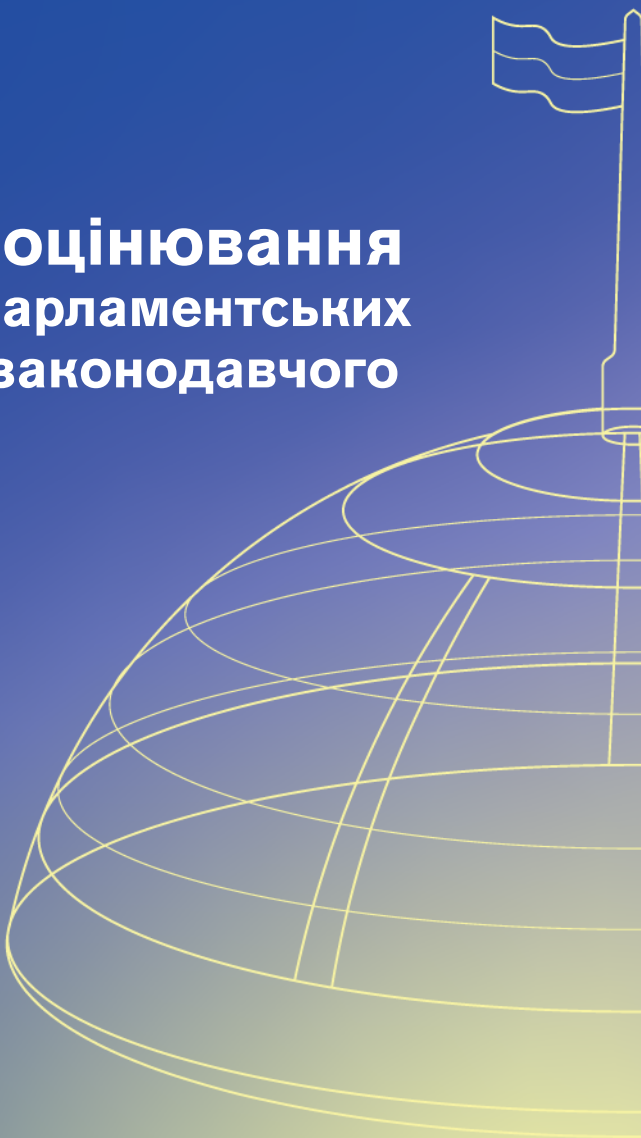




Методика оцінювання результатів парламентських заходів постзаконодавчого контролю

Марія Мусмуті

Липень — 2023





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Марія Мусмуті,

асоційована наукова співробітниця Інституту перспективних
правових досліджень Лондонського університету

Методика оцінювання результатів парламентських заходів постзаконодавчого контролю

Липень

2023

УДК 328.34/.36.078.3:001.818
М91

Мусмуті, Марія

**М91 Методика оцінювання результатів парламентських заходів
постзаконодавчого контролю / Марія Мусмуті. К. : Пабліш Про, 2023.
60 с.**

ISBN 978-617-8247-21-8

У цьому документі професорка Марія Мусмуті дослідила важливість оцінювання парламентських заходів постзаконодавчого контролю. Вона пропонує структуру оцінювання, спираючись на попередню роботу Вестмінстерської фундації за демократію (WFD), що містить традиційні критерії, а також інтегрує такі важливі принципи, як інклюзивність і вплив демократичного управління. У цій роботі професорка Мусмуті наводить цінні ідеї та практичні приклади, щоб управляти процесом оцінювання, наголошуючи на важливості прозорості, підзвітності й зміцненні суспільної довіри.

УДК 328.34/.36.078.3:001.818

ISBN 978-617-8247-21-8

© 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.

Публікація «Методика оцінювання результатів парламентських заходів постзаконодавчого контролю» стала можливою завдяки фінансуванню, отриманому від Міністерства закордонних справ, у справах Співдружності та розвитку (FCDO) Сполученого Королівства.

Публікацію підготувала докторка Марія Мусмуті (асоційована наукова співробітниця Інституту перспективних правових досліджень Лондонського університету). Матеріал опубліковано в липні 2023 року як частину серії ПЗК (постзаконодавчого контролю). Авторка вдячна за коментарі експертної спільноти, отримані від доктора Тома Кейгілла (Університет Ноттінгем Трент), Стівена Імрі (парламент Шотландії) і Грема Ремшо, Алекса Скейлза та Франкліна де Врізе (Вестмінстерська фундація за демократію).

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 і постзаконодавчого контролю.

