



Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль

Новий посібник для парламентів

Франклін де Врізе та Марія Мусмуті

Червень — 2023



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОУ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Франклін де Врізе та Марія Мусмуті

Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль

Новий посібник для парламентів

2023

УДК 328.34/.36:001.895](07)
В81

Врізе, Франклін де

В81 Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль:

новий посібник для парламентів / Франклін де Врізе, Марія Мусмуті. К. :
Пабліш Про, 2023. 96 с.

ISBN 978-617-8247-20-1

У цій публікації Вестмінстерська фундація за демократію (WFD) наводить практичні рекомендації та приклади, спрямовані допомогти й уможливити систематичну, цілеспрямовану й методологічно обґрунтовану постзаконодавчу діяльність парламентів.

Цей посібник має на меті вдосконалити та розширити знання парламентів щодо підготовки, організації законодавчого контролю та подальших дій. Посібник пропонує нові або додаткові парламентські практики, щоби підвищувати ефективність постзаконодавчого контролю та/або розширювати охоплення громадськості.

УДК 328.34/.36:001.895](07)

ISBN 978-617-8247-20-1

© Франклін де Врізе, 2023

© Марія Мусмуті, 2023

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 й дотримано.

Публікацію підготували докторка Марія Мусмуті (викладачка Інституту перспективних правових досліджень Лондонського університету) та Франклін де Врізе (керівник відділу практики підзвітності Вестмінстерської фундації за демократію). Матеріал опубліковано в червні 2023 року як переглянута й оновлена версія посібника WFD 2017 року з постзаконодавчого контролю. Автори вдячні за коментарі експертної спільноти, отримані від Ханни Джонсон (парламент Уельсу), Марка Вуячича (консультант IPU), Дінеша Ваґле (регіональний директор WFD в Непалі) та Стефані ле Лівр (керівниця відділу кампаній та стратегічних комунікацій WFD).

Публікація «Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль: новий посібник для парламентів» стала можливою завдяки фінансуванню, що отримане від Міністерства закордонних справ, у справах співдружності та розвитку (FCDO) Сполученого Королівства.

Переклад цієї публікації українською та українське видання стали можливими завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) і здійснені в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», що є п'ятирічною ініціативою (2021–2026), яку впроваджує ГО «Інтерньюз-Україна». Зміст публікації необов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

Детальніше про програму:

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

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

У серії постзаконодавчого контролю (ПЗК) зведено прикладні дослідження й інструменти з різних аспектів законодавчих процесів та постзаконодавчого контролю. У ній видано такі публікації:

1. Кейгілл Том. Постзаконодавчий контроль у парламенті Великої Британії, 2022.
2. Ліпчан Серджіо, Бертоа Фернандо Касал, Гогуадзе Ніно. Постзаконодавчий контроль законодавства з фінансування виборчої кампанії: порівняльне дослідження законодавства та практик в Індонезії, Молдові та Нігерії, 2022.
3. Моллой Шон, Мусмуті Марія, де Врізе Франклін. Положення про припинення дії та постзаконодавчий контроль: подолання розриву між потенціалом і реальністю, 2022.
4. Де Врізе Франклін, Мусмуті Марія. Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль: новий посібник для парламентів, 2023.
5. Мусмуті Марія. Методика оцінювання результатів парламентських заходів постзаконодавчого контролю, 2023.

ЗМІСТ

Резюме	11
Вступ. Навіщо цей посібник?	14
1. Основи та принципи постзаконодавчого контролю	16
1.1. Що таке постзаконодавчий контроль?	16
1.2. Чому постзаконодавчий контроль важливий для парламентів?	16
1.3. Які закони треба перевіряти?	17
1.4. Які питання треба порушувати під час постзаконодавчого контролю?	18
1.5. Постзаконодавчий контроль як призма для наскрізних питань	19
<i>Гендерночутливий постзаконодавчий контроль</i>	20
<i>Постзаконодавчий контроль екологічного та кліматично безпечного законодавства</i>	20
1.6. Хто відіграє роль у постзаконодавчому контролі?	22
2. Сприятливі фактори для здійснення постзаконодавчого контролю в парламенті	24
2.1. Горизонтальні або цільові вимоги до постзаконодавчого контролю	25
2.2. Виявлення (неправових) тригерів для постзаконодавчого контролю, якщо немає обов'язкових вимог	30
2.3. Визначення органу, який проводитиме постзаконодавчий контроль	33
2.4. Вибір і визначення пріоритетності законодавства для постзаконодавчого контролю	34
3. Методологічні кроки організації постзаконодавчого контролю в парламенті	38
3.1. Ініціювати постзаконодавчий контроль	39
Крок 1. Визначте цілі та обсяг ПЗК	39

Крок 2. Зберіть довідкову інформацію та підготуйте план збору даних	45
Крок 3. Визначте основних зацікавлених сторін і підготуйте план консультацій	48
Крок 4. Ознайомтеся з виконавчими установами та підзаконними актами.....	51
3.2. Провести заходи постзаконодавчого контролю	58
Крок 5. Проведіть консультації та заходи із залучення громадськості	58
<i>Приклади адаптації для забезпечення інклюзивного процесу консультацій</i>	<i>60</i>
Крок 6. Проаналізуйте результати постзаконодавчого контролю	65
Крок 7. Складіть проект звіту з ПЗК.....	67
3.3. Зробити подальші дії	72
Крок 8. Поширте звіт і зробіть його загальнодоступним	72
Крок 9. Зверніться до уряду по відповідь у форматі «виконати або пояснити».....	73
Крок 10. Проведіть подальші дії за підсумками заходів постзаконодавчого контролю.....	74
Крок 11. Оцініть результати та процес дослідження постзаконодавчої перевірки.....	77
4. Вплив постзаконодавчого контролю	78
4.1. Вплив на виконання закону та забезпечення відповідальності влади	79
4.2. Вплив на політику та законодавство.....	79
4.3. Запуск законодавчих та інституційних змін	80
4.4. Привернення уваги до нішевих або непомічених проблем і надання експертних свідчень	81
4.5. Удосконалення та посилення парламентської практики	82

**5. Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль:
шлях уперед83**

Додаток 1. Бібліографія88

Додаток 2. Про авторів94

АБРЕВІАТУРИ

FOISA	Постзаконодавчий контроль: закон про свободу інформації (Шотландія)
SMART	Конкретні, вимірні, досяжні, відповідні, обмежені часом
SWOT	Сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози
WFD	Вестмінстерська фундація за демократію
ВБ	Велика Британія
ВРУ	Верховна Рада України
КЖСО	Каліцтво жіночих статевих органів
МСП	Малі та середні підприємства
НДО	Недержавна організація
НСОЗ	Національна служба охорони здоров'я (ВБ)
ОГС	Організація громадянського суспільства
ПГ	Палата громад
ПЗК	Постзаконодавчий контроль
РЄ	Рада Європи
СППЗК	Спільнота практиків постзаконодавчого контролю
ТЗ	Технічне завдання
ЦСР	Цілі сталого розвитку
ЧП	Член парламенту

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1. Інструмент оцінювання впливу стійкого розвитку (SDIA) парламенту Шотландії.

Вставка 2. Сприятливі чинники для здійснення ПЗК в парламенті.

Вставка 3. Приклади положень про перегляд і припинення дії.

Вставка 4. Можливі тригери для здійснення ПЗК.

Вставка 5. Контрольний список, щоб вибрати закони для ПЗК (парламент Шотландії).

Вставка 6. Методологічні кроки організації ПЗК в парламенті.

Вставка 7. Потенційні питання, що їх вирішують, здійснюючи заходи ПЗК.

Вставка 8. Десять міркувань під час планування збору даних.

Вставка 9. Контрольний список для оцінювання органів, відповідальних за виконання законодавства.

Вставка 10. Способи зібрати свідчення (згідно з практикою британського парламенту у Вестмінстері).

Вставка 11. Інструкції щодо письмових звернень, підготовлені парламентом Грузії.

Вставка 12. Поради щодо SMART.

Вставка 13. Як постзаконодавча перевірка веде до законопроекту приватного члена парламенту: аналіз прикладу із законодавства про гендерну рівність.

Вставка 14. Подальші дії в межах постзаконодавчого дослідження закону про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством (Уельс, 2015).

СПИСОК РИСУНКІВ

- Рис. 1. Основні кроки гендерночутливого ПЗК.
- Рис. 2. Джерела збору даних для ПЗК.
- Рис. 3. Типи даних, що стосуються ПЗК.
- Рис. 4. Шість тестів, щоб виявити зацікавлених сторін.
- Рис. 5. Оцінювання вторинного законодавства та як його випускають через первинне законодавство.
- Рис. 6. Огляд кроків виконавчої фази ПЗК.
- Рис. 7. Зацікавлені сторони ПЗК в парламенті.
- Рис. 8. Огляд кроків на наступній фазі ПЗК.
- Рис. 9. Індикатори ПЗК.

РЕЗЮМЕ

«Публічні очікування від законодавчого успіху парламентів суттєво змінилися — від наявності актів у зведенні законів до забезпечення ефекту від уведення законів у дію та їх виконання».

*Лорд Нортон з Лаута,
Палата лордів Великої
Британії*

Законодавство — важлива справа для парламентів. В усьому світі вони щотижня ухвалюють приголомшливу кількість нових законів, але тільки деякі парламенти знають, що відбувається після ухвалення цих законів.

Постзаконодавчий контроль (ПЗК) — це систематичний і структурований процес, за допомогою

якого парламенти переглядають виконання та вплив законодавства, можуть отримати цілісне уявлення про його дію, зрозуміти, що спрацювало добре, а що ні, і визначити найкращий шлях, щоб забезпечити запланований вплив законодавства.

Постзаконодавчий контроль — не предмет розкоші, а важлива функція в системі управління з верховенством права. Парламенти на різних етапах інституційного розвитку успішно здійснюють постзаконодавчий контроль. Важливе питання для будь-якого парламенту полягає не в тому, чи варто проводити ПЗК, а в тому, як найкраще це зробити.

У парламентському середовищі немає єдиного плану для постзаконодавчого контролю. Парламенти діють по-різному, і практика підтверджує, що є багато способів ефективно провести ПЗК.

У цій публікації Вестмінстерська фундація за демократію (WFD) наводить практичні рекомендації та приклади, спрямо-

вані допомоги й уможливити систематичну, цілеспрямовану й методологічно обґрунтовану постзаконодавчу діяльність парламентів. Цей новий посібник зі здійснення постзаконодавчого контролю структуровано за такими розділами.

1. Перший розділ пояснює, що таке ПЗК. Він закладає підґрунтя й визначає основні принципи, за якими парламент проводить заходи ПЗК. У ньому розглянуто, які закони потребують пріоритетної уваги, які запитання треба ставити та які проблеми — аналізувати. Також обговорено, як за допомогою ПЗК можна ретельно досліджувати комплексні або пріоритетні теми, наприклад гендерні проблеми або проблеми навколишнього середовища та зміни клімату. У ньому розглянуто, кого треба залучати до ПЗК та якою має бути його роль.

2. У другому розділі описано важливі фактори, які можуть мати значення для постзаконодавчої перевірки, зокрема зобов'язання переглянути законодавство, виявлення неправових тригерів для ПЗК та вибір і пріоритетність актів для перевірки.

3. Третій розділ наводить основні методологічні кроки для ефективного та надійного постзаконодавчого контролю. Ці кроки охоплюють:

— дії щодо ініціювання ПЗК: визначити цілі та обсяг ПЗК, зібрати довідкову інформацію, визначити важливих зацікавлених сторін і переглянути роль виконавчих установ та підзаконних актів;

— заходи зі здійснення ПЗК: провести консультації та залучити громадськість, проаналізувати результати ПЗК та підготувати проєкт звіту з ПЗК;

— подальшу діяльність: звернутися по відповідь до уряду, оцінити процес і результати ПЗК.

4. У четвертому розділі розглянуто, як ПЗК може змінити ситуацію для парламентів, урядів та громадян. На основі прикладів з юрисдикцій у всьому світі підтверджено аргумент, що ПЗК — потужний інструмент, щоб унести зміни, контролювати їх через законодавство та надавати не лише обіцянки, а й результати.

5. В останньому розділі посібника запропоновано підсумкові зауваження та важливі інноваційні кроки на майбутнє, зокрема розроблення показників ПЗК та створення спільноти практиків ПЗК.

Посібник складено тому, що WFD вбачає цінність в аргументі, що постзаконодавчий контроль має бути невід’ємною частиною парламентського процесу. WFD усвідомлює обмеження ресурсів, з яким можуть зіткнутися парламенти, і потребу в гнучкому підході. Тому автори посібника намагаються, наскільки це можливо, спиратися на системи та процедури, які діють у парламенті.

ВСТУП. Навіщо цей посібник?

Основна роль парламенту — ухвалювати закони, які відповідають потребам громадян країни. Він також оцінює, чи досягають ці закони запланованих результатів. Постзаконодавчий контроль відбувається, коли парламент запитує себе, чи дають ухвалені закони очікувані результати, якою мірою, а якщо ні, то чому.

Цей посібник має на меті вдосконалити та розширити знання парламентів щодо підготовки, організації законодавчого контролю та подальших дій. Посібник пропонує нові або додаткові парламентські практики, щоби підвищувати ефективність ПЗК та/або розширювати охоплення громадськості. Цей документ — переглянута й оновлена версія посібника WFD з ПЗК 2017 року, збагачена досвідом та уроками, які засвоєно під час проведення заходів ПЗК за останні шість років після публікації першого посібника.

Документ призначено для парламентів, які хочуть запровадити ПЗК, провести пілотний проєкт ПЗК або посилити практику нагляду. Парламенти, зацікавлені вдосконалити практику ПЗК, часто не мають часу або ресурсів, щоб обміркувати свою внутрішню роботу, порівняти її із зовнішніми критеріями та надихнутися практикою інших парламентів. Посібник адресовано, зокрема:

— членам парламенту (ЧП);

— парламентському персоналу, який працює в комітетах або дослідницьких службах і бере участь у заходах ПЗК;

- керівництву та персоналу секретаріату парламенту;
- персоналу офісів ЧП.

Посібник також може бути корисним ресурсом для інших державних установ, залучених до ПЗК, а також для громадянського суспільства, медіа та організацій зацікавлених сторін, які взаємодіють з парламентом. Документ може зробити процес ПЗК доступним і зрозумілим, допомігши громадянам усвідомити, як вони можуть брати участь і робити свій значущий внесок у ПЗК.

Цей посібник не надає вичерпного або універсального огляду сценаріїв заходів ПЗК. Натомість він пропонує варіанти, як підготувати та провести ПЗК, і дає змогу читачам вибрати рішення, які найкраще відповідають їхньому інституційному контексту.

1. ОСНОВИ ТА ПРИНЦИПИ ПОСТЗАКОНОДАВЧОГО КОНТРОЛЮ

У цьому розділі стисло окреслено, що таке постзаконодавчий контроль і навіщо він потрібний.

1.1. Що таке постзаконодавчий контроль?

