна використовувати для застосування післязаконодавчого контролю до законів, що не стосуються конкретно навколишнього середовища чи клімату.

Додаток 8: Післязаконодавча перевірка кліматичного та екологічного законодавства

ВИСНОВКИ

Демократична система управління полягає в тому, щоб зробити життя людей кращим за допомогою кращої політики. У той час як у більшості політичних систем уряди готують політику та законодавство, парламент є ключовим інститутом, який затверджує їх і контролює їхнє виконання. Парламенти беруть участь у процедурі післязаконодавчого контролю, щоб переконатися, що краща політика сприяє кращій якості життя людей.

Незважаючи на те, що PLS можна вважати новою сферою діяльності парламентів у Європі, вищезазначені приклади показують, що ця діяльність була позитивно включена в щоденну парламентську практику різними способами та відповідно до різних процедур. Якщо PLS не входить до числа традиційних функцій представницьких зборів, то в останнє десятиліття значно почастишали спроби включити післязаконодавчий контроль до парламентських завдань.

Оскільки PLS вважається частиною наглядової функції, яку парламент виконує по відношенню до виконавчої влади, післязаконодавчий контроль можна визначити як обов'язок парламенту з конкретною метою підтримки участі парламенту в оцінці впливу та оцінці за фактом. Вищезазначені тематичні дослідження підкреслили, що участь парламентів у цій сфері може бути підтримана або «адміністративними» стратегіями, такими як посилення документації та потенціалу парламентів для оцінки, або «політичними» стратегіями, спрямованими на посилення впливу парламентів на уряди на етапі «післязаконодавчому».

Згодом було визначено чотири моделі для опису основних підходів парламентів до цих механізмів: а) пасивні контролери;

б) неофіційні контролери; с) офіційні контролери; та d) незалежні контролери. Пасивні контролери здебільшого обмежують свою роль оцінкою перевірки, що проводиться державними органами чи зовнішніми агентствами. Неофіційні та офіційні контролери, навпаки, застосовують більш активні підходи. Неофіційні контролери, як правило, покладаються на існуючі адміністративні парламентські структури для аналізу імплементації законодавства та оцінки впливу, тоді як офіційні контролери прагнуть структурувати більш систематичний зв'язок із офіційними парламентськими процедурами. Незалежні контролери здійснюють перевірку в дуже інституціолізований спосіб, ґрунтуючи її на надійній правовій основі, формально покладаючи її на парламентські структури та підтримуючи її за допомогою спеціальних процедур, у тому числі для подальших дій за звітами та рекомендаціями.

Підхід до післязаконодавчого контролю у прикладах можна класифікувати за чотирма окремими категоріями, як показано на наступній діаграмі. У діаграмі також узагальнено, які комітети та які парламентські працівники відіграють роль у післязаконодавчому контролі у кожній із країн.

Категорії парламентського підходу до PLS	Приклади окремих країн	Комітети PLS		Співробітники PLS парламенту		
		Роль постійного комітету	Роль спеціального комітету	Персонал комітетів	Дослідницький відділ	Підрозділ PLS
Пасивні контролери	Парламент Чорногорії	X		X		
Неофіційні контролери	Німецький Бундестаг	X		X	X	
Офіційні контролери	Італійський сенат	X			X	
	Французький парламент	X		X		
Незалежні контролери	Вестмінстерський парламент Великої Британії	X	X	X		
	Парламент Шотландії	X	X	X		
	Швейцарський федеральний парламент	X				X

Мал. 4: Дослідження конкретних випадків за країнами у рамках категоризації парламентських підходів до PLS

На основі аналізу прикладів ми дійшли висновку, що парламент Чорногорії можна вважати пасивним контролером з точки зору PLS, федеральний парламент Німеччини можна вважати неофіційним контролером, парламенти Італії та Франції можна вважати офіційними контролерами післязаконодавчого контролю, а парламенти Великої Британії (Вестмінстер), Шотландії та Швейцарії можна вважати незалежними контролерами у сфері післязаконодавчого контролю.

Аналізуючи нові практики PLS у цих країнах, можна визнати, що дуже часто уряд та органи виконавчої влади відповідають за

виконання законодавства та надання послуг громадянам; і тому парламент часто значною мірою покладається на урядову інформацію для оцінки виконання законодавства.