У цій серії 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

Список вставок.....	7
Список діаграм.....	7
Передмова	8
Робоче резюме	10
1. Вступ: потреба в методиці оцінювання заходів постзаконодавчого контролю.....	15
2. Підходи до оцінювання заходів ПЗК.....	17
2.1. Оцінювання ПЗК як частина перевірки комітету	17
2.2. Оцінювання ПЗК як форми парламентського впливу....	19
2.3. Оцінювання ПЗК як самостійної парламентської практики	19
2.4. Оцінювання практики ПЗК: парламентські й законодавчі індикатори.....	23
2.5. Оцінювання ПЗК як частини демократичних процесів: індикатори Міжпарламентського союзу (МПС) для демократичних парламентів.....	25
2.6. Проміжні висновки	26
3. Обмеження методики оцінювання ПЗК.....	28
4. Запропонована методика оцінювання результатів і впливу заходів ПЗК	31
4.1. Обсяг оцінювання ПЗК	31
4.2. Предмет оцінювання ПЗК.....	33
4.3. Критерії оцінювання	35
4.4. Дані, потрібні для оцінювання ПЗК.....	37
4.5. Учасники оцінювання ПЗК	38
4.6. Терміни проведення оцінювання	41
5. Методика оцінювання конкретних заходів ПЗК.....	43
5.1. Мета	43
5.2. Запитання для оцінювання.....	43

5.3. Час	45
5.4. Учасники	45
5.5. Метод оцінювання	45
5.6. Результати оцінювання	46
6. Оцінювання роботи ПЗК на рівні комітетів	47
6.1. Мета	47
6.2. Запитання для оцінювання.....	47
6.3. Час	49
6.4. Учасники	49
6.5. Метод оцінювання	49
6.6. Результати оцінювання	49
7. Оцінювання роботи ПЗК на рівні парламенту	50
7.1. Мета	50
7.2. Запитання для оцінювання.....	50
7.3. Час	50
7.4. Учасники	50
7.5. Метод оцінювання	51
7.6. Результати оцінювання	51
8. Висновки й рекомендації.....	52
Додаток 1. Бібліографія	54
Додаток 2. Про авторку	58

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1. ПЗК у парламенті Вестмінстера.

Вставка 2. Перегляд ефективності закону про боротьбу зі статевою дискримінацією (SDA) (Австралія, 1984).

Вставка 3. Перегляд закону про шлюб (Австралія).

СПИСОК ДІАГРАМ

Діаграма 1. Матриця підходів до оцінювання ПЗК.

Діаграма 2. Обсяг оцінювання ПЗК.

Діаграма 3. Фокус на різних рівнях оцінювання ПЗК.

Діаграма 4. Предмет оцінювання ПЗК.

Діаграма 5. Потенційні критерії оцінювання ПЗК.

ПЕРЕДМОВА

У демократичному суспільстві життєво важливо, щоб функціонувала законодавча гілка влади та було дотримано принципів підзвітності, прозорості й належного управління. Парламенти відіграють вирішальну роль в ухваленні законів, які формують курс нації та впливають на життя її громадян. Проте відповідальність законодавців не закінчується ухваленням закону. Не менш важливо оцінити вплив й ефективність законів після їх упровадження. Ось тут і прилучається до гри концепція постзаконодавчого контролю (ПЗК).

ПЗК, розташований на перетині законодавчої функції та нагляду, передбачає систематичний процес, за допомогою якого парламенти переглядають імплементацію і вплив законодавства. Він забезпечує об'єктивне й цілісне уявлення про те, як закони діють у реальному житті, пропонуючи зрозуміти їхні сильні й слабкі сторони та потенційні сфери для вдосконалення. Через свої програми й ініціативи WFD активно підтримує прийняття й упровадження ПЗК у парламентах усього світу. Однак справжню цінність ПЗК можна усвідомити лише тоді, коли ретельно оцінено його практичне застосування, результати й загальну ефективність його впровадження в межах парламентських систем.

Оскільки ми живемо в складному й мінливому світі, проводити оцінювання ПЗК у парламентах дуже важливо. Це дасть змогу визначити ефективність, результативність, прозорість, інклюзивність і вплив їхніх методів контролю, побачити результати й наслідки, отримані під час ПЗК, а також дослідити сфери, які надалі треба вдосконалити. Ефективно оцінювати ПЗК потрібно, щоб посилити підзвітність і щоб парламенти якнайкраще служили інтересам людей, яких представляють.

У цьому документі професорка Марія Мусмуті дослідила важливість оцінювання парламентських заходів постзаконодавчого контролю. Вона пропонує структуру оцінювання, спираючись на попередню роботу WFD, що містить традиційні критерії, а також інтегрує такі важливі принципи, як інклюзивність і вплив демократичного управління. Професорка Мусмуті наводить цінні ідеї та практичні приклади, щоб управляти процесом оцінювання, наголошуючи на важливості прозорості, підзвітності й зміцненні суспільної довіри.

Сподіваюся, що ця стаття стане цінним ресурсом для парламентарів-практиків, дослідників і політиків, а також допоможе суттєво покращити оцінювання й застосування постзаконодавчого контролю.

Грем Ремшо,
директор з якості та інновацій
Вестмінстерської фундації за демократію

РОБОЧЕ РЕЗЮМЕ

Постзаконодавчий контроль дедалі частіше стає частиною парламентської діяльності в усьому світі. Він лежить на перетині законодавчої та наглядової функцій і є систематичним процесом, за допомогою якого парламенти переглядають упровадження та вплив законодавства, щоб отримати об'єктивне й цілісне уявлення про те, як воно працює в реальному житті, визначити сильні та слабкі сторони й способи розв'язання потенційних проблем.