Постзаконодавчий контроль — це систематичний і структурований процес, за допомогою якого переглядають виконання та вплив законодавства. Залежно від юрисдикції та контексту цей процес можна назвати постзаконодавчим контролем, оцінюванням законодавства або оцінюванням впливу за фактом. Багато парламентів, можливо, уже здійснює ПЗК в межах нагляду та законодавчого контролю й не називає його саме так. Відмінності в термінології не змінюють суті завдання — перевірити виконання та вплив закону постфактум.

Постзаконодавчий контроль лежить на перетині законодавчих і наглядових функцій парламенту й може охоплювати два виміри, що доповнюють один одного: по-перше, виконання закону, зокрема введення в дію всіх положень або підзаконних актів, їх застосування та тлумачення судами, громадянами та юристами-практиками; по-друге, вплив законодавства, а саме чи досягнуто цілей закону, і якщо так, то наскільки ефективно.

1.2. Чому постзаконодавчий контроль важливий для парламентів?

Є чотири головні причини, чому парламенти змушені контролювати й оцінювати впровадження та вплив законодавства:

— забезпечити вимоги демократичного врядування й дотримання принципів законності та правової визначеності;

— запобігти можливим негативним наслідкам нового законодавства;

— оцінити ефективність закону в системному регулюванні та реагуванні на конкретні соціальні проблеми;

— підвищити якість законодавства, вивчивши досвід як щодо того, що працює, а що ні, так і щодо співвідношення цілей і результатів¹.

«Стадія виконання законодавства являє собою парламентську чорну діру. Коли її усувають ..., є потенціал виявити нову та важливу функцію для парламенту, що означатиме, що він відіграватиме свою роль на всіх етапах законодавчого процесу».

Лорд Нортон. Дебати щодо звіту Конституційного комітету 6 червня 2005 року, Палата лордів Великої Британії

1.3. Які закони треба перевіряти?

Загалом, ПЗК можна проводити для більшості законодавчих актів або принаймні важливих. Однак це може бути нереалістичним очікуванням навіть для парламентів, добре забезпечених ресурсами. Щоб ефективно використовувати час і засоби, парламенти мають визначати пріоритети й ретельно вибирати законодавство для перегляду. Ефективний постзаконодавчий контроль кількох ґрунтовно відібраних законодавчих актів щороку кращий, ніж менш ретельне оцінювання великої кількості актів. Іноді може бути додаткова цінність, якщо детально розглянути кілька положень або розділів закону, а не поверхово перевірити весь закон.

¹ Порівняльне дослідження практик постзаконодавчого контролю у вибраних парламентах та обґрунтування його ролі у сприянні демократії. Лондон: WFD, 2017. С. 68.

ПЗК може зосереджуватися на окремому акті, конкретних положеннях акта або кумулятивно оцінювати сукупність пов'язаних законів чи підзаконних актів². Немає правильної або неправильної відповіді на запитання, на чому треба зосередити увагу, оскільки потрібен індивідуальний підхід. Парламенти мають робити мудрий вибір залежно від повноважень комітету або органу, який здійснює контроль, часу й ресурсів та їх найбільш ефективного використання, потенціалу високої якості контролю, даних та інших суміжних перевірок, а також своєчасності або важливості теми.

Законодавство, пов'язане з надзвичайними ситуаціями, особливо коли воно зачіпає громадянські свободи, та законодавство, ухвалене за прискореними процедурами, мають бути пріоритетними для постзаконодавчого контролю. Таке законодавство часто ухвалюють без належного парламентського контролю та в умовах значно обмеженого часу, тому доцільно забезпечити, щоб воно проходило постзаконодавчий контроль.

Законодавчі акти, які менш придатні для ПЗК: 1) акти про асигнування; 2) консолідаційне законодавство; 3) законодавство, яке вносить лише незначні технічні зміни; 4) законодавство, у якому схема містить окремий метод незалежного аналізу та звітності.

1.4. Які питання треба порушувати під час постзаконодавчого контролю?

Ухваливши рішення провести перегляд або постзаконодавчий контроль, важливо чітко визначити його обсяг і фокус. Комі-

² Де Врізе Франклін. [Постзаконодавчий контроль для парламентів](#). Лондон: WFD, 2017.

тети або інші органи, які здійснюють контроль, мають визначити найважливіші питання, які треба порушити. ПЗК може надати уявлення про адекватність і потребу закону, його виконання, дотримання та правозастосування, його широкий вплив і рух уперед.

На практиці комітети або інші органи, які перевіряють, чітко формулюють свої повноваження в технічному завданні, пропозиціях або мандатних листах і вказують конкретні питання, які перевірятимуть під час заходів контролю.

1.5. Постзаконодавчий контроль як призма для наскрізних питань

Постзаконодавчий контроль пропонує перевагу ретроспективного огляду — можливість поглянути на наскрізні фактори впливу та визначити позитивні й негативні зміни у великому масштабі. ПЗК також може фіксувати горизонтальні або галузеві результати та вплив законодавства, наприклад вплив на жінок, чоловіків і людей з різноманітною гендерною самоідентифікацією; інклюзивність; сталий розвиток; навколишнє середовище та зміну клімату; майбутні покоління або на кілька з перелічених пунктів одночасно.

Тематичний ПЗК додає комплементарний рівень аналізу до звичайного ПЗК. Замість того щоб дивитися лише на те, чи спрацював закон і чого він досяг, тематичний ПЗК додатково досліджує, чи спрацював відповідний закон для жінок, чоловіків і людей з різноманітною гендерною самоідентифікацією; чи позначився він позитивно або негативно на навколишньому середовищі чи на змінах клімату, на правах дітей, сталому розвитку чи на майбутніх поколіннях.

- **Гендерночутливий постзаконодавчий контроль**

Він додає комплементарний рівень аналізу до звичайного ПЗК: може показати не лише те, чи працював закон, а й те, як він працював для жінок, чоловіків і людей з різноманітною гендерною самоідентифікацією; чи були досягнення або небажані наслідки з погляду гендерної рівності та можливі способи їх подолати. Гендерночутливий ПЗК може виявити фактичний вплив законодавства на чоловіків, жінок і гендерну нерівність, зробити видимими упередження, стереотипи та припущення, що стосуються гендерних та інших характеристик, доступу або перешкод для участі, та прогалини в даних. Це може підвищити ефективність законодавства та його внесок у досягнення гендерної рівності.

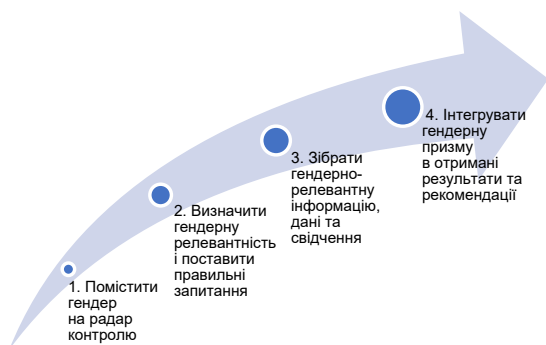


Рис. 1. Основні кроки гендерночутливого ПЗК

Джерело: Мусмуті Марія. [Гендерночутливий постзаконодавчий аналіз загального законодавства: тематичне дослідження 1](#), 2020.

- **Постзаконодавчий контроль екологічного та кліматично безпечного законодавства**

Для контролю екологічного та кліматично безпечного законодавства застосовують кліматичну та екологічну призму. За до-

помогою нього визначають, серед іншого, позитивний або негативний вплив на подолання змін клімату та захист довкілля³.

Вставка 1. Інструмент оцінювання впливу стійкого розвитку (SDIA) парламенту Шотландії

[Інструмент оцінювання впливу стійкого розвитку](#) парламенту Шотландії має на меті озброїти всіх парламентарів та їхній персонал засобами, за допомогою яких контролюють законодавство та впливають крізь призму цілей сталого розвитку (ЦСР).

Цей інструмент ґрунтується на спільній концепції ВБ зі сталого розвитку та є дискурсивною практикою, а не простим вибором правильних відповідей. Інструмент ставить перед користувачами завдання обговорити наслідки будь-якої політики чи законодавчого акта.

Відділ з неурядових законопроектів постійно використовує цей засіб, щоб формувати й оцінювати вплив законодавства. Посадовці парламенту також прагнуть використовувати його, щоб краще інтегрувати сталий розвиток у роботу, яку виконують парламентські комітети.

В усьому світі вже зроблено важливі кроки в ухваленні кліматичного законодавства. Нинішній виклик полягає в тому, щоби «посилити закони та заповнити прогалини», а не «розробити нові закони»⁴. З огляду на те що закони вже діють, роль парламенту — звернути увагу, як виконують їх і забезпечують екологічно безпечне законодавство. Переглядаючи кліматичне законодавство в межах заходів ПЗК, парламенти можуть виявити законодавчі прогалини та надати обґрунтовані докази рішення для посилення чинних законів. Кліматична та екологічна призми у сфері законотворчості й постзаконодавчого контролю сприятимуть інтегра-

³ Герст Девід. [Постзаконодавчий контроль кліматичного та екологічного законодавства](#): посібник для парламентської практики. Лондон: WFD, 2021.

⁴ Нахмані Міхал, Фанкгаузер Сем, Зетцер Джоана, Аверченкова Аліна. [Світові тенденції в законодавстві з протидії змінам клімату та судочинстві](#), 2017.

ції контролю екологічної та кліматичної безпеки в роботу майже всіх комітетів, а не будуть залишені тільки екологічному комітету.

Тематичний постзаконодавчий контроль може використовувати різні призми або комбінацію прizm і перспектив, зокрема бідність, базові права, гендерну рівність або сталий розвиток. Наприклад, парламент Шотландії розробив інструмент, щоб оцінювати вплив законодавства на сталий розвиток і цілі сталого розвитку.

1.6. Хто відіграє роль у постзаконодавчому контролі?

Постзаконодавчий контроль очолює парламент. Парламенти, як органи, уповноважені за конституцією ухвалювати законодавство, щораз активніше додатково здійснюють законодавчий нагляд.

Комітети в парламенті — важливі учасники ПЗК. Вони (спеціальні комітети з ПЗК, тематичні комітети або спеціальні комітети) мають додати ПЗК у свої плани роботи, резервувати достатньо парламентського часу для ПЗК, планувати заходи ПЗК, повідомляти про свої висновки в парламенті та за його межами, стежити за виконанням своїх рекомендацій.

Однак ПЗК не «шоу одного закладу». Постзаконодавчий контроль передбачає спільні зусилля на чолі з парламентом. Успішний ПЗК — це діалог між різними сторонами щодо закону, його впливу та способів покращити результати. Він потребує співпраці між багатьма учасниками всередині парламенту та поза його межами.

Уряди важливі для ПЗК як ініціатори / розробники та виконавці законодавства. Їхня функція в мобілізації та управлінні ресурсами, потрібними для виконання закону, та в моніторингу

процесу виконання, їхня наближеність до даних виконання та їхня здатність відстежувати потенційні небажані або несприятливі результати чи наслідки роблять їх важливими гравцями.

Незалежні органи також можуть відігравати певну роль у ПЗК. У деяких країнах вони (наприклад, органи з питань рівності, омбудсмени або національні інституції з прав людини) мають повноваження контролювати й переглядати закон у певних сферах, зокрема законодавство про рівність, основні права, права дітей тощо. Крім того, їхній досвід, об'єктивність і незалежність дають їм привілейоване становище для надання експертної інформації ПЗК.

Спеціалісти, науковці та практики можуть надати безцінні знання ПЗК, бо мають досвід експертних користувачів законодавства. Маючи інформацію, досвід або профільні знання, вони можуть зробити свій внесок, надавши кількісні та якісні дані для перевірки. Профільні експерти, зокрема експерти з питань гендеру та різноманіття або експерти з навколишнього середовища, можуть запропонувати спеціалізовані висновки, особливо щодо аспектів, які не виявляються в межах офіційних процесів.

Громадяни й організації громадянського суспільства (ОГС) — «прості користувачі» законодавства, які отримують вигоду або страждають від нього. Знання того, як закон впливає на них, є поглядом, про який часто забувають на користь знання та розуміння експертної аудиторії. Громадяни й організації громадянського суспільства — важливі суб'єкти сучасного ПЗК, і треба докласти всіх зусиль, щоб залучати їх до активної участі⁵.

⁵ Кареччія Грація, Воллес Алісія. [Постзаконодавчий контроль: від моделі для парламентарів до стратегічного та операційного інструменту ОГС](#), 2021.

2. СПРИЯТЛИВІ ФАКТОРИ ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОСТ-ЗАКОНОДАВЧОГО КОНТРОЛЮ В ПАРЛАМЕНТІ

У цьому розділі визначено низку факторів, які допомагають проводити ПЗК як систематичну та структуровану частину парламентської діяльності. Вони можуть створити прозоре та контрольоване середовище, але не обов'язкові для проведення заходів ПЗК.

Ці питання виходять за межі організації діяльності ПЗК, важливі для функціонування парламенту загалом та актуальні для законотворчого процесу.

Часто обговорюють ці питання на політичному та управлінському рівнях парламенту протягом тривалого періоду — перед певним заходом ПЗК та задовго до інших етапів, згаданих далі в цій публікації. Ми вважаємо ці фактори частиною етапу попереднього планування ПЗК.

Вставка 2. Сприятливі чинники для здійснення ПЗК в парламенті

	Фаза	Кроки	Дії персоналу	Дії ЧП
1		Горизонтальні зобов'язання щодо ПЗК.	Розробити проєкт змін до законодавства.	Ухвалити зміни або обговорити міністерські зобов'язання щодо ПЗК.
2		Виявлення (неправових) тригерів для ПЗК, якщо немає обов'язкових вимог.	Подати пропозиції щодо тригерів.	—
3	Сприятливі фактори для ПЗК	Визначення органу, який проводитиме ПЗК.	Виділити органи, людські ресурси та бюджет для заходів ПЗК.	Ухвалити рішення щодо компетентного органу. Ухвалити рішення щодо людських ресурсів. Ухвалити рішення про бюджетні ресурси.
4		Вибір і визначення пріоритетності законодавства для постзаконодавчого контролю.	Описати проєкт здійснення ПЗК.	Затвердити опис проєкту ПЗК.

2.1. Горизонтальні або цільові вимоги до постзаконодавчого контролю

Серед механізмів, які гарантують ретельну перевірку законодавства протягом його життєвого циклу, є зобов'язання переглянути його в певний момент після ухвалення. Такі зобов'язання

горизонтальні, не пов'язані з ухваленням конкретних актів⁶ і можуть мати різні форми:

1. Як конституційні вимоги до оцінювання законодавства. Наприклад, у Швейцарії або Франції конституція передбачає обов'язок національного парламенту оцінювати законодавство.

2. Як горизонтальна політика щодо ретроспективного контролю законодавства. Наприклад, у Великій Британії політичний документ [«Постзаконодавчий контроль: підхід уряду»](#) встановлює зобов'язання перевіряти законодавство через 3–5 років після його ухвалення й детально описує процес контролю в уряді та парламенті.

3. Як горизонтальна законодавча вимога проводити ПЗК. Наприклад, у Греції закон про державну виконавчу владу (закон № 4622/2019) прописує оцінювання як інструмент регулювання та запроваджує горизонтальне зобов'язання оцінювати результати застосування законодавства через 3–5 років після набрання чинності.