Однак також зазначається, що диверсифікація джерел даних, таких як організації громадянського суспільства, міжнародні організації та незалежні наглядові установи, значно сприяє спроможності парламенту проводити післязаконодавчий контроль. Проблеми розробки законів також можуть вплинути на впровадження законодавства на ранній стадії. Таким чином, положення про перевірку в законопроєктах можуть забезпечити планування належної оцінки впливу законодавства.

Оскільки PLS є широкою концепцією, тематичні дослідження показують, що вона може означати дещо різні речі для різних парламентів та зацікавлених сторін. У вузькому тлумаченні післязаконодавчий контроль розглядає прийняття закону, і того, чи набули чинності правові положення закону, як суди тлумачили закон і як практикуючі юристи та громадяни використовували закон. У ширшому розумінні післязаконодавчий контроль розглядає вплив законодавства, чи були досягнуті намічені політичні цілі закону, а також ступінь його ефективності.

Таким чином, у цьому документі показано, як різні парламенти приділяють більшу увагу тому чи іншому з двох вимірів PLS: по-перше, оцінка технічного набуття чинності та провадження законодавчого акту; або, по-друге, оцінка його зв'язку з очікуваними результатами політики та впливом. Тому ми робимо висновок, що в тій мірі, в якій парламенти прагнуть виконувати обидва виміри, післязаконодавчий контроль сприяє постійному вдосконаленню самого закону та реалізації політики. Таким чи-

ном, післязаконодавчий контроль сприяє підвищенню ефективності управління та підзвітності.

Нарешті, важливо підкреслити значення тематичного підходу до PLS, крім згаданого вище інституційного підходу до післязаконодавчого контролю.

Гендерно чутливий PLS є одночасно інформативним і трансформуючим. Він інформативний, тому що може висвітлити гендерні проблеми в науково обґрунтований спосіб, дати їм місце в політичному порядку денному та привернути увагу до них. Він також має трансформаційний характер, оскільки може впливати на соціальні відносини та інформувати про майбутню роботу та мислення щодо законодавства та його впливу на гендер.

Оскільки надзвичайна ситуація з кліматом просувається вгору в списку політичних пріоритетів, варто підкреслити важливу роль парламентів у розробці та моніторингу кліматичних цілей своєї країни. Післязаконодавчий контроль може бути застосований до кліматичного законодавства, а також до загального законодавства, яке не є конкретно орієнтованим на довкілля чи клімат. У випадку останнього йдеться про кліматичну та екологічну «лінзу» для післязаконодавчого контролю. Оскільки дедалі більше парламентів зосереджуються на впровадженні та впливі законодавства, вони сприяють просуванню екологічної демократії, дотримуючись екологічного верховенства права.

Післязаконодавчий контроль не є самоціллю; натомість це початок діалогу про зміни, досягнуті через закон, вдосконалення, здобутки та виклики.

Міркування для Верховної Ради України (ВРУ)

У Верховній Раді України (ВРУ) існує широка підтримка принципу, що має бути посилений підхід до PLS і що процес такого контролю має контролюватися парламентом. Більш доречним є питання не про те, чи систематичний післязаконодавчий контроль є бажаним, а про те, яка інституційна структура буде найбільш прийнятною для її досягнення.

Шлях уперед полягає в тому, щоб доручити комітетам виконання PLS, оскільки комітети вже виконують «вузьку» форму контролю, яка зосереджується на реалізації. Вибрані співробітники Секретаріату повинні відповідати за всю оперативну роботу та керувати процесом підготовки звіту щодо післязаконодавчого контролю. У зв'язку з цим допоміжна роль інших органів та підрозділів Апарату ВРУ є предметом дискусії. З'являється консенсус стосовно того, що майбутня Дослідницька служба відіграватиме важливу роль і що консультативні органи, такі як Головне юридичне управління, також повинні допомагати комітетам за потреби.

Проте існують складні виклики, пов'язані з PLS, а саме: як зробити його працездатним в умовах обмежених ресурсів і як сприяти політичній волі для цього. У той час як система післязаконодавчого контролю може бути швидко вдосконалена за допомогою набору методологічних правил, правові та процедурні зміни все ще можуть знадобитися для досягнення повного потенціалу PLS у довгостроковій перспективі.