ПЗК як інструмент нагляду треба оцінювати, зважаючи на його ефективність і корисність у контексті роботи парламентів. Вони мають знати, наскільки ефективною, дієвою, прозорою та інклюзивною є їхня практика ПЗК і якими є її результати, наслідки та вплив.

ПЗК можна оцінювати:

- а) у контексті роботи парламентських комітетів;
- б) з погляду впливу на державну політику, медіа чи суспільство;
- в) як окрему практику;
- г) як парламентську практику та як демократичний процес.

Кожен підхід по-різному охоплює діяльність ПЗК і способи його проведення, інституційні практики й поширеність, важливість і вплив ПЗК у контексті комітетської або ширшої роботи парламенту.

Запропонований підхід до оцінювання ПЗК зосереджено на трьох рівнях:

- оцінювання індивідуальних заходів ПЗК;
- оцінювання практики ПЗК на рівні комітетів;
- практика ПЗК на рівні парламенту.

Предметом оцінювання ПЗК (на всіх трьох рівнях) може бути:

- процес (обсяг, метод);
- підсумки (звіти, рекомендації);
- результати (розроблення й виконання рекомендацій, вплив на політику, медіа, суспільство);
- довгостроковий вплив (широкі зміни та вплив на політику або суспільство).

Ефективність, дієвість і вплив — традиційні критерії оцінювання ПЗК, роботи комітетів ПЗК чи навіть практики ПЗК. Їх можна доповнити специфічними критеріями, як-от прозорість і залученість або інклюзивність і вплив.

Для оцінювання ПЗК треба поєднувати підходи, наприклад збирати кількісні та якісні показники одночасно, щоби передати повну картину діяльності чи практики ПЗК.

ПЗК може оцінювати команда, яка його проводила. Це також може бути експертна перевірка, самооцінювання парламенту або зовнішнє оцінювання.

У різні періоди оцінювання ПЗК має додаткову цінність:

- одразу після заходу, щоби оцінити процес і визначити хорошу й погану практику;

- у середньостроковій перспективі (щодо подальших дій) як спосіб оцінювання впливу та дії ПЗК;
- у довгостроковій перспективі, наприклад через п'ять чи більше років, щоб оцінити ширшу практику ПЗК і визначити якісні характеристики, тенденції та пропозиції щодо подальших дій.

Оцінювання також можна проводити одночасно з ПЗК як механізмом самокоригування.

Оцінювання конкретних заходів ПЗК

Мета — оцінити процес та якість конкретних заходів ПЗК, щоб засвоїти уроки на майбутнє.

Оцінювання може бути зосереджено на процесі, підсумках, результатах і довгостроковому впливі. Воно може відбуватися через два-три місяці після ПЗК і мати форму перегляду документації ПЗК, процесів, доказів, свідків і звітності. Оцінювання здійснює внутрішня команда, яка проводила перевірку, або група колег. Під час цього дослідження переглядають документацію ПЗК, проводять внутрішні обговорення та складають відповідний документ із висновками й рекомендаціями. Якщо оцінювання проводять колеги, то воно може передбачати два етапи: перегляд усієї письмової документації ПЗК і семінар або фокус-група для обговорення результатів.

Оцінювання роботи ПЗК на рівні комітетів

Мета — визначити обсяг і якість роботи ПЗК на рівні комітетів, щоб оцінити її ефективність і вплив. За допомогою цього типу оцінювання можна дослідити ефективність, результативність, прозорість, інклюзивність і вплив ПЗК, сфера якого стосується процесу, підсумків, результатів і дії або широкого впливу на політику чи суспільство.

Таке оцінювання проводять як внутрішнє самооцінювання або колегіальне оцінювання наприкінці року чи парламентської каденції члени комітету або його колектив. Під час оцінювання переглядають усю документацію, пов'язану з ПЗК, збирають кількісні та якісні дані (наприклад, звіти медіа й громадянського суспільства), здійснюють тематичні дослідження конкретних заходів ПЗК, щоб визначити потенційний вплив або дії (наприклад, інтерв'ю чи фокус-групи). Результатом може бути внутрішній документ із висновками та рекомендаціями членам комітету.

Оцінювання роботи ПЗК на рівні парламенту

Мета — дослідити, чи пропонують правила, структури й практики ПЗК ефективну основу для наглядової роботи, визначити хороші й погані практики та надати пропозиції щодо покращення. Таке оцінювання можна зробити за допомогою індикаторів ПЗК WFD:

- **рамкових** — охоплюють законотворчий процес і відносини виконавчої та законодавчої влади;
- **фокусу** — оцінюють процедури, структури й ресурси, призначені для проведення ПЗК; зосереджені на тому, як

парламент організований для проведення ПЗК та як він здійснює ПЗК як частину своєї законодавчої та наглядової практики;

- практики — аналізують, як парламент застосовує свої процедури, структури та ресурси, щоб ефективно проводити ПЗК;
- тематичних — вивчають підходи до ПЗК, що стосуються специфічних сфер.