4. Як вимога в регламенті парламенту. Наприклад, у Республіці Сербії, у Національній асамблеї, стаття 44 регламенту щодо повноважень комітетів містить таку вимогу.

Зобов'язання ініціювати постзаконодавчий контроль можуть бути виражені щодо окремих актів законодавства:

1. Зобов'язання міністерства переглянути законодавство, висловлене під час ухвалення законопроекту та зафіксоване в процесуальних документах парламенту.

⁶ Принципи здійснення постзаконодавчого контролю парламентом. Лондон: WFD, 2017. С. 16.

2. Положення про перегляд у законопроекті. Таке положення зобов'язує переглянути акт законодавства після визначеного періоду. Може бути корисним інструментом, оскільки закріплене в нормативному акті й має силу закону. Може передбачати загальний перегляд усього закону або визначати положення, які слід переглянути, часові межі перегляду та хто має його проводити. Дає змогу оцінювати роботу законодавства та генерувати дані щодо його виконання.

3. Положення про припинення дії. Користь цього положення полягає в тому, що акт або положення автоматично припиняють свою дію після певного періоду, якщо не виконають інший захід, наприклад перевірку, яка продовжить дію. Положення про припинення дії має значення для захисту демократії та прав або цінностей, які можуть опинитися під загрозою або бути порушені. Наприклад, у законах і нормативних актах щодо COVID-19 використовували положення про припинення дії, щоб гарантувати, що обмежувальні заходи, ухвалені для реагування на пандемію, не триватимуть довше, ніж це потрібно. У такій сфері, як законодавство про боротьбу з тероризмом, положення про припинення дії використовують, щоб гарантувати, що спірні заходи тимчасові або залишаються під наглядом.

Часто положення про перегляд або припинення дії відображають політичний компроміс, який дасть змогу провести законопроект через парламент.

Такі положення здебільшого використовують разом, щоби систематично запобігати неефективності та потенційним несприятливим наслідкам законодавства, зобов'язати законодавців контролювати, як воно працює в реальному житті, і дати їм змогу переглянути питання, щодо яких було недостатньо інфор-

мації на час ухвалення закону. Рекомендовано парламентам установити вимогу переглядати виконання законодавства як обов'язкову, наскільки це можливо.

Вставка 3. Приклади положень про перегляд і припинення дії

Приклад положення про перегляд

Постанови про охорону здоров'я (коронавірус, обмеження) № 2 ([Англія, 2020](#)) поєднують зобов'язання переглянути обмеження та вимоги (розділ 3, п. 2) з терміном припинення дії (розділ 3, п. 11).

«3. Надзвичайний період і перегляд необхідності обмежень

<...>

(2) Державний секретар повинен переглядати необхідність обмежень і вимог, накладених цими постановами, не рідше ніж раз на 28 днів, водночас перший перегляд має відбутися 31 липня 2020 року.

<...>

11. Закінчення терміну

<...>

(1) *Термін дії цих постанов спливає через шість місяців із дня набрання ними чинності.*

(2) *Ця постанова не впливає на чинність будь-яких положень, які виконуються згідно із цими положеннями до завершення терміну їхньої дії».*

Приклад положення про припинення дії

Вдалі положення про припинення дії мають високий рівень чіткості, конкретності та недвозначності. Важливі елементи ефективного положення про припинення дії містять:

1) чітке й недвозначне визначення предмета припинення дії:

«Припинення дії

(1) Цей закон припиняє свою дію... [якщо стосується всього закону]

Частина 1 припиняє свою дію...

(2) Розділи 1, 3 та 5 припиняють свою дію...»;

2) чітку дату припинення дії або легку формулу для обчислення такої дати:

«Припинення дії

(1) Частина 1 припиняє свою дію 30 вересня 2020 року.

(2) Цей закон припиняє свою дію в кінці дворічного терміну з дати його ухвалення»;

3) де це доцільно, чітку вимогу щодо перегляду та предмет перегляду:

«(2) Державний секретар повинен переглядати необхідність обмежень і вимог, накладених цими постановами, не рідше ніж раз на 28 днів, водночас перший перегляд має відбуватися 31 липня 2020 року».

Важливо зазначити обсяг перегляду:

«Перегляд цього закону зосереджується на:

(а) ступеню, якого досягли цілі цього закону;

(б) ступеню, для якого додаткові законодавчі заходи, якщо такі є, вважаються потрібними, щоб досягти цільових показників, установлених цим законом, у терміни, передбачені цим законом, зокрема через запровадження стандартів ефективності та інших обов'язкових вимог; та

(в) інших подібних питаннях, які можуть стосуватися перегляду цього закону, на думку Міністра».

Інші аспекти, які можуть стосуватися ефективності положення про припинення дії:

- 1) визначення органу, який переглядатиме;
- 2) процедура перегляду або припинення дії.

Дії парламентського персоналу

1. Подайте пропозицію додати положення про перегляд або припинення дії.
2. Розробіть проєкт заяви ЧП з пропозицією до керівництва взяти зобов'язання, щоб міністерство переглянуло законодавство.

Дії ЧП

1. Розгляньте можливість ухвалити обов'язкові горизонтальні вимоги щодо перегляду законодавства.
2. Обговоріть і додайте положення про перегляд або припинення дії до проєкту закону або зверніться під час парламентських дебатів з пропозицією взяти зобов'язання, щоб міністерство переглянуло виконання закону.

2.2. Виявлення (неправових) тригерів для постзаконодавчого контролю, якщо немає обов'язкових вимог

Обов'язкові вимоги щодо проведення постзаконодавчого контролю не є ані можливими, ані навіть бажаними за будь-яких обставин. У багатьох випадках рішення переглянути законодавчий акт відкладають на пізніший період, а відповідальність за ініціювання перевірки покладено на парламент.

Якщо немає жодного горизонтального зобов'язання щодо ПЗК, парламентським комітетам або керівництву парламенту

буде корисно узгодити тригери, які можуть спонукати розглянути питання, чи варто ініціювати ПЗК.

У вставці 4 наведено орієнтовний перелік моментів для здійснення постзаконодавчого контролю. Він може бути робочим документом для персоналу комітету або основою для ухвалення рішень комітетами або парламентським бюро залежно від політичної системи й організаційної культури відповідного парламенту.

Вставка 4. Можливі тригери для здійснення ПЗК

Свідчення, доведені до відома комітету, які вказують на те, що акт потребує перегляду через потенційний негативний вплив.

Звіт незалежної наглядової установи.

Перегляд законодавства, наприклад, комісією з правової реформи.

Нові наукові дослідження.

Повідомлення медіа та події в публічному просторі.

Тиск із боку громадянського суспільства.

Окремий випадок або судова практика.

Інтереси членів парламенту.

Важливі політичні зміни, наприклад щодо ЦСР або зміни клімату.

Комітет ухвалює рішення регулярно контролювати виконання закону.

Наприклад, здійснюючи ПЗК [закону про контроль за собаками \(Шотландія, 2010\)](#), Палата (Шотландія) обговорювала петицію S5M-10404, у якій сказано, що парламент:

— висловлює свою стурбованість цифрами, отриманими під час нещодавнього розслідування Clyde News, які свідчать, що

із січня по червень 2017 року 205 дітей доставлено до лікарні швидкої допомоги, бо їх укусили собаки;

— розуміє, що кількість людей, яких лікують від таких укусів у Шотландії, зросла від 1939 осіб 2015 року до 2027 осіб 2016 року та що за перші шість місяців 2017 року 1057 дітей і дорослих у районі Національної служби охорони здоров'я Великого Глазго та Клайда потрапили до лікарні;

— вважає ці цифри дуже тривожними й закликає переглянути закон про контроль за собаками (Шотландія, 2010), зокрема ступінь ефективного виконання закону місцевою владою.

За підсумками дебатів, міністр громадської безпеки та юридичних справ написав усім місцевим органам влади з проханням надати інформацію про виконання ними повноважень, передбачених законом 2010 року. Міністр поділився з комітетом відповідями, які отримав від органів місцевої влади.

Дії парламентського персоналу

На основі деяких пускових моментів надайте рекомендації членам парламенту щодо того, які законодавчі акти можна вибрати для ПЗК.

Дії ЧП

Визначте, як найкраще інтегрувати ці тригерні моменти в процес ухвалення рішень комітетом або парламентом, наприклад робочим документом комітету або офіційним рішенням комітетів чи парламентського бюро.

2.3. Визначення органу, який проводитиме постзаконодавчий контроль

Є різні парламентські органи, які можуть проводити постзаконодавчий контроль. Комітети — основні учасники ПЗК. У деяких парламентах діють комітети з конкретним мандатом ПЗК, тоді як в інших парламентах ПЗК можуть проводити департаментські, цільові або спеціальні комітети. У кожної із цих моделей є переваги й недоліки, але важливо, що парламент ухвалює рішення щодо органів, які мають повноваження проводити ПЗК.

Після цього працівники комітету можуть розподілити між собою організаційні та дослідницькі завдання для ПЗК. Там, де створено окремий комітет для постзаконодавчого контролю, його працівники опікуються діяльністю ПЗК. У країнах, де є окрема секретаріатська дослідницька служба для ПЗК (як в Індонезії та Швейцарії), важливо забезпечити безперебійну координацію з відповідними цільовими або галузевими комітетами й раціональне використання ресурсів та уникати дублювання функцій. Якщо парламент вирішує доручити дослідження незалежному органу або групі експертів (як це було в Південній Африці), підтримка персоналу в парламенті буде зосереджена на зв'язках і консультаціях, якщо це потрібно.

Дії персоналу парламенту

Співпрацюйте з іншими компетентними органами парламенту, проводячи заходи ПЗК.

Дії керівництва парламенту (генеральний секретар, парламентське бюро або спікер)

1. Визначте, який парламентський орган / відділ з управління людськими ресурсами найкраще підійде для проведення ПЗК:

звичайний персонал комітету, окремих підрозділів або департамент для постзаконодавчого контролю, команда зовнішніх експертів, які співпрацюють з парламентом.

2. Забезпечте координацію між усіма працівниками, що залучені до ПЗК, і подальшими діями за його підсумками персоналу комітету, працівників дослідницьких відділів, юридичного персоналу та персоналу з комунікацій; запровадьте потрібні механізми управління, щоб усі залучені працівники могли працювати разом як одна команда.

2.4. Вибір і визначення пріоритетності законодавства для постзаконодавчого контролю

Коли різні чинники можуть спонукати здійснити постзаконодавчий контроль, наприклад є положення переглянути або припинити дію, події в публічному просторі та медіа або тиск громадянського суспільства, важливим фактором для впровадження ПЗК в парламентську практику є те, що компетентні комітети визначають пріоритети та складають короткий перелік законів, які можуть бути предметом розгляду протягом певного періоду або року.

На практиці вибір актів, які треба перевірити, ґрунтується на таких критеріях, як особливість і важливість акта, час, потрібний для перевірки виконання закону, очікуваний характер труднощів упровадження, ризику або негативні наслідки під час упровадження тощо. Фактори, які спонукають перевірити законодавство, наприклад повідомлення в медіа або публічні події, часто впливають на вибір конкретних законодавчих актів.

Загалом, основний чинник — забезпечити, щоб акт мав достатньо часу створити видимі й належні ефекти. На практиці

більшість країн передбачає ПЗК протягом 3–5 років після введення законодавства в дію, хоча за певних обставин цей період може бути коротшим.

Однак найчастіше немає жодного формального методу або критерію, щоб визначити, які законодавчі акти підпадають під ПЗК. Підхід залежить від того, чи є вимоги, згідно з конкретним законодавством, звітувати про його виконання, чи підхід інакше ґрунтується на політичних інтересах комітетів та членів. У деяких випадках ПЗК чинного законодавства здійснено, щоб засвоїти уроки, перш ніж вводити в дію нове законодавство. Наприклад, в Уельсі Комітет Національної асамблеї у справах дітей, молоді та освіти провів [постзаконодавчу перевірку закону про вищу освіту \(Уельс, 2015\)](#) перед поданням законопроекту про середню та вищу спеціальну освіту, який скасовує закон 2015 року. Комітет був зацікавлений урахувати уроки із закону 2015 року, перш ніж подавати новий законопроект.

Вставка 5. Контрольний список, щоб вибрати закони для ПЗК (парламент Шотландії)

Щоби переконатися, що пропозиції були настільки інформативними, наскільки це можливо, Комітет державного аудиту та постзаконодавчого контролю погодив контрольний список для всіх, хто бажає зробити свій внесок.

▪ **Чи вважаєте ви, що закон мав достатньо часу, щоб змінити ситуацію?** Комітет навряд чи розглядатиме акти, які нещодавно набрали чинності.

▪ **Чи має закон вимірюваний результат або політичну мету та чи досяг він поставленої мети?** Коли подають законопроект, окремий документ під назвою «Політичний меморандум» пояснює, чому

запропоновано законопроект, та описує цілі й результати, яких він покликаний досягти. Чи був закон ефективним для досягнення цих цілей і результатів?

▪ **Чи проводив інший комітет парламенту постзаконодавчий контроль закону?** Інші комітети парламенту завжди могли здійснювати постзаконодавчий контроль і роблять це й надалі. Тому важливо уникати можливого дублювання, тому, якщо перевірку провели понад п'ять років тому, ми можемо повторно переглянути законодавство.

▪ **Чи містить закон вбудований механізм для постзаконодавчого контролю?** Наприклад, до закону про високі паркани (Шотландія, 2013) внесено зміни, щоб дозволити переглядати дію закону протягом певного періоду. Очікується, що відповідний профільний комітет у відповідний час проведе постзаконодавчий контроль.

▪ **Чи можна або чи треба було ретельно переглянути закон?** Щороку уряд Шотландії окреслює свою законодавчу програму, яка може містити пропозиції щодо законопроектів, які змінили б чинні законодавчі акти або, можливо, навіть скасували б закон. ЧП Шотландії та комітети також можуть подавати законопроекти. Якщо уряд сказав, що переглядатиме або планує вносити зміни до законодавства, ми не хотіли б дублювати цю роботу.

▪ **Чи справді доцільно проводити постзаконодавчу перевірку закону?** Наприклад, якщо закон стосується технічної або другорядної проблеми.

▪ **Чи можна оскаржити закон у суді?** Комітет не має права аналізувати будь-яке питання, яке вирішують у суді, іншими словами, комітет не розглядатиме закон, який розглядають у судах.

Рішення про те, що перевіряти, залежатиме від пріоритетів і стратегічних цілей комітету, який проводитиме ПЗК, важливості питань, що їх розглядають, складності та витрат, пов'язаних із ґрунтовною перевіркою, а також від правових, політичних, економічних і соціальних наслідків та ступеня інноваційності закону. Ухвалюючи ці рішення, важливо зосередитися на тому, що важливіше та що має додаткову цінність.

Дії персоналу парламенту

1. Підготуйте робочий процес або короткий перелік дій для ПЗК.
2. Обговоріть короткий перелік із членами комітету або головою комітету, щоб ухвалити рішення.

Дії ЧП

Комітет має ухвалити план щодо законів, для яких здійзнять заходи ПЗК протягом парламентського року чи іншого терміну, або, як варіант, вибрати один закон для ПЗК.