Можна сформулювати кілька ключових рекомендацій, як короткострокових, так і довгострокових, щодо розробки індиві-

дуальної системи післязаконодавчого контролю для Верховної Ради України. Якщо короткотермінові рекомендації можна негайно впровадити шляхом розробки спеціальної методології для комітетів та інших відповідних органів ВРУ, яка враховує існуючу правову, інституційну та процедурну базу в Україні, то довгострокові рекомендації вимагають більш розширених термінів, які необхідно встановити, оскільки більшість із них потребують змін до існуючого законодавства та процедур або залежать від інших реформ. Однак ці два набори рекомендацій слід розглядати «динамічно», тобто як різні етапи єдиного процесу, спрямованого на поступове посилення наглядової функції ВРУ.

Короткострокові рекомендації

1. Рекомендується розробити комплексну методологію, щоб забезпечити чіткий набір єдиних правил щодо планування, організації та реалізації PLS, включаючи проведення консультацій, обмін інформацією з урядом та іншими установами, а також післясупровід рекомендацій.
2. Також рекомендується, щоб методологія PLS:
 - a) забезпечувала почуття причетності шляхом активної участі керівництва ВРУ – яке має офіційно затвердити методологію та затвердити загальний план парламенту для PLS – та голів 27 комітетів, які мають відповідати за забезпечення дотримання методики, інформування народних депутатів про її зміст та затвердження планів оціночних заходів тощо. Методика також має бути затверджена роз-

порядженням Голови ВРУ чи іншим актом ВРУ (наприклад постановою), який може надати їй юридично обов'язкову та повноважну силу;

- b) насамперед була спрямована на регулювання «ширшої» форми PLS, тобто оцінки впливу; однак його сферу застосування також слід розширити, щоб охопити вузьку форму PLS (правова оцінка) не лише задля узгодженості та логічності, але й в інтересах забезпечення комплексного методологічного керівництва;
- c) приділяла значну увагу плануванню ресурсів і передбачала механізми подолання або пом'якшення обмежень ресурсів (групи з оцінки, підтримка інших органів Апарату, передача оцінок зовнішнім експертам, донорське фінансування тощо). Для того, щоб уникнути опору з боку працівників парламенту виконанню майбутньої роботи PLS, коло обов'язків тих, хто здійснюватиме (або буде найнято для проведення) оцінювання, має бути переглянуто, щоб було чітко зазначено, що робочі зобов'язання PLS виконуються в рамках наявних посадових обов'язків, а не як додаткові обов'язки;
- d) забезпечувала поєднання технічної та політичної відповідальності при визначенні того, хто повинен нести відповідальність за роботу PLS. Це означає, що член парламенту завжди повинен відповідати за розслідування PLS разом із персоналом, який відповідає за його проведення під загальним керівництвом і наглядом депутата;
- e) переконалася, що головну роль у процесі PLS відіграє, принаймні на даний момент, персонал секретаріатів. Проте обставини можуть змінитися, коли у ВРУ буде створено Дослідницьку службу, оскільки цій службі може бути до-

- ручено взяти на себе частину роботи із PLS від комітетів;
- f) передбачала, щоб інші структурні підрозділи Апарату ВРУ, наприклад ті, які виконують консультативну функцію щодо підтримки депутатів і комітетів (наприклад Головне юридичне управління, Наукове управління, Управління фінансово-економічного аналізу), надавали допомогу секретаріату за потреби. Ці підрозділи можуть підтримувати комітети, наприклад, у виконанні конкретних завдань, пов'язаних із PLS, таких як збір та/або аналіз даних та інформації;
 - g) включала спеціальні правила щодо консультацій для забезпечення ефективного залучення громадськості до діяльності PLS. Такі правила повинні дозволяти широкий спектр методів консультацій на вибір, включаючи методи, які забезпечують участь якомога більшого кола зацікавлених сторін без потреби фізичної присутності. Правила проведення консультацій також мають бути спрямовані на покращення відносин між громадянським суспільством і ВРУ. І останнє, але не менш важливе – правила щодо консультацій мають враховувати гендерний аспект при виборі зацікавлених сторін: дотримання, наскільки це можливо, балансу між чоловіками та жінками, щоб забезпечити представлення всіх поглядів і надати довіри будь-яким висновкам;
 - h) дозволяла комітетам обирати з широкого спектру критеріїв оцінки, які, окрім загальноновживаних, таких як результативність, ефективність, доречність та узгодженість, повинні також враховувати додаткові критерії, пов'язані з функціонуванням ринку (адміністративне навантаження на громадян та підприємства (вплив на МСП; вплив на