Такий тип оцінювання, як самооцінювання внутрішньої команди, можна проводити що три — п'ять років, щоб отримати ширшу картину ПЗК у парламенті. Оцінювання має містити кількісні та якісні показники ПЗК, базову оцінку, яка всебічно відображає здатність і потенціал парламенту щодо ПЗК.

1. ВСТУП: потреба в методиці оцінювання заходів постзаконодавчого контролю

Демократичні парламенти виконують три основні функції: представництво, законотворчість і нагляд, які взаємопов'язані та можуть дублюватися¹. ПЗК є частиною наглядової функції² або лежить на перетині наглядової та законодавчої функцій, оскільки поєднує аспекти обох.

ПЗК — це систематичний процес, за допомогою якого парламенти перевіряють виконання та вплив законодавства, можуть отримати об'єктивне й цілісне уявлення про його роботу та вплив, зрозуміти, що спрацювало, а що ні, і визначити найкращий шлях руху вперед³.

Мета ПЗК — забезпечити відповідність державної політики цілям, визначеним під час запровадження конкретних заходів⁴. Оскільки ПЗК — це інструмент нагляду, треба оцінювати його результативність й ефективність, а також рівень його репрезентативності, ефективність виконання функцій, прозорість, до-

¹ Коґґіл К., Голанд П., Кінйондо А., Льюїс К., Стайнек К. Функції парламенту: реальність кидає виклик традиціям. Австрало-азійський парламентський огляд. 2012. № 27 (2). С. 55–70.

² Грільйо Е. Постзаконодавчий контроль як форма виконавчого нагляду. Інструменти й практики в Європі. Європейський журнал правових реформ. 2019. № 21 (2). Див. також: Грільйо Е. Парламентський нагляд за виконавцями. Інструменти й процедури в Європі. Видавництво Hart Publishing, 2022.

³ Де Врізе Ф. Принципи постзаконодавчого контролю в парламентах. 2018. URL: <https://www.wfd.org/2018/07/23/principles-of-post-legislative-scrutiny/>; Де Врізе Ф. Вступ до постзаконодавчого контролю. Європейський журнал правових реформ. 2019. № 21 (2). С. 84–86. URL: <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702019021002001>; Де Врізе Ф., Гассон В. Постзаконодавчий контроль. Вестмінстерська фундація за демократію. 2017.

⁴ Нортон П. Постзаконодавчий контроль у парламенті Великої Британії: додання цінності. Журнал законодавчих досліджень. 2019. № 25 (3). С. 340–357.

ступність і підзвітність⁵. Парламенти, які більш-менш регулярно проводять ПЗК, мають знати, наскільки ефективні, результативні й прозорі їхні процеси та практики.

Оцінювання часто використовують, щоб виявити сильні і слабкі сторони парламентів і визначити пріоритети для посилення їхньої роботи та впливу⁶. Воно може допомогти визначити, чи працюють політики, структури або процеси, чи потрібні додаткові заходи, щоб досягти найкращих результатів, і чи використовують державні кошти максимально ефективно⁷.

У цьому контексті неважко стверджувати, що треба розробити методику для оцінювання ПЗК, особливо з огляду на те, що це парламентська практика, яка розвивається, і ще є достатньо можливостей для вдосконалення та навчання. Коли парламент або парламентський комітет оцінює процес, результати й підсумки своїх заходів ПЗК загалом або в окремих випадках, то отримує надійні докази їхньої ефективності та впливу й уроки на майбутнє.

Мета цього документа — вивчити варіанти оцінювання заходів постзаконодавчого контролю й запропонувати способи їх реалізації в парламентському середовищі.

⁵ Міжпарламентський союз (МПС). [Парламент та демократія у двадцять першому сторіччі: посібник з належної практики](#). 2006.

⁶ МПС. [Оцінювання парламенту. Інструмент самооцінювання для парламентів](#). 2008.

⁷ Казначейство Його Величності. Зелена книга. 2022. С. 2. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020>

2. ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЗАХОДІВ ПЗК

Парламенти дедалі уважніше ставляться до того, як вони виконують свої представницькі, законодавчі й наглядові функції, і шукають способи виміряти й оцінити їхню ефективність. У літературі про парламенти описано альтернативні підходи, які прямо чи опосередковано стосуються оцінювання діяльності ПЗК. Відповідно до цих підходів ПЗК можна розглядати й оцінювати:

- а) у контексті ширшої роботи комітетів;
- б) з погляду впливу, який здійснюють комітети;
- в) як окрему практику.

2.1. Оцінювання ПЗК як частина перевірки комітету

ПЗК є частиною роботи парламентських комітетів і контролю, який вони проводять. Діяльність комітетів часто розглядають під час парламентського оцінювання, а також оцінювання заходів постзаконодавчого контролю.