3. МЕТОДОЛОГІЧНІ КРОКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОСТЗАКОНОДАВЧОГО КОНТРОЛЮ В ПАРЛАМЕНТІ

Перш ніж почати заходи ПЗК, треба виконати такі завдання: з'ясувати його цілі та обсяг; зібрати потрібну довідкову інформацію та дані; визначити головних зацікавлених сторін і підготувати план консультацій; переглянути роботу виконавчих установ та впроваджене законодавство; визначити часові межі та графік заходів ПЗК.

Вставка 6. Методологічні кроки організації ПЗК в парламенті

1	Фаза 1. Ініціювати ПЗК	Крок 1. Визначте цілі та обсяг ПЗК	—	—
2		Крок 2. Зберіть довідкову інформацію та підготуйте план збору даних	Дослідження	—
3		Крок 3. Визначте основних зацікавлених сторін і підготуйте план консультацій	Дослідження	—
4		Крок 4. Ознайомтеся з виконавчими установами та підзаконними актами	Підготовка плану збору даних	—
5	Фаза 2. Провести заходи ПЗК	Крок 5. Проведіть консультації та заходи із залучення громадськості	Організація консультаційних заходів і заходів із залучення	—
6		Крок 6. Проаналізуйте результати ПЗК	Аналіз	—
7		Крок 7. Складіть проєкт звіту з ПЗК	Складання проєкту звіту	—

8	Фаза 3.	Крок 8. Поширте звіт з ПЗК	Розроблення стратегії кому-нікації	—
9	Зробити подальші дії	Крок 9. Зверніться по відповідь до уряду за принципом «дотримання або пояснення»	Організація слухань	Зверніться до уряду по відгук на звіт
10		Крок 10. Проведіть подальші заходи ПЗК	Складання приміток	—
11		Крок 11. Оцініть результати та процес ПЗК	Механізм моніторингу після запиту	—

3.1. Ініціювати постзаконодавчий контроль

- Крок 1. Визначте цілі та обсяг ПЗК

Ухваливши рішення провести ПЗК, важливо визначити його цілі та обсяг. ПЗК не може охопити все, тому важливо, щоб ця практика була цілеспрямованою. Варто скласти документ, який міститиме цілі й конкретні питання, на вирішення яких спрямовано ПЗК, та офіційно ініціює процес ПЗК. Парламенти називають цей документ технічним завданням, петицією або мандатним листом. Незалежно від назви цей документ важливий, оскільки відображає згоду комітету щодо обсягу роботи та встановлює конкретні питання, що їх вирішуватимуть під час перевірки. У багатьох парламентах комітети публікують технічні завдання ПЗК на своїх вебсайтах.

Важливе рішення, яке треба ухвалити, стосується обсягу перевірки. ПЗК можна зосередити на:

- цілому законі;
- окремих положеннях закону (окремій сфері, яку він охоплює);
- кількох законах, що регулюють окрему сферу (наприклад, соціальний захист, охорону здоров'я, бізнес тощо);
- підзаконних нормативних актах, що забезпечують виконання закону або впливають з основних законів;
- комбінації зазначених варіантів.

Друге важливе рішення стосується питань, на яких зосередиться ПЗК. Ним не можна охопити все, особливо якщо час і ресурси обмежені, тому слід чітко визначити, що перевірятимуть.

Як уже зазначено, ПЗК може стосуватися як ухвалення закону, так і його впливу. Вузький підхід мав би досліджувати, чи набули чинності всі законодавчі положення, як суди тлумачили закон і як юристи-практики та громадяни використовували закон. За ширшого підходу розглядатимуть, чи досягнуто намічених політичних цілей закону та наскільки ефективно. Загалом, рекомендовано спробувати перевірити як упровадження, так і вплив. Однак іноді, залежно від терміну ПЗК, може бути неможливо виконати обидва завдання.

Вставка 7. Потенційні питання, що їх вирішують, здійснюючи заходи ПЗК

Достатність закону

- Чи досяг закон своєї мети?
- Чи є прогалини в правовому захисті?
- Чи добре закон і його застосування підходять для досягнення бажаних цілей?

- Чи виправдалися припущення, зроблені під час ухвалення закону (щодо витрат, часу або впливу), якщо ні, то чому?

Виконання закону

- Чи всі положення виконано?
- Чи ухвалено виконавчі норми?
- Чи затверджено механізм виконання та чи належно він працює?
- Які ресурси виділено для виконання закону та як їх використано?
- Сприятливо чи несприятливо вплинули на виконання зовнішні фактори?
- Чи призвело виконання закону до несправедливості чи шкоди для певних груп або громад?

Дотримання законодавства та правозастосування

- Чи дотримуються суб'єкти вимог законодавства?
- Чи отримують суб'єкти користь від закону? Якщо так / ні, то чому?
- Чи доступні й ефективні механізми правозастосування?
- Чи можуть переслідувати окремі групи населення з великою імовірністю?

Широкий вплив закону

- Які бажані / небажані наслідки закону?
- Які їхні причини?
- Чи виникли які-небудь суттєві неочікувані побічні ефекти?
- Чи вплинув закон на різні групи населення по-різному або незаплановано?
- Чи створено непередбачені недоліки або навантаження для жінок, людей з різною гендерною самоідентифікацією, молоді чи інших груп населення?

Уроки на майбутнє

- Як змінити або покращити закон і його впровадження, щоб він став більш ефективним і економічно вигідним?
- Які уроки можна засвоїти?

Наприклад, здійснюючи [постзаконодавчий контроль закону про свободу інформації \(Шотландія, 2002; FOISA\)](#), комітет вирішив розглянути такі питання:

1. Як ви вважаєте, який вплив мав FOISA, як позитивний, так і негативний?
2. Чи досягнуто політичних намірів FOISA і чи виконуються вони? Якщо ні, будь ласка, обґрунтуйте свою відповідь.
3. Чи є якісь проблеми щодо впровадження та застосування FOISA? Якщо так, то як слід вирішувати їх?
4. Чи можна цей закон якось посилити або вдосконалити інакше? Уточніть, будь ласка, навіщо і яким чином.

Звіт: <https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/PAPLS/2020/5/19/Post-legislative-scrutiny--Freedom-of-Information--Scotland--Act-2002/PAPLS052020R2.pdf>

Комітет з питань економічного розвитку Верховної Ради України під час постзаконодавчої перевірки (2022), щоб оцінити ефективність і вплив надзвичайного законодавства щодо COVID-19, визначив такі важливі питання, які потребують вирішення:

1. Чи надали заходи, які ухвалив уряд для підтримання малих і середніх підприємств (МСП), приватних підприємців, роботодавців і працівників, достатню підтримку та фінансові гарантії з огляду на величину економічного спаду, спричиненого пандемією COVID-19 і обмеженнями, введеними для її контролю?

2. Наскільки ефективними були ці заходи для підтримання зайнятості та скорочення втрат робочих місць?

Комітет з питань рівності, місцевого самоврядування та спільнот парламенту Уельсу у своєму технічному завданні щодо дослідження, [чи працює закон про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством \(Уельс, 2015\)](#), розглянув такі питання:

1. Наскільки покращився підхід до боротьби з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством унаслідок зобов'язань, викладених у законі?

2. Які ефективні методи фіксації поглядів і досвіду осіб, які вижили? Чи є механізми для фіксації цього досвіду та якою мірою цю інформацію використовують, щоби реалізувати положення закону?

3. Чи починають люди, які пережили жорстоке поводження, відчувати кращу реакцію з боку органів державної влади внаслідок дії закону, особливо ті, хто потребує послуг спеціалістів?

4. Чи має національний радник достатні повноваження та незалежність від уряду Уельсу, щоб забезпечувати виконання закону?

5. Якою мірою практичний посібник зі здорових стосунків успішно впливає на розвиток загальношкільного підходу до боротьби з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством?

Спеціальний комітет Палати лордів, який проводив постзаконодавчу перевірку [закону про боротьбу з хабарництвом \(2010\)](#), розглянув такі питання:

1. Чи призвів закон до суворішого переслідування корупційної поведінки, вищого рівня засудження та зменшення кількості випадків такої поведінки?

2. Чи створено невиконане конкурентне становище для британських підприємств, як попереджало Конфедерація британської промисловості (CBI) та інші, через отримання іноземних контрактів, бо поведінка, яка була законною відповідно до аналогічного іноземного законодавства, може бути незаконною відповідно до суворіших положень закону про боротьбу з хабарництвом?

3. Чи були малі та середні підприємства достатньо обізнані з положеннями закону?

4. Угоди про відкладене переслідування (DPA), оскільки вони впливають на хабарництво.

Підготовчі дії до ПЗК можуть охоплювати дослідження, консультації з експертами або громадські слухання.

Технічне завдання має також містити часові межі перевірки. Орієнтовно процес має бути завершено в період від трьох до шести місяців.

Дії персоналу парламенту

Підготуйте документ із цілями, обсягом і питаннями для перевірки.

Дії ЧП

Комітет починає ПЗК та затверджує технічне завдання, у якому детально прописують цілі, обсяг і конкретні питання ПЗК.

- ***Крок 2. Зберіть довідкову інформацію та підготуйте план збору даних***

Зібрати довідкову інформацію та дані — ще один важливий крок на початку заходів ПЗК. Перш ніж стати до ПЗК, важливо знати, які дані вже доступні, а які треба буде зібрати або згенерувати. Для команди ПЗК й комітету хороша практика використовувати таке знання, щоби скласти комплексний план збору даних.

Кожен закон, політика або державне втручання генерують дані. Без цих даних можна лише здогадуватися, чи досягнуто цілей, що спрацювало чи не спрацювало й чому, чи позитивним або негативним був вплив на людей. Ідеально, коли хороший ПЗК спирається на збалансований масив даних, який поєднує первинні та вторинні джерела. Бажано починати зі вторинних, оскільки часто значний обсяг інформації може бути вже доступним. Первинні дані, які безпосередньо команда ПЗК має згенерувати, можна розглянути після того, коли вторинні джерела будуть вичерпані або належно використані. На рис. 2 наведено джерела даних, безцінні для заходів ПЗК.



Рис. 2. Джерела збору даних для ПЗК

ПЗК може покладатися на різні типи даних, зокрема кількісні та якісні, статистичні або адміністративні.



Рис. 3. Типи даних, що стосуються ПЗК

Джерело: Мусмуті Марія. [Дані та гендерночутливий постзаконодавчий контроль: тематичне дослідження 3](#), 2020.

Статистичні дані можуть виявити масштаб проблеми та зміни, досягнуті із часом. Адміністративні дані збирають урядові департаменти й агенції в межах виконання ними своїх обов'язків щодо вимірювання ефективності. Кількісні дані, отримані за допомогою опитувань, також важливі для вимірювання поширеності проблеми. Якісні дані корисні для висвітлення життєвого досвіду суб'єктів законодавства й дають змогу глибоко досліджувати корені потенційних проблем. Якісні дані можна зібрати за допомогою інтерв'ю, фокус-груп, дискусій експертів, тематичних досліджень тощо.

Для дослідження в межах ПЗК рекомендовано поєднувати різні типи даних, наприклад інтерв'ю із зацікавленими сторонами або детальні інтерв'ю; фокус-групи або семінари; візити на місця, структуровані обговорення та консультації, кількісні дослідження. У вставці 8 наведено запитання, які треба врахувати, плануючи збір даних.

Вставка 8. Десять міркувань під час планування збору даних

1. Які основні дані потрібні для перевірки? Які дані треба розбити за статтю, віком, рівнем освіти, місцезнаходженням тощо?
2. Які додаткові дані треба зібрати, щоби провести заплановане оцінювання?
3. Яка інформація є, а яку слід зібрати?
4. Які показники якості зібраних даних?
5. Які установи мають бути залучені до збору й аналізу первинних даних?
6. Які головні часові межі для збору й аналізу даних?
7. Хто відповідатиме за збір даних?

8. Як буде забезпечено якість і узгодженість інформації?
9. Кого треба заслухати та які слухання потрібні (представники влади, державного управління, громадянського суспільства, потерпілі, свідки тощо)?
10. Які візити на місця потрібні, щоб зібрати дані та підтвердити результати?

Дії персоналу парламенту

1. Підготуйте план збору даних, який визначатиме типи потрібних даних, відповідальних осіб, основні способи збору та відповідні часові межі.
2. Спостерігайте за процесом збору даних під час проведення заходів ПЗК.

▪ Крок 3. Визначте основних зацікавлених сторін і підготуйте план консультацій

Визначити головних зацікавлених сторін і скласти план консультацій з ними — важливі кроки під час планування заходів ПЗК.

Зацікавлена сторона — це особа, група або установа, які мають інтерес, досвід або знання з певної теми. Зацікавлені сторони можуть охоплювати офіційних осіб з виконавчих установ, спеціалістів з відповідної теми, науковців і професіоналів, представників колективних органів, професійних асоціацій та осіб, які мають досвід роботи з питанням, а також будь-яких інших осіб, які зацікавлені брати участь в ПЗК. Складання вичерпного списку зацікавлених сторін, визначення найкращих способів консультації з ними й отримання від них інформації мають першочергове значення.

Відображення зацікавлених сторін має охоплювати всіх, хто має та може надати інформацію про впровадження та вплив закону, а також тих, кого закон торкнувся. ПЗК має враховувати:

- на які соціальні групи впливає закон, який перевірятимуть;
- наскільки великі ці групи;
- який характер впливу закону на кожну групу;
- наскільки важливий цей вплив;
- як довго триватиме цей вплив.

Важливо дібрати зацікавлених сторін, щоб урахувати всі відповідні погляди щодо питання, яке розглядають. Також варто забезпечити різноманіття свідків (за статтю, віком, расою, етнічним походженням, політичними поглядами тощо залежно від проблеми), гендерний баланс, де це можливо, у свідченнях і достатнє представництво тих, чії думки зазвичай не вислуховують. Наприклад, важливо забезпечити, щоб думки груп меншин почули, особливо коли питання, що їх розглядають, безпосередньо впливають на їхнє існування й добробут.

Важливо міркувати про різноманітність і навіть гендерний баланс, добираючи зацікавлених сторін і свідків. Ці аспекти можуть забезпечити подання багатогранного досвіду та врахування будь-яких думок. Різні свідки можуть надати корисну інформацію, яка часто доповнює думки інших свідків. Різноманітність у ПЗК полягає не в зображенні, а загалом у цілісності процесу. Якщо немає інклюзивності з погляду різноманітності або гендерної перспективи, це може означати, що дані, які використовують в аналізі, неповні, часткові або упереджені та не враховують погляду значних груп населення.