конкуренцію). Критерії повинні враховувати конкретні соціальні групи (вразливі групи чи меншини) і ширший контекст соціальної політики (доповнюваність і координація з іншими політиками; здатність сприяти дослідженням та інноваціям; стійкість у зв'язку з постійністю внесених змін). Особливе значення слід також приділяти наскрізним питанням, таким як вплив на гендерну рівність, які слід окремо оцінювати, якщо закон міг по-різному впливати на чоловіків і жінок;

- i) запровадила механізми для забезпечення того, щоб висновки та рекомендації, які випливають зі звіту PLS, належним чином розглядалися та, можливо, виконувалися урядом та/або парламентом. За відсутності законодавчого положення про протилежне такі механізми можуть служити лише для ініціювання політичних дебатів щодо рекомендацій PLS. Для цього звіт PLS може бути обговорений на пленарному засіданні ВРУ. У цьому контексті депутати можуть виступати на користь законодавчих змін і навіть вимагати розробки аналітичного документа або попередньої оцінки впливу для підготовки нового закону. Звіт PLS також може бути направлено уряду разом із запитом надати письмову відповідь, і, якщо останній зобов'яжеться вжити подальших дій, виконання таких дій має моніторитись парламентом;
- j) вимагала від кожного комітету здійснення самооцінювання оцінок, проведених протягом певного періоду (наприклад, два роки), щоб полегшити процес організаційного навчання та забезпечити поступове вдосконалення звітів PLS та здатність використовувати їх у процесі прийняття рішень.

Довгострокові рекомендації

А. Стосовно методології

1. Рекомендується, щоб впровадження методології передувало та/або супроводжувалося набором заходів з розбудови спроможності, таких як:

- тренінги із PLS, призначені для працівників комітетів (можливо, із залученням найбільш зацікавлених депутатів), інших органів Апарату ВРУ та КМУ. Такі тренінги повинні проводитися міжнародними експертами, вони мають підкреслювати важливість циклу регуляторної політики та зосереджуватися на ролях і обов'язках усіх відповідних учасників, а також на важливій необхідності співпраці між парламентом та урядом у цьому циклічному процесі;
- пілотний проєкт PLS, фінансований донорами та реалізований у співпраці з КМУ, спрямований на проведення за допомогою іноземних експертів оцінки одного або кількох законів, які діють щонайменше три роки та запровадили серйозну реформу в Україні;
- візит до ВРУ співробітників парламенту, які беруть участь у пілотному проєкті Комітету з питань захисту навколишнього середовища та природних ресурсів парламенту Грузії, які могли представити свій досвід впровадження PLS парламентом Грузії.

В. Стосовно структурних підрозділів, які будуть задіяні в PLS:

2. Рекомендується, щоб при визначенні повноважень майбутньої Науково-дослідної служби ВРУ особливу увагу приділили забезпеченню належного визначення ролі служби у зв'язку з системою PLS. Створення Дослідницької служби в Апараті ВРУ, до складу якої входять, серед іншого, Інститут законодавства та Парламентська бібліотека, могло б стати справжнім поворотним моментом для посилення PLS в Україні. Після створення Науково-дослідної служби ВРУ, якій буде доручено підтримувати тематичні чи галузеві комітети у роботі, пов'язаній з PLS, важливо буде забезпечити безперебійну координацію з відповідними комітетами та співробітниками, які в них працюють. Така координація забезпечить раціональне використання людських ресурсів і дозволить уникнути непотрібного дублювання.