У наявній літературі оцінювання роботи комітетів розглянуто як вивчення таких трьох аспектів:

- 1) вплив комітетів на державну політику, зокрема на уряди та публічні дебати⁸;
- 2) застосування рекомендацій і їхній вплив на публічні дебати⁹;

⁸ За допомогою аналізу прикладів, спостереження та інтерв'ю з головними учасниками.

⁹ Дані щодо ухвалення рекомендацій часто обмежують підсумковими відомостями, як-от середні значення; звіти зазвичай вивчають вибірково, зосереджуючись на одному чи двох комітетах, а не так, як це роблять у разі застосування методики вибірки. Висновки досліджень щодо впливу комітетів на дебати радше ґрунтуються на аналізі прикладів.

3) рівень схвалення звітів комітетів різними секторами чи групами та аналіз відповідей на звіти¹⁰.

За допомогою останнього аспекту оцінюють роботу комітетів через їхній вплив на різні групи, такі як уряд, медіа й парламент. Комітет може продемонструвати, що один із його заходів чи звітів мав позитивні результати, якщо принаймні одна відповідна група (уряд, адміністрація, законодавча влада, зовнішні зацікавлені сторони, громадськість і судова влада) їх схвалила¹¹.

Роботу комітетів можна оцінити, визначивши кількість законопроектів, які вони ухвалюють чи блокують, кількість питань, які розглядають, або рівень ухвалення й виконання їхніх рекомендацій. Альтернативна пропозиція зосереджена на економії та результативності¹² як індикаторах ефективності роботи комітетів, згідно з якими ступінь дотримання ними цих трьох принципів указує на те, як добре вони працюють.

Ці підходи можна використовувати для оцінювання ПЗК як частини контролю комітету, зосереджуючись, наприклад, на кількості заходів ПЗК, організованих за певний період, на їхньому впливі на державну політику, рівні виконання рекомендацій і результатах у різних групах. Це продемонструє кількісні показники заходів ПЗК, а також їхній вплив на уряд.

¹⁰ Монк Д. В очах спостерігача? Методика тестування ефективності парламентських комітетів. Стаття про парламентські дослідження 10. Кроуфордська школа економіки та врядування. Австралійський національний університет. Канберра, 2009. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/30684479.pdf>

¹¹ Монк Д. Методика оцінювання діяльності комітетів у парламентах Вестмінстера. Журнал законодавчих досліджень. № 16 (1). С. 1–13. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572330903541904?journalCode=fjls20>

¹² Кіньюндо А., Пеліццо Р. Оцінювання роботи парламентських комітетів. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 2022. Т. 12. № 1. URL: <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/Otoritas/article/view/7319>

2.2. Оцінювання ПЗК як форми парламентського впливу

За допомогою ПЗК комітети наглядають і впливають на уряд. Однак цей вплив можна не відразу помітити, тому постає запитання: як ПЗК можна потенційно оцінити? Дійсно, у наявній літературі¹³ визначено різні форми впливу парламентських комітетів, які виходять за межі їхніх рекомендацій, ухвалених урядом. Це вплив на політичні дебати; висвітлення проблем і зміна пріоритетів політики; посередництво в суперечках щодо політики; надання експертних свідчень; притягнення уряду та зовнішніх органів до відповідальності; виявлення неправомірних дій або ухвалення невдалих рішень на публічній арені; породження страху щодо очікуваних реакцій.

Ці форми дуже актуальні для оцінювання діяльності ПЗК. У цьому контексті можна виміряти кількість рекомендацій на звіт із запиту, тип дій, до яких вони закликали, стан урахування рекомендацій у відповіді уряду й отримати кількісні дані (наприклад, X рекомендацій за XX період і X % рекомендацій, реалізованих повністю або частково). Однак можна виявити додаткові фактори парламентського впливу на політичний порядок денний: ініціювання обговорення та зобов'язання міністерств займати певну позицію; надання голосу групам, яких не помічають у політичних дебатах; забезпечення платформи для груп, яких не чують; генерування доказів і їх відкритий доступ.

2.3. Оцінювання ПЗК як самостійної парламентської практики

ПЗК порівняно новий у науковій літературі, однак є приклади

¹³ Бентон М., Рассел М. Оцінювання впливу комітетів парламентського нагляду: спеціальні комітети в Палаті громад Великої Британії. Парламентські справи. № 66 (4), жовтень. 2013. С. 772–797.

того, як його визначати й вимірювати кількісно. Том Кейгілл¹⁴ використав комбінацію кількісних і якісних даних і тематичних досліджень, щоб оцінити практику та вплив ПЗК у парламенті Великої Британії. У даних, зібраних і використаних в оцінюванні, ураховано кількість досліджень, проведених за певний період, і кількість запропонованих рекомендацій та їх прийняття урядом.

Використовуючи кількісні дані, Кейгілл визначив основні особливості й тенденції, пов'язані з ПЗК у парламенті Великої Британії. Він виміряв кількість проведених заходів ПЗК, кількість і тип рекомендацій і ступінь їх прийняття. За допомогою якісних даних Кейгілл визначив тенденції в прийнятті рекомендацій.