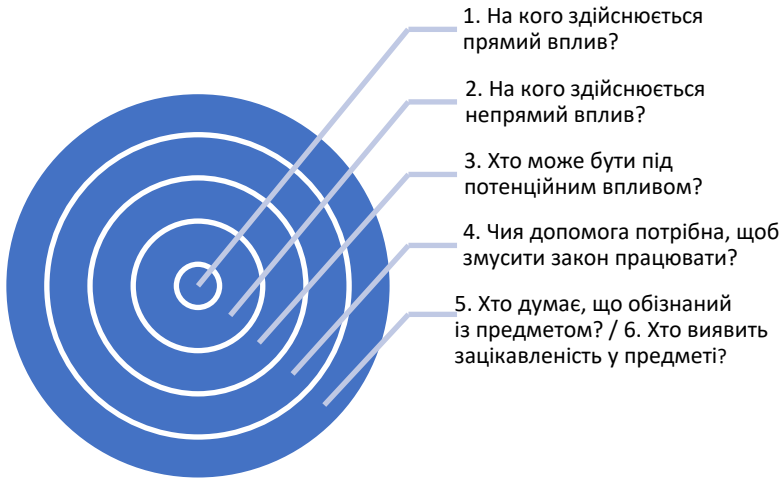


Рис. 4. Шість тестів, щоб виявити зацікавлених сторін

Джерело: [Європейська комісія. Інструментарій покращеного регулювання, 2021.](#)

Підготовлений список початкових зацікавлених сторін має затвердити комітет.

Виявляти зацікавлених сторін треба рука в руку з найкращими методами консультацій та взаємодії із цими зацікавленими сторонами. Універсальний підхід не є рішенням для всіх груп зацікавлених сторін, і комітети мають ретельно спланувати канали, засоби та методи, які використовуватимуть для охоплення зацікавлених сторін і збору інформації від них. Наприклад, онлайн-опитування може бути ефективним способом зібрати думки професіоналів, але воно невиправдане, коли йдеться про доступ до меншин, жертв насильства чи вразливих груп. До них найкраще підходити через організації громадянського суспільства, прохання надати усні свідчення, візити на місця, фокус-групи або вебчати.

Тому для команди ПЗК важливо скласти план консультацій з ефективними методами й засобами доступу до всіх основних зацікавлених сторін.

Дії персоналу парламенту

1. Складіть точну карту відповідних зацікавлених сторін і запропонуйте відповідні консультаційні заходи та заходи щодо залучення.

2. Запропонуйте список потенційних свідків, пам'ятаючи про експертну кваліфікацію та різноманітність.

▪ Крок 4. Ознайомтеся з виконавчими установами та підзаконними актами

Твердження, що «ми маємо хороші закони, але їх погано виконують», суперечливе. Закон, який не передбачає ефективної реалізації, часто свідчить, що його погано підготували. ПЗК має оцінити наслідки закону, зокрема його положення про виконавчі установи.

Виконавчі установи зазвичай стикаються з п'ятьма групами проблем:

1. Спонування дотримуватися закону.
2. Збереження себе як організації.
3. Ухвалення нормативних актів.
4. Розгляд скарг або врегулювання спорів.
5. Моніторинг дій / поведінки посадових осіб органу під час виконання законодавства.

Під час заходів з ПЗК треба розглянути, чи спрацювала модель виконання, обрана під час ухвалення закону, і чому (або

чому ні). ПЗК також оцінює, чи може робочий орган належно впоратися з вимогами закону, чи треба створити новий орган.

Вставка 9. Контрольний список для оцінювання органів, відповідальних за виконання законодавства⁷

I. Обов'язки та повноваження виконавчої установи

1. Які обов'язки покладено на орган? Чи виконав він ці обов'язки?

2. Які заходи відповідності / забезпечення дотримання законодавчих вимог використовували посадові особи органу, щоб виконати свої обов'язки? Чи спрямовано ці заходи на проблемну поведінку, яку мав на меті вирішити закон?

3. Чи має виконавча установа повноваження накладати санкції? Які види санкцій? Як часто накладали санкції? Наскільки вони здавалися корисними для вирішення проблемної поведінки?

II. Людські та фінансові ресурси виконавчих установ

1. Скільки посадових осіб органу потрібно або передбачено його штатним розписом? Чи виконано цю вимогу? Чому (чому ні)?

2. Як законодавство описує їхню кваліфікацію, процес добору та призначення, різноманітність робочої сили? Як це відбулося на практиці?

3. За допомогою якого процесу чиновник або установа може звільнити посадовця (наприклад, закінчився термін повноважень, відставка, звільнення з певної причини, пенсійний вік тощо)? У яких випадках це застосовували та наскільки ефективними були процедури для впровадження цих правил?

⁷ На основі документа зі змінами: Зайдман Енн, Зайдман Роберт, Абейсекере Налін. Оцінка законодавства: посібник для законотворців. Бостон, Массачусетс, 2003. С. 105.

4. Який бюджет потрібний / передбачений для функціонування виконавчої установи; чи є він і чи використовується в повному обсязі?

III. Ввідні функції

1. З ким офіційні особи агентства консультувалися щодо того, як реалізувати положення закону? Чи охоплювали вони всіх зацікавлених сторін? Зокрема, чи законодавство вимагало від них консультації із захисниками бідних верств, жінок, дітей, меншин, навколишнього середовища, прав людини та верховенства права?

2. Як і від кого посадові особи органу збирали факти, щоб допомогти їм вирішити, як реалізувати детальні положення закону?

IV. Функції зворотного зв'язку

1. Як орган дізнався про те, чи дотримувалися приписів закону зацікавлені сторони?

2. Чи чекав орган, поки люди звернуться зі скаргами?

3. Майже кожна виконавча установа приймає скарги, але чи мав орган обов'язок виявляти упущення або порушення? Як він використав це на практиці?

4. Хто мав повноваження подавати скарги?

5. Як відповідні учасники могли подати свої скарги? Чи були ці процедури чіткими й ефективними?

6. Чи отримував орган факти про те, чи дотримувалися закону його адресати, за допомогою розслідувань, що їх провели працівники органу, громадських слухань або запиту відповідей від тих, на кого вплинув закон, особливо вразливих або історично незахищених груп населення?

V. Процеси ухвалення рішень та оскарження

1. Чи повинні особи, які ухвалюють рішення, супроводжувати їх письмовим обґрунтуванням? Чи мають вони містити як факти, так і причини? Як це застосовували на практиці?

2. Чи мають особи, які ухвалюють рішення, повідомляти зацікавлених сторін, коли розглядають якесь питання, і запитувати від них вхідні дані? Як орган має реагувати на ці вхідні дані? Як це застосовано на практиці?

3. Чи мала особа, незадоволена рішенням органу, форум, до якого вона могла подати апеляцію?

4. Як часто подавали апеляції?

5. Наскільки ефективною була процедура оскарження? Скільки початкових рішень змінено після процедури оскарження?

Часто акти парламенту надають міністрам повноваження ухвалювати підзаконні або вторинні законодавчі акти. Ці документи містять потрібні деталі для виконання закону. Під час заходів ПЗК треба переглядати вторинне законодавство разом із основним законодавством, особливо коли багато положень, що надають чинність закону, визначено вторинним законодавством.

Ще один важливий аспект, який слід урахувати в ПЗК: чи є правильний баланс між питаннями, які регулюються первинним і вторинним законодавством, і між питаннями, що їх визначили законодавці, та питаннями, які залишаються для вирішення виконавчим або імплементаційним установам.

На рис. 5 (с. 56) наведено контрольний список, щоб оцінити легітимність вторинного законодавства, а також критерії для

перегляду того, як первинне законодавство дозволяє видати вторинне.

Питання, які можна розглянути, стосуються таких моментів:

1. Як делегувати обмежену частину законодавчої влади, не послаблюючи суттєво парламент?
2. Як передати дискреційні повноваження адміністраторам у визначеному обсязі, потрібному за певних обставин?
3. Як забезпечити, щоб органи використовували делеговані повноваження для суспільних, а не для приватних цілей?
4. Як ЧП можуть претендувати на те, щоби представляти народ, і водночас сумлінно передати частину законодавчої влади виконавчій?

Отже, ПЗК має запитати, чи свідчення та логіка виправдовують закон, що дозволяє вторинне законодавство. Чи правильно автори закону вибрали саме цей орган для розроблення й оприлюднення нових правил? Яким був ефект вибору саме цього органу та призначення саме *цих* процедур?

Дії персоналу парламенту

1. Підготуйте детальну карту механізмів виконання закону та органів, які відіграють свою роль у виконанні.
2. Оцініть роль та ефективність виконавчої установи, як це передбачено в законі, і передайте результати комітету(-ам), який проводить дослідження в межах постзаконодавчого контролю.
3. Підготуйте аналіз підзаконних актів для голови комітету.
4. Зверніться по інформацію від виконавчої установи щодо ухвалених нормативних актів і рішень, а також підготуйте запитання для подальшого дослідження.

Контрольний список, щоб оцінити легітимність вторинного законодавства⁸



Рис. 5. Оцінювання вторинного законодавства та як його випускають через первинне законодавство

⁸ Контрольний список ґрунтується на критеріях, що їх запровадив канадський Постійний комітет з контролю над підзаконними актами. Див.: Порівняльне дослідження практик постзаконодавчого контролю у вибраних парламентах та обґрунтування його ролі у сприянні демократії. Лондон: WFD, 2017. С. 41.

Критерії перегляду, як первинне законодавство уповноважує видати вторинне законодавство



3.2. Провести заходи постзаконодавчого контролю

У міру просування постзаконодавчої перевірки проводять консультації та залучають громадськість, опрацьовують та аналізують результати ПЗК, а також складають проєкт звіту з ПЗК. У наступних частинах наведено деякі вказівки щодо типів діяльності, які можна додати до кожного кроку.



Рис. 6. Огляд кроків виконавчої фази ПЗК

- **Крок 5. Проведіть консультації та заходи із залучення громадськості**

Консультації із зацікавленими сторонами — ключовий момент у проведенні заходів постзаконодавчого контролю. Консультації дають змогу експертам, зацікавленим сторонам і громадськості надавати інформацію та свідчення щодо одного або кількох законодавчих актів і можливість ЧП визначити заходи, потрібні для вдосконалення законодавчого акта та/або роботи державних установ з виконання законодавства.



Рис. 7. Зацікавлені сторони ПЗК в парламенті

Консультація — це діалог між комітетом, який проводить ПЗК, і важливими зацікавленими сторонами. Щоб цей діалог був ефективним, він має бути зосереджений навколо блоку центральних питань. Хороша практика — повідомляти зацікавленим сторонам про головні питання, щодо яких комітет просить їх висловитися в заклику надати свідчення або публічному заклику до консультацій. Це дає змогу зацікавленим сторонам робити свій внесок і надавати ідеї, зосереджені на тому, що має значення для ПЗК, та забезпечує використання обмежених ресурсів комітету для опрацювання інформації, яка стосується ПЗК.

Є багато способів провести консультації та зібрати інформацію в межах постзаконодавчого контролю: основні парламентські механізми охоплюють публічні слухання, заклики надати письмові й усні свідчення, зустрічі експертів, візити на місця, фокус-групи, віртуальні чати тощо. Комітет, який проводить заходи ПЗК, може використовувати комбінацію цих механізмів, які дають змогу збирати інформацію та дані, потрібні для відповідей на запитання, поставлені ПЗК.

Методи збору даних і консультацій треба розробити так, щоб вони були доступними для зацікавлених сторін, щоб відображати їхні особливі обставини та захищати їхні особистість і гідність. Наприклад, не можна очікувати, що представники груп меншин надаватимуть докази, якщо запит надати докази не оприлюднено їхньою мовою або якщо немає засобів перекладу.

- ***Приклади адаптації для забезпечення інклюзивного процесу консультацій***

Палата лордів Великої Британії під час перевірки [закону про рівність \(2010\)](#) щодо впливу на людей з обмеженими можливостями скоригувала свої методи роботи, щоб забезпечити залучення та внесок інформаторів, які найбільше відповідають цілям перевірки. Вона опублікувала заклик надавати свідчення в стандартному та зручному для читання форматі, а потім британською мовою жестів (БМЖ) і приймала свідчення БМЖ з аудіотранскрипцією або субтитрами.

Як наслідок, комітет отримав 144 відповіді, заслухав усні свідчення, отримав додаткові письмові свідчення, узяв свідчення від очевидців із фізичними вадами, проблемами психічного здоров'я, труднощами з навчанням і вадами зору, а також офіційних осіб Британської асоціації глухих БМЖ.

Крім того, члени комітету відвідали офіси організації, якою керують люди з обмеженими можливостями та для таких людей, і поспілкувалися безпосередньо із широким колом людей з обмеженими можливостями.

Успіх постзаконодавчого контролю значною мірою залежить від внеску зацікавлених сторін і якості інформації, яку вони на-

дають у формі письмових, усних або онлайн-свідчень. Комітет має ухвалити рішення щодо формату та послідовності консультаційних заходів, щоб забезпечити поступове й послідовне надання інформації.

Вставка 10. Способи зібрати свідчення (згідно з практикою британського парламенту у Вестмінстері)

Письмові свідчення

Письмові докази подають, відповідаючи на запит, у якому детально описано тему та запитання, на які зацікавлені сторони мають відповісти. Хороша практика — збирати письмові свідчення раніше від усних, щоб члени комітету могли взяти їх до уваги. Запрошуючи особу надати усні свідчення, працівники комітету вказують, чи очікують отримати письмовий текст⁹.

Правил щодо формату письмових доказів немає. Письмові докази часто містять:

- ім'я / назву та адресу особи або організації, що надає свідчення;
- коротке представлення осіб або організації, можливо, із зазначенням сфери їхніх знань;
- будь-яку інформацію, яку вони можуть запропонувати та з якої комітет міг би зробити висновки або яку можна було б надати іншим для зауважень;
- рекомендації до дій.

Письмові свідчення можна надіслати в будь-якій формі: як лист, електронний лист або меморандум.

⁹ Інструкції для подання свідками письмових або усних свідчень вибраному комітету Палати громад. Лондон: Палата громад ВБ, 2016. С. 16. Обслуговування та підзвітність: посібник з публічних слухань. Вашингтон, Округ Колумбія: Національний демократичний інститут міжнародних справ (NDI), 2009. С. 84.

Усні свідчення

Комітети часто запрошують очевидців надати усні свідчення. Вони виступають перед комітетом, щоб викласти свої погляди та досвід. Усні докази можна надати особисто або через онлайн-з'єднання.

Опитування свідків

Сесія запитань і відповідей починається, коли свідок закінчує свою промову. Члени комітету використовують цей час, щоби поставити запитання й отримати додаткову інформацію. У кожного члена комісії має бути можливість ставити запитання свідкам.

Вставка 11. Інструкції щодо письмових звернень, підготовлені парламентом Грузії¹⁰

Подання має містити фактичну інформацію для підтвердження поглядів свідків.

Рекомендації мають бути максимально конкретними.

Назва / ім'я та адреса організації або особи, яка подає документ, мають бути вказані на титульній сторінці.

Усі матеріали мають містити резюме.

Будь-які штрихові малюнки або графіки мають бути виконані чорним чорнилом для зручності фотокопіювання.

Особи, які підписуються від імені організації, мають вказати рівень, на якому дозволено подати документ.

Було б добре, якби документи були подані як в електронній, так і в друкованій формі.

¹⁰ На основі Посібника для персоналу комітетів зі змінами. Тбілісі: парламент Грузії, 2016. С. 82.

Публічне поширення поданого документа залишається на розсуд комітету.

Матеріал, опублікований в інших виданнях, не має бути основою подання, але на нього можна посилатися в поданні або його можна додавати, і в такому разі на нього має бути чітке посилання.

Свідки мають бути обачними та не коментувати справи, які розглядають у суді, або справи, щодо яких судовий розгляд неминучий.