C. Стосовно обмежень людських ресурсів:

3. Рекомендується внести зміни до Закону «Про звернення громадян» (Закон №47/96), щоб звільнити працівників комітетів від обов'язку розглядати індивідуальні скарги і, таким чином, надати їм час, щоб присвятити себе роботі з PLS. Справді, такі скарги повинні розглядатися омбудсменом або подібними установами, або спеціальним офісом у парламенті, таким як Відділ звернень громадян. У будь-якому разі комітети мають розглядати лише ті скарги, які виявляють недоліки законодавства та пропонують зміни до чинного законодавства.

D. Стосовно громадських консультацій:

4. Рекомендується розробити окремий кодекс поведінки щодо консультацій, який би доповнював правила консульта-

цій, що містяться в методології. Цей кодекс також має бути представлений на громадське обговорення, щоб забезпечити широкий консенсус і відповідальність.

Е. Стосовно співпраці з урядом та іншими установами:

5. Рекомендується внести зміни до Закону «Про державну регуляторну політику» (Закон № 1160-IV) та/або Методики Оцінки регуляторного впливу КМУ, включивши вимогу про те, що звіти про Оцінку регуляторного впливу та фактичні оцінки, проведені урядом, мають надсилатися КМУ до ВРУ.

6. Рекомендується зміцнити спроможність уряду щодо моніторингу після прийняття закону шляхом внесення змін до чинного законодавства та інших заходів, а також передати результати моніторингової діяльності до ВРУ, щоб також сприяти проведенню розслідувань PLS.

7. Рекомендується створити спільну цифрову платформу для сприяння співпраці та обміну інформацією між ВРУ, урядом та іншими інституціями у питаннях PLS або щодо вищої якості регулювання загалом, враховуючи міжнародні зобов'язання України у зв'язку з впровадженням інструментів електронного урядування та глобальні потреби цифровізації суспільства.

8. Рекомендується підписати Меморандум про взаєморозуміння між ВРУ, урядом і Президентом, який міститиме детальні правила співпраці у питаннях, пов'язаних з PLS.

Ф. Стосовно «еволюційного» підходу до PLS:

9. Рекомендується, міцно спираючись на те, що вже є, застосувати «еволюційний» підхід до посилення функції PLS у ВРУ. У якийсь момент посилення ролі комітетів у PLS (як це відображено в методології) має бути закріплено в законі. Лише тоді ВРУ зможе повністю розкрити потенціал PLS. Цього можна досягти шляхом внесення змін до Закону про комітети та відображення цих змін у Регламенті. Відповідні поправки можуть включати, наприклад, зміни до частини першої статті 14.1 Закону про комітети, щоб розширити сферу аналізу практичного застосування законодавчих актів і назвати уряд ключовим гравцем у системі PLS. Законодавчі та/або процедурні зміни також можуть визначати роль інших структурних підрозділів Апарату ВРУ у роботі, пов'язаній з PLS, і дозволяти працівникам комітету користуватися процедурами обміну інформацією між ВРУ та іншими установами, які наразі передбачено для законопроєкту. Нарешті, законодавчі зміни або поправки до Порядку дій можуть надати можливість створити новий парламентський спеціальний комітет із завданням нагляду, координації та забезпечення контролю якості діяльності PLS.

Витяг із: Оцінки постзаконодавчого контролю та служб підтримки персоналу у ВРУ, д-р Віктор Кім'єнті, старший експерт з постзаконодавчого контролю, 31 травня 2019 р.

Додаток 9: Міркування для Верховної Ради України (ВРУ)

ДОДАТОК 1: Бібліографія

Assemblée Nationale. (2014). The National Assembly in the French Institutions (English translation), Published by Assemblée Nationale Service des affaires internationales et de défense. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf Accessed 10 October 2019.

Caygill, Tom (2020), [The UK post-legislative scrutiny gap](#), Journal of Legislative Studies, Vol 26 (3), 2020, pp. 387–404.

Caygill, Tom (2021), [Post-legislative scrutiny in the UK Parliament](#), The PLS Series 1, WFD.

Chimienti, Victor (2019), Concept Note - Assessment of Post-Legislative Scrutiny and Staff Support Services in the VRU, Research paper commissioned by WFD.

De Londras, Fiona (2021), [“Six-Monthly Votes on the Coronavirus Act 2020: A Meaningful Mode of Review?”](#), UK Constitutional Law Blog (25 March 2021).