Вставка 1. ПЗК у парламенті Вестмінстера

У Великій Британії у 2008–2019 роках проведено двадцять три дослідження ПЗК: чотирнадцять у Палаті громад, вісім у Палаті лордів й один спільний комітет обох палат. Як результат цих досліджень ПЗК запропоновано 573 індивідуальні рекомендації різного типу й сили:

- 41 % — змінити політику чи практику, провести дослідження чи ретельніший перегляд;
- 40 % — провести незначні або не проводити жодних дій уряду;
- 59 % — виконати помірні дії;
- 1 % — здійснити масштабні дії, як-от ухвалити нове первинне законодавство;

¹⁴ <https://www.wfd.org/sites/default/files/2021-12/2021-10-18-PLS-in-the-UK-Parliament-Dr-Thomas-Caygill-FINAL.pdf>

- 40 % рекомендацій ухвалено повністю або частково;
- 37 % відхилено, зокрема частково.

Кейгілл визначив, що рекомендації приймають, якщо вони стосуються невеликих або помірних дій, і відхиляють ті з них, що стосуються великих змін. Рекомендації, які прийняли або відхилили частково, мають більше варіантів. Цей тип даних цінний для створення ширшої картини ПЗК, але не фіксує процедурних деталей чи суттєвого впливу досліджень ПЗК. Щоб оцінити це, потрібен глибший підхід із використанням тематичних досліджень або подібних методик.

Кількісні дані та класифікація сильних сторін або рекомендацій корисні для того, щоб охопити загальну практику ПЗК, а також прямі результати окремих заходів ПЗК, їхні наслідки чи вплив.

Однак факт залишається фактом: вплив заходів ПЗК може виходити за межі кількісних характеристик. Окремі дослідження ПЗК можуть неабияк впливати, але це не буде відображено в кількісних показниках. У такому разі застосовують якісні тематичні дослідження.

У своїй роботі над ПЗК в австралійському парламенті Сара Моулдз¹⁵ використала тематичні дослідження, щоб вивчити результати рекомендацій ПЗК, а також інші форми впливу, які виходять за їхні межі. Ці тематичні дослідження, окрім безпосе-

¹⁵ Моулдз С. Дорадчий підхід до постзаконодавчого контролю? Уроки спеціального підходу Австралії. Журнал законодавчих досліджень. 2020. № 1–25.

редніх результатів чи рекомендацій, показують потенціал ПЗК щодо створення впливу.

Вставка 2. Перегляд ефективності закону про боротьбу зі статевою дискримінацією (SDA) (Австралія, 1984)

В Австралії унаслідок перегляду ефективності закону про статевою дискримінацію (SDA) 1984 року федеральний уряд уніс до нього поправки у відповідь на кілька рекомендацій комітету й водночас розпочав розслідування та зміну законодавства в низці австралійських штатів. Звіт про перевірку використали для обстоювання своїх інтересів громадські групи, які закликали покращити антидискримінаційний режим в Австралії. Цей документ надихнув уповноваженого з питань дискримінації за ознакою статі розпочати розслідування, які привели до стратегій і рекомендацій щодо покращення реакцій. І останнє, але не менш важливе — Комісія з питань продуктивності 2009 року розпочала розслідування щодо оплачуваної відпустки матері та батька й відпустки для догляду за дитиною, що зумовило ухвалення 2011 року першої в Австралії схеми оплачуваної відпустки для догляду за дитиною.

Вставка 3. Перегляд закону про шлюб (Австралія)

Перегляд закону був зосереджений на головних питаннях шлюбу, що їх не розглядали під час політичних дебатів (зв'язок між шлюбом і правами людини; вплив негетеросексуального шлюбу на дітей; динамічність шлюбу й дедалі більша різноманітність австралійських сімей), та відповідних реформах в інших юрисдикціях

за допомогою рефлексивного, інклюзивного та широкого підходу, який виявився набагато впливовішим за звіт Законодавчого комітету з правових та конституційних справ (LCA). Наступного року було внесено відповідний законопроект, на який отримано приблизно 79 200 звернень, що свідчить про зміну громадської підтримки на користь рівності шлюбів. Цей законопроект ухвалено 2018 року. Звичайно, важко стверджувати, що ПЗК сам упровадив реформу рівності шлюбів, однак він виявився каталізатором зміни думок головних осіб, запропонував зацікавленим сторонам безпечний простір для обміну життєвим досвідом, експертними знаннями, міркуваннями про порівняльні юрисдикції та обговорення рішень¹⁶ і, зрештою, підтримав подальші реформи та зумовив чималі правові й соціальні зміни.

Ці приклади підтверджують, що поєднання кількісних і якісних показників найкраще охоплює вплив заходів ПЗК загалом та щодо одного чи декількох конкретних законів.

2.4. Оцінювання практики ПЗК: парламентські й законодавчі індикатори

Індикатори ПЗК допоможуть парламентам дослідити, наскільки ефективно вони здійснюють ПЗК, і розглянути варіанти вдосконалення або зміцнення практики ПЗК. Індикатори визначають роль парламентів у ПЗК, а також пов'язані із законодавчим процесом і якістю законодавства, що стосується ПЗК. Є чотири категорії парламентських і законодавчих індикаторів для ПЗК.