Про те що відбувається з письмовими доказами після подання до парламенту, також слід повідомити свідкам і зазначити в оголошенні про консультацію на вебсторінці парламенту.

Комітети публікують більшість отриманих письмових свідчень на вебсторінці парламенту.

Якщо хтось не бажає, щоб його / її подання опублікували, він / вона має чітко сказати про це та пояснити причини, чому не бажає оприлюднювати подання. Комітет візьме це до уваги, ухвалюючи рішення про публікування.

Комітет не зобов'язаний приймати письмове подання як свідчення або публікувати будь-яке подання, якщо його прийняли як свідчення. Це може статися, якщо подання довге або містить матеріал, якому недоречно надавати парламентські привілеї.

Залучення громадськості пов'язане з консультаціями, але не тотожне. Це стосується багатьох способів, за допомогою яких парламенти можуть взаємодіяти з іншими особами за межами інституції, щоб отримати вигоду для всіх учасників. Парламенти відіграють життєво важливу роль, вирішуючи виклики сучасного світу, що швидко змінюється, і надаючи людям змогу спілкуватися та брати участь у процесах законо-

творчості, формуванні політики та нагляді, які впливають на їхнє життя тепер і впливатимуть у майбутньому. Можна отримати доступ до таких груп, як молодь, недостатньо представлених або нещасливих груп і мотивувати їх висловлювати свої погляди. Технології, соціальні мережі та інші цифрові інструменти пропонують нові можливості, щоби посилювати взаємодію з громадськістю, спілкуватися з групами, які раніше були недоступними, і тісніше співпрацювати.

Важливі цільові групи для охоплення та залучення громадськості — засоби масової інформації, а також самі громадяни. Вебсторінка парламенту, його облікові записи в соціальних мережах і взаємодія з медіа — ефективні засоби охопити та інформувати громадськість про те, що відбувається за дверима парламенту та як вона може бути частиною цього процесу.

Є різні способи, за допомогою яких комітет у парламенті може використовувати інтернет як частину роботи з громадськістю для проведення слухань. Найбільш розумними є такі підходи:

1. Сайт парламенту може містити посилання на консультації та отримання документів.
2. Twitter, Facebook та інші соціальні мережі можуть бути засобом для стеження та навіть участі громадськості, наприклад пропонувати запитання для свідків через членів парламенту та голову комітету.

Дії персоналу парламенту

1. Підтримуйте заходи з організації цільових консультацій.
2. Визначте найкращий формат консультацій (публічні слухання, письмові свідчення тощо).

3. Запропонуйте засоби, щоб ефективно охопити й залучити громадськість через вебсторінку та соціальні мережі.

4. Налагодьте зв'язок з медіа.

Дії ЧП / комітету

1. Підготуйтеся до опитування свідків, дослідивши та вивчивши брифінг дослідження, і домовтеся між членами про послідовність опитування.

2. Проведіть консультацію / публічне слухання щодо ПЗК та опитайте свідків.

▪ Крок 6. Проаналізуйте результати постзаконодавчого контролю

Перетворити інформацію в результати й висновки на основі свідчень, які стосуються досягнень і провалів закону, — важливий крок у процесі ПЗК, але аж ніяк не автоматичний чи легкий. Його треба виконувати ретельно, одночасно визначаючи головні причини виявлених проблем. Завдання — структурувати інформацію та використати її для відповідей на запитання, визначені цілями постзаконодавчого контролю.

Для аналізу результатів ПЗК треба докладати творчих, перспективних зусиль. Висновки відповідатимуть потребам розслідування, якщо використовувати послідовні та об'єктивні методи їх отримання. Щоб зробити висновки, працівники комітету мають проаналізувати зібрану інформацію крізь призму таких запитань:

1. Закон працює чи ні? Чому так / ні?
2. Чи спричинив закон непередбачені наслідки?
3. Хто має офіційні або неофіційні повноваження вносити зміни?

4. Хто з ким міг би співпрацювати, щоб здійснити зміни або запобігти їм?

Ці запитання, серед іншого, нададуть інформацію, яку можна використати для проведення загального аналізу теми.

Персонал комітету може застосовувати методи соціальних наук, щоб опрацювати інформацію та знайти закономірності й пояснення того, чому виникають проблеми, зокрема за допомогою аналізу SWOT (сильних сторін, слабких сторін, можливостей і загроз). Зібрана інформація, бажано як кількісна, так і якісна, покаже тенденції. Працівники комітету також мають використовувати висновки, щоб зрозуміти, які вдосконалення та рекомендації невідкладні, які цілі будуть більш або менш складними для досягнення та до якого рівня уряду мають спрямувати свої висновки.

Дії персоналу парламенту

1. Складіть відповідні попередні висновки за підсумками постзаконодавчої перевірки на основі усталених методик аналізу даних, аналізу SWOT, аналізу зацікавлених сторін і правової експертизи.

2. Обговоріть попередні висновки з фахівцями парламенту, які працюють у різних комітетах, дослідницьких і юридичних відділах. Працівники парламенту можуть отримати консультації зовнішніх експертів та виконавчих установ щодо попередніх висновків.

▪ **Крок 7. Складіть проєкт звіту з ПЗК**

За підсумками проведення заходів ПЗК часто складають письмовий документ (наприклад, звіт або лист до міністра уряду), у якому викладають огляд усього процесу: порушені питання, використані метод і процес, зібрану інформацію та свідчення, а також висновки й поради комітету. Відповідальність за остаточний письмовий результат процесу ПЗК, його висновки та рекомендації покладають на компетентний комітет.

Вдалиий звіт з ПЗК має містити всебічний огляд, а також чітку відповідь на питання ПЗК, визначені в технічному завданні. Вдалиий звіт має бути:

- стислим;
- лаконічним;
- зручним для користувача;
- задокументованим;
- із чіткими відповідями на запитання ПЗК;
- із чіткими рекомендаціями для конкретних адресатів.

Вдала практика передбачає, що звіт з ПЗК розглядає результати розслідування (фактичні) в окремих розділах рекомендацій (перспективні).

Кінцева мета постзаконодавчої перевірки — надати пропозиції щодо того, як максимізувати досягнення й усунути недоліки закону. Рекомендації, надані за підсумками постзаконодавчої перевірки¹¹, мають містити:

¹¹ Кейг'їлл Том. Історія про два будинки? *Європейський журнал правових реформ*. 2019. № 21 (2).

Кейг'їлл Том. Законодавство під перевіркою: оцінювання рекомендацій щодо постзаконодавчого контролю в парламенті ВБ. *Журнал законодавчих досліджень*. 2019. № 25 (2). С. 295–313.

- можливі зміни в політиках інформування законодавства;
- можливі зміни в практиках, що стосуються сфери політики;
- пропозиції щодо подальшого дослідження / огляду;
- виявлення дій, пов'язаних з виконанням законодавства;
- підкреслення потреби розкрити проблеми;
- рекомендації ініціатив іншим органам, крім парламенту;
- висування вимог до співпраці;
- визначення потреби у фінансуванні та ресурсах;
- рекомендації нових кампаній / публічної інформації та вказівок.

Дослідження змісту рекомендацій ПЗК у Вестмінстерському парламенті Великої Британії показало, що вони можуть бути м'якими та зосереджуватися на фактичних питаннях (очевидно, вони становлять більшість рекомендацій), або середньої сили, що вимагають законодавчих дій, або (рідко) найсильнішими, які закликають до радикальних змін, наприклад скасувати або ухвалити новий законодавчий акт¹².

Вдалі рекомендації мають стосуватися як позитивних, так і негативних результатів та пропонувати конкретні вказівки щодо того, що зберегти, а що покращити і як. Рекомендації мають бути конкретними, вимірними (де це можливо), досяжними, актуальними та обмеженими за часом (SMART), щоби полегшити подальші моніторинг і дії, водночас вони мають відповідати на такі запитання:

1. Якими є рекомендовані зміни?
2. Хто має просувати ці зміни?
3. Коли або протягом якого часу треба впровадити ці зміни?

¹² Там само.

4. Чому ці зміни запропоновано замість можливих альтернативних?

5. Як ці зміни мають бути впроваджені, що потрібно для підтримки їх впровадження?

Вставка 12. Поради щодо SMART

Врахуйте як позитивні, так і негативні результати.

Будьте конкретними щодо того, що треба зберегти, а що — змінити.

Адресуйте рекомендації конкретним органам / установам.

Вкажіть, як за ними здійснюватимуть моніторинг / як їх відстежуватимуть.

Зазначте терміновість рекомендацій (коротко-, середньо-, довгострокові або конкретні кінцеві терміни), щоби полегшити відстеження.

Комітет, що проводить заходи ПЗК, також має розглянути, які документи мають супроводжувати його звіт з ПЗК. Супровідні документи можуть містити, наприклад, письмові заяви свідків, таблиці, результати дослідження комітету та письмові свідчення, відповіді свідків на запитання, що їх поставили члени комітету під час ПЗК, тощо. Важливо забезпечити, щоб звіт був повністю задокументований і прозорий.

Дії персоналу парламенту

1. Складіть проєкт звіту за підсумками ПЗК.
2. Підготуйте пропозицію для голови комітету щодо можливих рекомендацій або різних варіантів.
3. Допомагайте голові під час зустрічей з іншими членами комітету знайти спільну мову щодо можливих рекомендацій.

Дії ЧП / комітету

1. Перегляньте й затвердьте звіт, що містить результати розслідування ПЗК.
2. Обговоріть і схваліть рекомендації.

Вставка 13. Як постзаконодавча перевірка веде до законопроєкту приватного члена парламенту: аналіз прикладу із законодавства про гендерну рівність¹³

Рада Європи (РЕ) 2011 року ухвалила Стамбульську конвенцію про запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок і домашнім насильством. Велика Британія брала активну участь у розробленні конвенції та підписала її 2012 року, але дії щодо ратифікації конвенції забрали багато часу.

Чинне британське законодавство вже містило міцну правову основу для захисту від насильства та судового переслідування за правопорушення, але член парламенту Палати громад Великої Британії докторка Ейлід Вайтфорд виявила низку прогалин. Серед них були недостатні права у випадках примусових шлюбів, убивства честі, прояву сучасного рабства, а також не було юрисдикції щодо злочинів, що їх скоїли британські громадяни за межами території Великої Британії.

Ейлід Вайтфорд також зауважила, що засоби правового захисту прописано в різних законодавчих актах. Конвенція об'єднає їх у широку стратегію боротьби з насильством і припинення дискримінації, що спростить відстеження прогресу та послідовності реалізації.

Крім того, конвенція забезпечить високий рівень підзвітності та захисту зобов'язань щодо виділення ресурсів, а також основу

¹³ Усі документи постзаконодавчого контролю, що стосуються домашнього насильства у ВБ, можна знайти за цим посиланням: <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/preventingandcombatingviolenceagainstwomenanddomesticviolence.html>

для боротьби з новими формами насильства, такими як порнографія для помсти.

Зрештою, вимоги щодо звітності, закладені в конвенції, забезпечуватимуть регулярні проміжки часу для постзаконодавчої перевірки, яка не лише відстежуватиме зусилля уряду щодо боротьби з насильством, а й вимагатиме регулярних звітів про його зобов'язання просувати гендерну рівність.

Ейлід Вайтфорд унесла законопроект приватного ЧП, щоб змусити уряд вжити всіх розумних заходів і дати Великій Британії можливість виконати умови Стамбульської конвенції. Хоча точилися значні дебати, зокрема, навколо питань екстериторіальної юрисдикції, законопроект ухвалили, і він став парламентським актом у квітні 2017 року.

Що спрацювало? Ейлід Вайтфорд визначила низку факторів, які стали важливими для цього процесу.

1. Міцне партнерство з громадянським суспільством.

Співпраця з організаціями громадянського суспільства створила імпульс для просування аналізу як чинного законодавства (виявлення прогалин у чинній правовій базі), так і запропонованого засобу правового захисту (Стамбульської конвенції). Громадянське суспільство відіграло важливу роль, надавши докази, які зробили потребу в конвенції більш переконливою, і створивши громадську підтримку та політичний тиск на ЧП й уряд, щоб вони підтримали законопроект Ейлід Вайтфорд.

2. Вбудовування механізмів ПЗК в процес.

Початковий законопроект Ейлід Вайтфорд містив суворі вимоги щодо звітності для уряду на додаток до тих, які містяться в конвенції. Хоча кількість умов, зазначених у законопроекті Вайтфорд, було зрештою зменшено під час парламентських дебатів, але на початку привернуло увагу до важливості можливості відстежувати, контролювати й оцінювати вплив і впровадження конвенції.

3.3. Зробити подальші дії

ПЗК не самоціль. Натомість це початок діалогу між парламентом та урядом з фокусом на законодавчому акті, який пройшов перевірку.

У міру того як заходи ПЗК завершуються, у межах наступної фази треба вирішити низку подальших питань: поширити звіт, звернутися до уряду по відповідь, зробити дії, пов'язані з розслідуванням, оцінити результат і процес розслідування ПЗК.

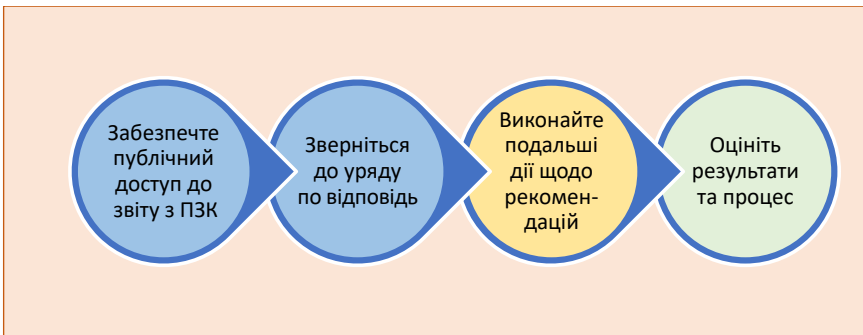


Рис. 8. Огляд кроків на наступній фазі ПЗК

- **Крок 8. Поширте звіт і зробіть його загальнодоступним**

Звіт з ПЗК треба опублікувати та зробити загальнодоступним. Розмістити на вебсторінці парламенту — перший спосіб публікування. Комітет також може вирішити опублікувати звіт у друкованій формі, щоб розповсюдити. Можна проводити пресконференції для презентації звіту та писати короткі статті для вебсторінок або газет, щоби привернути увагу громадськості до

його результатів. Соціальні мережі — також ефективний засіб поширювати звіти з ПЗК. Коли завершилися заходи ПЗК, комітет має обговорити подальші дії.

Рекомендовано надіслати копію звіту свідкам і всім, хто брав участь у процесі ПЗК. Копії також можна надсилати міністерствам, зацікавленим сторонам і групам інтересів, організаціям громадянського суспільства та неурядовим організаціям, спеціалізованим журналістам, міжнародним організаціям та іншим установам, які можуть зацікавитися розглянутою темою. Поширення звіту може сприяти інформаційній кампанії із цієї теми та збільшити охоплення контактів у парламенті.

Працівники комітету мають підтримувати зв'язок з відділом преси та громадської інформації парламенту й використовувати всі комунікаційні засоби, включно із соціальними мережами, щоб опублікувати й оприлюднити звіт.