De Vrieze, Franklin (2017), [Guide for Parliaments on Post-Legislative Scrutiny](#), London, WFD, 52 p.

De Vrieze, Franklin (2020), [Post-legislative scrutiny in Europe: how the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger](#), Journal of Legislative Studies, Vol 26 (3), 2020, p. 427–447.

Hirst, David (2021), [Post-legislative scrutiny of climate and environment legislation: Guide for parliamentary practice](#).

House of Lords, Constitution Committee: Fifteenth Report, [“Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards”](#) HL 116-1 Session 2008-9.

Molloy, Sean; Mousmouti, Maria and De Vrieze, Franklin (2022), [Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality](#), The PLS Series 3, WFD.

Mousmouti, Maria (2020), [Case study 1: Gender-Sensitive Post-Legislative Scrutiny of general legislation](#).

Mousmouti, Maria (2020), [Case study 2: Post-legislative scrutiny of gender-specific legislation](#).

Mousmouti, Maria (2020), [Case study 3: Data and gender-sensitive post-legislative scrutiny](#).

Mousmouti, Maria (2020), [Policy Paper: Gender-Sensitive Post-Legislative Scrutiny](#).

Murphy, Jonathan (2020), [Towards parliamentary full cycle engagement in the legislative process: innovations and challenges](#), Journal of Legislative Studies, Vol 26 (3), 2020, p. 469–493.

Norton, Philip and De Vrieze, Franklin (2020), [The significance of post-legislative scrutiny](#), Journal of Legislative Studies, Vol 26 (3), 2020, p. 349–361.

Norton, Philip and De Vrieze, Franklin (editors) (2021), [Parliaments and Post-Legislative Scrutiny](#), Routledge, 160 p.

Norton, Philip. (2019), [Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament: adding value](#), The Journal of Legislative Studies, Vol. 25 (3), 340-57.

[Post-Legislative Scrutiny – The Government’s Approach. Updating and improving the legislative process](#), Presented to Parliament by the Lord Privy Seal, Leader of the UK House of Commons and Minister for Women and Equality, London, March 2008

The Law Commission, [Post-Legislative Scrutiny](#), Published as LAW COM No 302, London, Oct. 2006, 62 p.

ДОДАТОК 2: Про автора

Франклін Де Вріезе є керівником відділу практики підзвітності Вестмінстерської фундації за демократію (WFD).

Франклін є експертом з питань демократії та управління з великим досвідом роботи в постконфліктних, нестабільних країнах і країнах з перехідною економікою. Його спеціалізація – зміцнення парламенту, аналіз і контроль законодавчого впливу, розбудова інституцій для боротьби з корупцією та доброчесності, формування політики щодо боротьби з нелегальним фінансуванням, а також наглядова роль парламентів у сфері державних фінансів і державного боргу.

Франклін є штатним експертом Вестмінстерської фундації з післязаконодавчого контролю, незалежних наглядових установ, фінансової звітності та боротьби з корупцією. Він розробляє інструменти, ресурси та дослідження для підтримки розробки та реалізації програм Вестмінстерської фундації. Він пропонує технічну допомогу, гарантію якості програми та парламентські консультації для команд країн Вестмінстерської фундації.

Франклін має більш ніж 30-річний досвід роботи у сфері належного врядування, з конкретним 20-річним досвідом зміцнення парламентів. Він очолював багато парламентських місій з визначення, формулювання та оцінювання. Його попередні посади включали програмного менеджера Глобальної програми ПРООН зі зміцнення парламенту та керівника групи центрального управління в Місії ОБСЄ в Косово. Він працював у представництвах Європейського Союзу, Швейцарському товаристві розвитку (SDC), Національному демократичному інституті (NDI), Міжпарламентському союзу (IPU) та інших організаціях та уста-

новах. Він відігравав провідну роль у бельгійському відділенні Міжнародного руху за заборону протипіхотних мін (ICBL).

Франклін є дослідником, який багато публікується, і автором кількох наукових і політичних публікацій.

Twitter: <https://twitter.com/FranklinDVrieze>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/franklindevrieze/>

Профайл на сайті WFD: <https://www.wfd.org/who-we-are/people/franklin-de-vrieze>