¹⁶ Моулдз С. Роль парламентських комітетів Співдружності у сприянні парламентським дискусіям: тематичне дослідження реформи рівності в шлюбі. 2019; Дебеляк Дж., Гренфел Л. (eds.). Законотворчість і права людини. Розділ 24. С. 185–230; Рейтерс Т. С. 745–786.

- 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 парламентської системи оцінюють парламентські процедури, структури та ресурси, призначені для проведення 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 заходів. Попри те що парламентські процедури та ресурси можуть дати парламенту змогу проводити ПЗК, тут аналізують, наскільки використовують їх на практиці.
- Тематичні індикатори аналізують ефективний підхід законодавчої влади до ПЗК та описують варіанти додання важливих горизонтальних призм до ПЗК.

2.5. Оцінювання ПЗК як частини демократичних процесів: індикатори Міжпарламентського союзу (МПС) для демократичних парламентів

Нині є небагато механізмів, які можна використовувати для оцінювання чи вимірювання впливу роботи комітетів або ПЗК. Індикатори для демократичних парламентів на 2023 рік, що їх МПС упровадив на основі цілей сталого розвитку 16.6 і 16.7¹⁷, намагаються охопити ефективні, підзвітні й прозорі інституції, а також чуйне, інклюзивне й репрезентативне ухвалення рішень.

Індикатори сприяють навчанню та розвитку парламентів через оцінювання парламентської спроможності та ефективності в усіх аспектах парламентської діяльності. Оцінювання за індикаторами показує картину поточних сильних і слабких сторін та пріоритетів майбутнього розвитку. Використання індикаторів ґрунтується на самооцінюванні, щоб забезпечити повну відповідальність за процес оцінювання та його результати.

ПЗК додано до мети 1 щодо ефективного парламенту, а індикатори 1.6 та 1.7 актуальні для неї. Індикатор 1.6 розглядає ПЗК у контексті законотворчості (вимір 1.6.7), а індикатор 1.7 зосереджується на нагляді й розглядає аспекти, пов'язані з ПЗК: доступ парламенту до інформації від уряду (вимір 1.7.2), виклик міністрів та інших представників уряду в комітетах (вимір 1.7.3), інтерпеляція (вимір 1.7.4), питання (вимір 1.7.5), слухання (вимір 1.7.6) і комітети з досліджень (вимір 1.7.7).

Цей аналіз доводить, що доступні кілька підходів і методів, за допомогою яких можна охопити й оцінити цільові аспекти

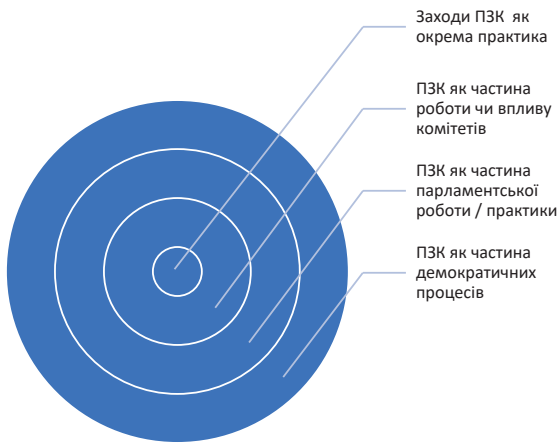
¹⁷ МПС. [Індикатори для демократичних парламентів на основі цілей сталого розвитку \(ЦСР\) 16.6 та 16.7 \(parliamentaryindicators.org\)](https://parliamentaryindicators.org/).

ПЗК. Кількісні показники найкраще відображають широку картину, а якісні показують досягнення окремих досліджень ПЗК.

2.6. Проміжні висновки

Підходи, наведені вище, пропонують дуже різні варіанти, коли йдеться про способи оцінювання ПЗК.

Діаграма 1. Матриця підходів до оцінювання ПЗК



Кожен підхід має різні сильні і слабкі сторони щодо його здатності охопити тонкощі конкретної діяльності ПЗК або способи його проведення, якісні характеристики, пов'язані з інституційною практикою, поширеність і важливість ПЗК у контексті комітетської чи ширшої роботи парламенту. За допомогою цих підходів також можна виміряти результати і вплив ПЗК.

З одного боку, вимірювання результатів або підсумків ПЗК, їхньої сили, визнання урядом чи їх реалізації — надійний показник успіху чи впливу, який покладається не на сприйняття, а на дані, які можна виміряти. З другого боку, дані про резуль-

тати не завжди можуть охопити такі аспекти, як інклюзивність, прозорість процесу, ширший вплив на медіа чи суспільство або довгостроковий вплив, специфічні для галузі права, що оцінюються. Кількісні показники дуже корисні, але вони можуть дати лише часткову та неповну картину практики ПЗК, тоді як ширший вплив, як відомо, важко оцінити й зафіксувати, водночас він може потребувати складнішого підходу.