Дії персоналу парламенту

1. Запропонуйте відповідні інформаційно-роз'яснювальні та комунікаційні заходи щодо звіту з ПЗК й налагодьте зв'язок з відділом преси та громадської інформації парламенту.

2. Поширте звіт серед усіх осіб та установ, які брали участь у заходах ПЗК.

▪ Крок 9. Зверніться до уряду по відповідь у форматі «виконати або пояснити»

ПЗК — це діалог між парламентом і урядом щодо конкретного акта. Цей діалог побудовано навколо висновків і рекомендацій, як покращити впровадження та ефективність закону. Заходи ПЗК виявляють досягнення й недоліки розроблення, реалізації

та забезпечення виконання закону та пропонують способи виправити або усунути їх. Заходи ПЗК — це не доктринальна чи теоретична діяльність, а зусилля, орієнтовані на дії щодо всіх учасників, які відіграють певну роль, і рекомендації щодо того, що треба зробити.

Опублікувавши звіт з ПЗК, комітет звертається до уряду по відповідь. Часто це правило неписане, а не офіційне, але очікується, що уряди відреагують на звіт з ПЗК і висловлять свою позицію щодо висновків і рекомендацій. Уряди можуть погоджуватися або не погоджуватися з висновками комітету, але врешті-решт вони мають узяти на себе зобов'язання щодо подальшої роботи: вони мають або виконувати їх або пояснити, чому не треба виконувати.

Відповідь уряду створює план дій та урядові зобов'язання щодо майбутнього закону. Комітет має взяти їх до відома, щоб сформулювати план дій.

▪ ***Крок 10. Проведіть подальші дії за підсумками заходів постзаконодавчого контролю***

Коли уряд оприлюднив відповідь, парламент може ухвалити рішення ініціювати обговорення цього питання на пленарному засіданні. Це спосіб політичного тиску на уряд і формування зобов'язань щодо дій.

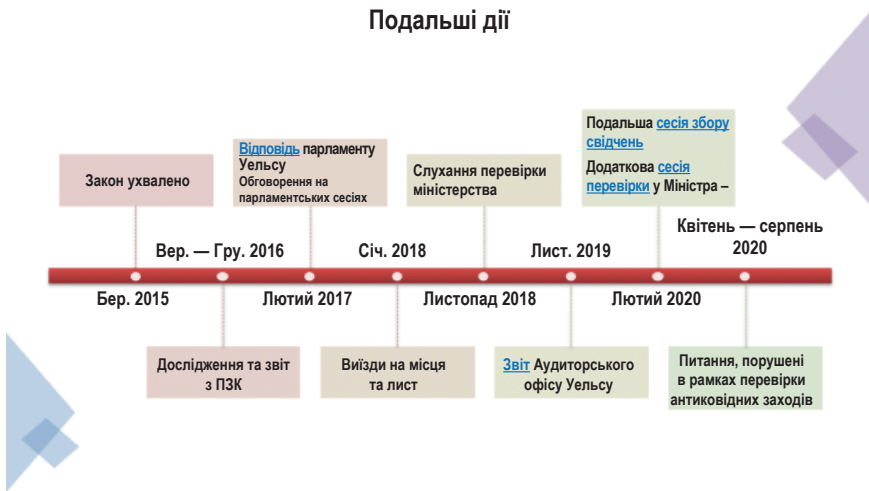
Але навіть це не кінець процесу. Потрібні додаткові дії, щоби притягнути до відповідальності уряд і виконавчі установи та забезпечити дотримання ними своїх зобов'язань. Дані з багатьох країн свідчать, що комітети не дуже прискіпливо розглядають відповіді уряду та стежать за ними.

Хоча імпульс та інтерес можуть зменшитися після розслідування, дуже важливо запровадити механізми моніторингу, щоби притягнути уряд до відповідальності. Подальші дії, що їх мають вчинити персонал і голова комітету, можуть охоплювати¹⁴:

- використання результатів розслідування під час пленарних засідань парламенту;
- обговорення звіту на пленарному засіданні;
- пропозиції, що виражають згоду або незгоду парламенту зі звітом загалом чи з окремими його частинами або з рекомендаціями, що містяться у звіті, загалом чи з певними винятками;
- подальші дебати;
- подальші сесії отримання свідчень;
- додаткові контрольні сесії;
- громадські слухання.

¹⁴ Дослідження, яке провів Том Кейґілл, доктор наук Університету Ньюкасла, варто переглянути для аналізу відстеження дії політики та впливу постзаконодавчих досліджень у Вестмінстерському парламенті ВБ. Див. бібліографію.

Вставка 14. Подальші дії в межах постзаконодавчого дослідження [закону про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством \(Уельс, 2015\)](#)



Джерело: [закон про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством \(Уельс, 2015\)](#)

Дії персоналу парламенту

Підготуйте пропозицію голові та членам комітету щодо подальших дій.

Дії ЧП

1. Зверніться до уряду по відповідь щодо звіту та рекомендації.
2. Подайте звіт і його результати на пленарних дебатах парламенту.

- ***Крок 11. Оцініть результати та процес дослідження постзаконодавчої перевірки***

Рекомендовано, щоб комітет після дослідження оцінив результати та процес ПЗК. Оцінити можна всередині організації одразу після ПЗК, щоб зрозуміти, як проведено заходи і що можна було б зробити інакше. Цей крок також можна зробити пізніше, наприклад через 9–12 місяців, коли комітет матиме можливість переглянути прогрес, досягнутий під час виконання рекомендацій ПЗК, і розглянути додаткові ініціативи для підтримання рекомендацій.

Дії персоналу парламенту

Підготуйте проєкт оцінювання результатів і процесу розслідування, щоб обговорити на засіданні комітету, який проводив заходи ПЗК.

4. ВПЛИВ ПОСТЗАКОНОДАВЧОГО КОНТРОЛЮ

Постзаконодавчий контроль — це систематичний процес перегляду виконання та впливу законодавства. Але чи може він змінити щось для парламенту, уряду або громадян?

Парламентські комітети можуть змінити ситуацію кількома способами¹⁵:

1. Вплинути на політичні дебати.
2. Надати голос групам, чиї голоси не почуто.
3. Привернути увагу до нішевих або непомічених проблем.
4. Висвітлити непередбачені наслідки закону.
5. Бути посередниками в політичних суперечках між міністрами, чиновниками й органами.
6. Надати експертні свідчення щодо теми та розмістити їх у відкритому доступі.
7. Притягнути до відповідальності уряд та інші органи.
8. Викрити неправомірні дії або ухвалення невдалих рішень.

Постзаконодавчий контроль — корисний інструмент у прагненні комітетів наглядати та вносити позитивні зміни. Наведені нижче приклади, здебільшого пов'язані із законодавством про боротьбу з насильством за гендерною ознакою, показують різні способи, як ПЗК змінив ситуацію в реальному житті.

¹⁵ Бентон Меган, Рассел Мег. Оцінювання впливу комітетів парламентського нагляду: спеціальний комітет у Палаті громад ВБ. Парламентські справи 66 (4), 772–97. Жовтень 2013.

Див. також: Кейгілл Том. [Постзаконодавчий контроль у парламенті ВБ](#). WFD, 2021. Серія ПЗК 1.

4.1. Вплив на виконання закону та забезпечення відповідальності влади

Постзаконодавча перевірка закону про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством (Уельс, 2015)¹⁶, яку провів парламент Уельсу, установила, що закон виконують недостатньо швидко та послідовно. Вона також виявила низьку обізнаність державних органів із зобов'язаннями, обмежену можливість задовольнити попит на послуги та недоліки в публікації нормативних вказівок, що вплинуло на ефективність закону. Виявляючи прогалини, громадянське суспільство тисне на уряд, щоб він узяв на себе зобов'язання дотримуватися термінів і конкретних процесів, а завдяки послідовному виконанню заходів комітет відіграв головну роль у прискоренні та покращенні імплементації конкретного закону.

4.2. Вплив на політику та законодавство

Перевірка закону Уганди про заборону каліцтва жіночих статевих органів (КЖСО) 2010 року виявила, що закон мінімально вплинув на викорінення практики КЖСО. Важливим висновком перевірки було те, що хоча практика жіночого обрізання, здавалося, зменшилася, насправді вона пішла в підпілля й почала використовувати приховані методи залучення. Перевірка також установила глибоке культурне коріння цієї практики в певних регіонах і як таємничість, що огортала практику КЖСО, призвела до небажання повідомляти про випадки або надавати докази в суді через страх розправи.

¹⁶ [Чи працює закон про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством \(Уельс, 2015\)? Постзаконодавчий контроль](#). Комітет з питань рівності, місцевого самоврядування та спільнот парламенту Уельсу, 2016.

ПЗК продемонстрував, що «рішення» закону не працює, і комітет запропонував більш витончений підхід — безпосередньо залучити громади, чіткіше донести закон до цільової аудиторії, покращити правозастосування, а також запланувати законодавчі стимули та заходи стримування, які зауважуватимуть поведінку тих, хто бере участь у КЖСО.

4.3. Запуск законодавчих та інституційних змін

У Бразилії, переглянувши Лей-Марія-да-Пенья (закон про насильство щодо жінок), внесли поправку до кримінального кодексу, згідно з якою феміцид визнали обтяжливою обставиною злочину. Через це також створили постійний спільний комітет Конгресу з питань насильства щодо жінок.

В Австралії перегляд ефективності закону про статеву дискримінацію 1984 року спровокував низку законодавчих і незаконодавчих змін¹⁷:

- поправки до закону, що їх уніс федеральний уряд у відповідь на кілька рекомендацій комітету;
- запити та внесення поправок до законодавства в багатьох австралійських штатах;
- підтримка громадських груп, які закликають покращити антидискримінаційний режим Австралії;
- запити уповноваженого з питань дискримінації за ознакою статі, які привели до стратегій і рекомендацій щодо покращення реакцій;

¹⁷ Моулдз Сара. Продуманий підхід до постзаконодавчого контролю. Уроки від спеціального підходу Австралії. *Журнал законодавчих досліджень*. 1–25. 2020.

— розслідування Комісії з питань продуктивності у 2009 році щодо оплачуваної декретної відпустки для матері та батька й відпустки для догляду дитини, яке зумовило ухвалення першої в Австралії схеми оплачуваної відпустки для догляду дитини у 2011 році.

4.4. Привернення уваги до нішевих або непомічених проблем і надання експертних свідчень

Комітети в парламентах у всьому світі дослідили питання, які залишалися поза увагою, і заслухали свідчення щодо проблем, яким не приділяли достатньо уваги під час публічних дебатів.

Звіт про слухання, пов'язані з учнівством і стажуванням, Об'єднаного комітету з питань освіти та навичок палат Ерахтасу 2019 року (Ірландія) показав, що схема учнівства в Ірландії має надзвичайно високу гендерну залежність. Частка чоловіків, які взяли участь в учнівстві, становила 85 %, жінок — 2 % у віковій групі до 25 років. Додатковими перешкодами були критерії взяття на роботу (вимога бути безробітним протягом певного періоду перед початком роботи) та сумісність із сімейними зобов'язаннями. Комітет сформулював рекомендацію щодо постійної національної рекламної кампанії, яка б заохотила більше жінок розглянути цю можливість, щоб змінити результат у майбутньому впровадженні схеми.

Інші приклади нішевих сфер, що їх досліджують комітети, стосуються таких тем: неоплачувана праця жінок¹⁸, вплив пандемії

¹⁸ <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/current-and-previous-committees/session-6-equalities-human-rights-and-civil-justice-committee/business-items/inquiry-into-womens-unfair-responsibility-for-unpaid-care-and-domestic>

на психічне здоров'я та права людини¹⁹, злочини на підставі ненависті в інтернеті²⁰, менопауза та робоче місце або психічне здоров'я чоловіків і хлопців²¹. Заслуховувати свідчення, підвищувати обізнаність із темами, які не враховуються, і вносити їх до політичного порядку денного — важливі функції, які ПЗК може підтримувати.

4.5. Удосконалення та посилення парламентської практики

Постзаконодавчий контроль — потужний механізм навчання для парламентів. Комітети можуть багато дізнатися про закони, які вони перевіряють та ухвалюють, а також про власну практику та способи її вдосконалити.

Наприклад, після пілотного проєкту ПЗК Комітет з питань економічного розвитку Верховної Ради України (ВРУ) мав навички та ресурси, щоби притягнути уряд до відповідальності за виконання законодавства, пов'язаного з COVID-19. ВРУ вперше здійснила ПЗК і може вирішувати, що робити надалі. Крім того, комітет виявив проблеми у взаємодії між парламентом і громадянським суспільством, а також брак інформованості, щоби проводити ефективні консультації із зацікавленими сторонами та залучати громадськість.

¹⁹ <https://commonslibrary.parliament.uk/the-impact-of-covid-19-on-mental-health-and-human-rights/>

²⁰ Злочини на підставі ненависті: знущання, ненависть та екстремізм в інтернеті. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/609/609.pdf>

²¹ <https://committees.parliament.uk/work/124/mental-health-of-men-and-boys-followup/publications/>

5. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ІННОВАЦІЇ ЧЕРЕЗ ПОСТЗАКОНОДАВЧИЙ КОНТРОЛЬ: ШЛЯХ УПЕРЕД

ПЗК вийшов з тіні, щоби претендувати на вільний простір у парламентській практиці. До 2017 року мало хто знав, що таке постзаконодавчий контроль, і ще менше могли стверджувати, що мають уявлення, як слід його проводити. Через п'ять років ПЗК щораз більше визнають як важливий вимір у наглядовій та законодавчій функції парламенту й невід'ємну частину законодавчого циклу.

Є різні способи, якими парламенти можуть впровадити ПЗК в парламентську практику:

1. Звернутися до міністерств із проханням регулярно звітувати перед парламентом про виконання законів.
2. Використати аутсорсинг або доручити дослідження щодо імплементації законодавства зовнішнім установам, або автономним офіційним установам, або зовнішнім незалежним установам, наприклад університетам.
3. Дослідити, як виконують окремі закони, провівши громадські слухання, внутрішній аналіз та зібравши свідчення.

Перш ніж ухвалити рішення про те, якою має бути повністю інтегрована система ПЗК, парламенти часто обирають запланувати й реалізувати пілотні проекти, за допомогою яких вони перевіряють виконання обмеженої кількості законів. Після цього періоду можна буде оцінити пілотний проект і засвоїти уроки для загального та інституціоналізованого підходу. Під час пілотного проекту комітет може розглядати звіти міністерства про імплементацію вибраних законів, дослідження, доручені зовнішнім установам або очолюваним комітетом, і внутрішні

дослідження щодо імплементації вибраного законодавства. Насамкінець робота ПЗК має продемонструвати свою актуальність для громадськості та проводитися так, щоб громадяни могли допомогти оцінити законодавство.

Парламенти в усьому світі стають активнішими і проводять ПЗК різними способами. Щораз більший досвід і взаємне навчання дають змогу вирішити три основні питання:

1. Якої форми має бути ПЗК?
2. Який пріоритет у нього має бути?
3. Коли його треба використовувати?

Щоб відповісти на ці запитання, парламенти можуть учитися на досвіді інших щодо того, як найкраще пристосувати практику до своїх унікальних особливостей. Для цього парламенти в усьому світі можуть скористатися щораз більшою базою свідчень, зокрема науковою літературою, практичними підходами до ПЗК, навчальними курсами та матеріалами.

[Парламентські та законодавчі індикатори для постзаконодавчого контролю в парламенті](#) — інструмент для порівняльного аналізу, саморефлексії, взаємного навчання та обміну практикою між парламентами щодо контролю після законодавчої роботи. Індикатори ПЗК розроблено для розуміння того, як законодавча система країни формує свою практику ПЗК, розуміння здатності парламенту проводити ПЗК, аналізу ефективності діяльності парламенту щодо ПЗК та додання тематичного підходу до належного управління в ПЗК.



Рис. 9. Індикатори ПЗК

Огляд індикаторів ПЗК

Рамкові індикатори визначають, як законотворчий процес країни й відносини між виконавчою та законодавчою владою забезпечують структуру, яка дає змогу здійснити ПЗК окремих законів. Рамкові індикатори окреслюють як стимули, так і виклики в системі управління країною щодо її впливу на те, як парламент може проводити ПЗК.

Індикатори здатності парламенту оцінюють парламентські процедури, структури та ресурси, призначені для проведення ПЗК. Вони окреслюють положення, які вдосконалюють підхід парламенту до ПЗК. Ці індикатори зосереджені на тому, як парламент організований для проведення ПЗК, оскільки це стосується його загальної законодавчої та наглядової практики.

Індикатори практики аналізують, як парламент застосовує свої процедури, структури та ресурси, щоб ефективно проводити ПЗК. Вони також оцінюють якість фактичної звітності та подальших захо-

дів. Попри те що парламентські процедури та ресурси можуть дати парламенту змогу проводити ПЗК, тут аналізують, як використовують їх на практиці.

Тематичні показники аналізують підхід належного управління законодавчого органу до ПЗК та окреслюють варіанти додання важливих горизонтальних призм до ПЗК, таких як гендерна рівність і навколишнє середовище / клімат.

Ще одна ініціатива, запланована в контексті 30-ї річниці WFD, — створити **Спільноту практиків постзаконодавчого контролю (СППЗК)**.

Спільнота практиків (СП) — це мережа професійних партнерів, спрямована на обмін досвідом і навчання один в одного. Спільнота практиків об'єднає різні ініціативи ПЗК, розроблені за останні роки, і розширить їх на систематичному та структурованому рівні. СП постзаконодавчого контролю (СППЗК) виконуватиме п'ять функцій.

Організація мережі

За своєю суттю СППЗК надає можливість тим, хто працює у сфері законотворчої діяльності та оцінювання, залучити й побудувати мережу партнерів, у якій можна співпрацювати, обмінюватися інформацією та навчатися. СППЗК в мережі забезпечує визнання виконаної роботи у сфері ПЗК та збільшує помітність професіоналів ПЗК в парламенті або будь-якій іншій установі, де вони працюють.

Обмін знаннями

Обмін знаннями СППЗК — це можливість поділитися інформацією, як ПЗК працює в національному контексті, а також про його успіхи та виклики, обговорити, як подолати ці виклики. СППЗК може сприяти навчанню в колег серед практиків ПЗК та інформувати про порівняльні дослідження й інші освітні продукти ПЗК.

Установлення стандартів

Завдяки обміну знаннями СППЗК може стати платформою для визначення та просування стандартних практик у сфері оцінювання законодавства. [«Принципи ПЗК»](#) 2018 року та [«Індикатори ПЗК»](#) 2022 року можна вважати прикладами встановлення стандартів, що може розвиватись і надалі в СППЗК.

Упровадження інновацій

СППЗК може стати можливістю для розгляду інноваційного оцінювання законодавства та ПЗК, для випробувань, а також для збору засвоєних уроків, що дасть змогу розвивати напрацювання ПЗК. Приклади інноваційних підходів ПЗК можна знайти в роботі над ПЗК гендерночутливого законодавства або ПЗК законодавства про протидію змінам клімату.

Комунікація та відстоювання інтересів

СППЗК — це можливість посилити комунікацію та охопити аудиторію, яка може не знати про поточну роботу ПЗК. Комунікаційні ініціативи буде розроблено у співпраці з порталом парламентського розвитку AGORA та відділом комунікацій WFD. Крім того, СППЗК може бути місцем для підтримання ролі ПЗК в законодавчому циклі і в межах законодавчої та наглядової функції парламенту, а також для проведення досліджень ПЗК щодо конкретного законодавства, актуального в національному або регіональному контексті.

ДОДАТОК 1. Бібліографія

Бентон Меган, Рассел Мег. Оцінювання впливу комітетів парламентського нагляду: спеціальний комітет у Палаті громад ВБ. Парламентські справи 66 (4), 772–97. Жовтень, 2013.

Бернгардт Пітер. Парламентський контроль підзаконних актів у Канаді: запізно і замало? *Журнал асоціації законодавчої ради Співдружності*. 2014. № 3. С. 73–84.

Герст Девід. Постзаконодавчий контроль кліматичного та екологічного законодавства: посібник для парламентської практики. Лондон: WFD, 2021. URL: <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/post-legislative-scrutiny-climate-and-environment-legislation-guide>

Де Врізе Франклін, Мусмуті Марія. [Парламентські та законодавчі індикатори для постзаконодавчого контролю](#). Лондон: WFD, 2022.

Де Врізе Франклін. [Посібник з постзаконодавчого контролю для парламентів](#). Лондон: WFD, 2017. С. 52.

Де Врізе Франклін. [Постзаконодавчий контроль в Європі: як посилюється нагляд за виконанням законодавства парламентами у Європі](#). *Журнал законодавчих досліджень*. 2020. № 26 (3). С. 427–447.

Де Врізе Франклін. [Принципи постзаконодавчого контролю](#). Лондон: WFD, 2018.

Європейська комісія. Інструментарій з покращеного регулювання, 2021. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf

Європейський журнал правових реформ, спеціальний випуск про постзаконодавчий контроль. 2019. № 21. С. 2. URL: <https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ejlr/2019/2>

Журнал прав людини у країнах Південно-Східної Азії (JSEADR). Університет Джембера (Індонезія). URL: <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JSEADR/issue/view/845> та <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JSEADR/issue/view/974>

Зайдман Енн, Зайдман Роберт, Абейсекере Налін. Оцінка законодавства: посібник для законотворців. Бостон, Массачусетс, 2003.

Захарія Гітта. Постзаконодавчий контроль та його вплив на законодавчий нагляд у парламенті Уганди: досвід нової демократії. *Європейський журнал правових реформ*. 2019 № 21 (2). С. 185–89.

Інструкції для подання свідками письмових або усних свідчень вибраному комітету Палати громад. Лондон: Палата громад ВБ, 2016. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/witnessguide.pdf>

Кареччія Грація, Воллес Алісія. [Постзаконодавчий контроль: від моделі для парламентарів до стратегічного та операційного інструменту ОГС](#). Лондон: WFD, 2021.

Кейгілл Том. [Постзаконодавчий контроль у парламенті ВБ](#). Лондон: WFD, 2021. Серія ПЗК 1.

Кейгілл Том. Постзаконодавчий контроль: які рекомендації надають комітети і чи приймають їх? Британська політологія та політика в Лондонській школі економіки, 2017. URL: <http://blogs>.

lse.ac.uk/politicsandpolicy/post-legislative-scrutiny-strength-of-recommendations/

Кейгілл Том. У невідоме: звітність щодо рекомендацій та ухвалення урядом постзаконодавчого контролю в парламенті ВБ. Подання документа групі фахівців з парламентів та законодавчих органів для щорічної конференції АПД, 2017. URL: <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/Into%20the%20Unknown%20Accounting%20for%20the%20Recommendations%20and%20Government%20Acceptance%20of%20Post-Legislative%20Scrutiny%20in%20the%20UK%20Parliament.pdf>

Келлі Річард, Еверет Майкл. Постзаконодавчий контроль. Стандартна примітка: SN/PC/05232; дата: 23 травня 2013 року. Лондон. Бібліотека Палати громад.

Ліпчан Серджіо, Бертоа Фернандо Касал, Гогуадзе Ніно. [Постзаконодавчий контроль законодавства з фінансування виборчої кампанії: порівняльне дослідження законодавства та практик в Індонезії, Молдові та Нігерії](#). Лондон: WFD, 2022.

Моллой Шон, Мусмуті Марія, де Врізе Франклін. [Положення про припинення та постзаконодавчий контроль: подолання розриву між потенціалом і реальністю](#). Лондон: WFD, 2022. Серія ПЗК 3.

Мусмуті Марія. [Гендерночутливий постзаконодавчий аналіз загального законодавства: тематичне дослідження 1](#). Лондон: WFD, 2020.

Мусмуті Марія. [Дані та гендерночутливий постзаконодавчий контроль: тематичне дослідження 3](#). Лондон: WFD, 2020.

Мусмуті Марія. [Постзаконодавчий контроль гендерноспецифічного законодавства: тематичне дослідження 2](#). Лондон: WFD, 2020.

Мусмуті Марія. [Постзаконодавчий контроль гендерночутливого законодавства](#). Лондон: WFD, 2020.

Нахмані Міхал, Фанкгаузер Сем, Зетцер Джоана, Аверченкова Аліна. [Світові тенденції в законодавстві з протидії змінам клімату та судочинстві](#). Центр економіки та політики змін клімату, 2017.

Нортон Філіп, де Врізе Франклін. Спеціальний випуск Журналу законодавчих досліджень: парламенти та постзаконодавчий контроль. 2020. № 26 (3). URL: <https://www.tandfonline.com/toc/fjls20/26/3?nav=tocList>

Нортон Філіп, де Врізе Франклін. [Важливість постзаконодавчого контролю](#). *Журнал законодавчих досліджень*. 2020. № 26 (3). С. 349–361.

Нортон Філіп, де Врізе Франклін. [Парламенти та постзаконодавчий контроль](#). *Рутледж*. 2021. С. 160.

Обслуговування та підзвітність: посібник з публічних слухань. Вашингтон, Округ Колумбія: Національний демократичний інститут (NDI). 2009. С. 84. URL: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Service%20and%20accountability%20Public%20Hearing%20Manual.pdf>

Пальмієрі Соня. Гендерночутливі парламенти: глобальний огляд належної практики. Міжпарламентська спілка, 2011. С. 65. URL: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>

Порівняльне дослідження практик постзаконодавчого контролю у вибраних парламентах та обґрунтування його ролі у сприянні демократії. Лондон: WFD, 2017.

Посилення законодавчої участі жінок у парламенті: аналіз законодавства з гендерної перспективи. Національний демократичний інститут, 2007. URL: http://iknowpolitics.org/sites/default/files/gender_perspective_roundtable.pdf

Посібник для персоналу комітетів (проект). Тбілісі: парламент Грузії, 2016. С. 82.

Постзаконодавчий контроль: консультаційна стаття, опублікована як стаття Правової комісії № 302. Лондон: Правова комісія ВБ, 2006. С. 62.

Чи працює закон про боротьбу з насильством щодо жінок, домашнім насильством і сексуальним насильством (Уельс, 2015)? Постзаконодавчий контроль. Комітет з питань рівності, місцевого самоврядування та спільнот парламенту Уельсу, 2016. URL: <https://senedd.wales/laid%20documents/cr-ld10863/cr-ld10863%20-%20e.pdf>

Постзаконодавчий контроль: підхід уряду. Оновлення і вдосконалення законодавчого процесу. Подав парламенту Лорд Прайві Сіл, лідер Палати громад і міністр із питань жінок та рівності. Палата громад ВБ. Березень, 2008.

Управління та закон: звіт про світовий розвиток 2017 р. Вашингтон, Округ Колумбія: Світовий банк, 2017. С. 307. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

Уряд Канади. Аналіз плюс на основі гендеру (GBA+). 2022. *Статус жінок у Канаді*. URL: <http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-accs/index-en.html>

Чайлдз Сара. Успішний парламент. Брістоль: Брістольський університет, 2016. URL: <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/news/2016/july/20%20Jul%20Prof%20Sarah%20Childs%20The%20Good%20Parliament%20report.pdf>

ДОДАТОК 2. Про авторів

Докторка Марія Мусмуті — наукова співробітниця Інституту перспективних правових досліджень Лондонського університету та виконавча директорка Центру європейського конституційного права, дослідницького центру в Афінах (Греція). Її праці в галузі законодавчих досліджень стосуються концепцій якості та ефективності законодавства, законодавчого дизайну та механізмів, гендерночутливого законотворчого та постзаконодавчого контролю, а також їх застосування в різних галузях права. У серпні 2019 року вийшла друком її монографія «Розроблення ефективного законодавства». Вона секретарка правління Міжнародної асоціації законодавства та асоційована експертка Вестмінстерської фундації за демократію (WFD). Протягом багатьох років працювала над підтримкою реформаторських ініціатив, проводячи дослідження, консультації на основі фактичних даних і розбудовуючи потенціал у понад 20 країнах ЄС, Південної Європи, Близького Сходу, Африки та Центральної Азії.

Франклін де Врізе — керівник відділу практики підзвітності Вестмінстерської фундації за демократію (WFD) в Лондоні. Він експерт із питань демократії та управління з великим досвідом роботи в постконфліктних, нестабільних країнах і країнах з перехідною економікою. Його спеціалізація — зміцнення парламенту, аналіз і ретельний контроль законодавчого впливу, інституційна розбудова для боротьби з корупцією та доброчесності, а також наглядова роль парламентів у сфері державних фінансів і державного боргу. Він штатний експерт WFD з постзаконодавчого контролю. Розробляє інструменти, ресурси та дослідження для підтримки проектування та реалізації програм WFD. Має більш ніж 30-річний досвід роботи у сфері належного

врядування та специфічний 20-річний досвід у сфері зміцнення парламенту. Він автор кількох наукових статей та інших професійних публікацій про належне врядування, зміцнення парламенту та постзаконодавчий контроль.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬЮЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Врізе, Франклін де

B81

Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль:

новий посібник для парламентів / Франклін де Врізе, Марія Мусмуті. К. :
Пабліш Про, 2023. 96 с.

ISBN 978-617-8247-20-1

У цій публікації Вестмінстерська фундація за демократію (WFD) наводить практичні рекомендації та приклади, спрямовані допомогти й уможливити систематичну, цілеспрямовану й методологічно обґрунтовану постзаконодавчу діяльність парламентів.

Цей посібник має на меті вдосконалити та розширити знання парламентів щодо підготовки, організації законодавчого контролю та подальших дій. Посібник пропонує нові або додаткові парламентські практики, щоби підвищувати ефективність постзаконодавчого контролю та/або розширювати охоплення громадськості.

УДК 328.34/.36:001.895](07)

Франклін де Врізе та Марія Мусмуті
**Парламентські інновації
через постзаконодавчий контроль**
Новий посібник для парламентів

Підписано до друку 21.06.2023. Друк цифровий. Папір офсетний.
Формат 60*84/16. Ум. друк. арк. 5.6.

Publish
PRO

Видавець і виготовлювач: ФОП Лопатіна О. О.
www.publishpro.com.ua
тел. +38 (044) 501-36-70

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 5317 від 03.04.2017