Якісні показники досліджень ПЗК глибокі, але вони не показують широкої картини того, як практика ПЗК розвивалася в конкретній юрисдикції. Сталий набір заходів не означає, що є така сама стала інституційна практика ПЗК, і навпаки. Глибинні підходи потребують більше ресурсів і зусиль та можуть бути неможливими для всіх заходів ПЗК. Однак є інші аспекти ПЗК, які можуть бути важливі, наприклад інклюзивність процесу або ступінь, до якого важливі питання виносять на обговорення.

Аналіз, наведений вище, показує, що треба бути дуже обережним не лише щодо того, що оцінюють, а й щодо способів, за допомогою яких це роблять, і даних, на основі яких оцінювання проводиться. Загалом підходи, що поєднують кількісні та якісні аспекти, охоплюють різноманітні виміри заходів або практики ПЗК.

3. ОБМЕЖЕННЯ МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ ПЗК

Перш ніж далі вивчати варіанти методики оцінювання ПЗК, треба взяти до уваги деякі міркування щодо природи ПЗК.

По-перше, контроль після законодавчого акта є інструментом переконання, а не примусу¹⁸. Це означає, що ПЗК впливає на уряд чи інші суб'єкти, а не зобов'язує їх виконувати певні дії. Цей факт позначається не лише на вимірюваних результатах діяльності ПЗК і способах, за допомогою яких їх фіксують, а також, що найважливіше, на їхніх підсумках і впливі. Наприклад, проведено повний процес ПЗК щодо конкретного закону, виявлено важливі прогалини в імплементації закону та надано добре обґрунтовані й засновані на фактах рекомендації. Прийнято значну кількість рекомендацій, але виконано їх на нижчому рівні, ніж очікувалося. Комітет послідовно здійснює подальші заходи, проте виконання рекомендацій усе ще на досить низькому рівні, оскільки міністерство має інші пріоритети. У цьому сценарії вплив ПЗК виявився слабким, хоча сам процес був надійний і дав важливі результати. Проте це не обов'язково відбулося через нестачу дій від комітету чи низьку якість ПЗК. З огляду на сказане вище, а також зважаючи на той факт, що всі чи деякі результати ПЗК можуть бути помітні не відразу, а розвиватися в довгостроковій перспективі, це важливо враховувати під час оцінювання діяльності ПЗК.

По-друге, відповідно до попереднього спостереження, подеколи об'єктивний рівень успіху ПЗК дуже складно визначити. Це зумовлено різними мотиваціями чи очікуваннями, контроль може давати неоднакові результати й висновки, що вільно по-

¹⁸ Нортон Ф. Парламент у британській політиці. Palgrave Macmillan. 2-ге вид. 2013. С. 5.

єднуються між собою. Діяльність ПЗК може генерувати доказові висновки, пов'язані із законами, які розглядають, і генерувати рекомендації, що їх можуть прийняти або не прийняти й навіть у разі позитивного рішення реалізувати або не реалізувати. У цьому сенсі ПЗК може досягти результатів у реальному житті (якщо рекомендації буде прийнято й ефективно реалізовано), однак для цього комітети мають покладатися на інших (палату, уряд), щоб виконати їхні рекомендації, оскільки вони не мають офіційних повноважень втручатися¹⁹. Інакше кажучи, зв'язок між ПЗК, його реакцією на початкові наміри чи очікування та реальними життєвими результатами чи наслідками важко встановити й оцінити. Проте слабкий зв'язок між початковими цілями чи очікуваннями від ПЗК та його результатами, принаймні коли йдеться про негайні дії уряду, не обов'язково означає, що парламент не виконав належної роботи в плані своїх заходів ПЗК.

По-третє, ширший ефект ПЗК інколи важко виявити й оцінити. Ефект можна не відразу помітити, а впливу буде досягнуто непрямым і невидимим шляхом і в довгостроковій перспективі. Наприклад, перевірка закону може не відразу зумовити негайні зміни чи покращення, однак за результатами ПЗК через кілька місяців або років здійснять ширші реформи в цьому секторі. Або, як варіант, ПЗК може не сприяти тому, щоб зміни до закону внесли негайно, але його використовують неурядові організації та зацікавлені сторони, які лобіюють ширшу реформу, щоб обстоювати власні інтереси. У такому разі результати ПЗК дуже вплинуть у майбутньому.

І останнє, але не менш важливе: вплив і результати ПЗК можуть суттєво вирізнятися, залежно від закону, виявлених проблем і запропонованих дій, а також політичної динаміки

¹⁹ Там само.

в поточний момент і навіть окремих людей, які задіяні в політичному процесі. Наприклад, результати перевірки закону про гендерне насильство та закону про адміністративну процедуру за визначенням дуже різні. Що станеться з результатами ПЗК, залежатиме не лише від якості рекомендацій, а й від динаміки відносин між парламентом та урядом, членами компетентного комітету й відповідним міністром, пріоритетності тем у політичному порядку денному чи навіть реакції медіа та громадянського суспільства на висновки ПЗК. У цьому сенсі спроба оцінити ПЗК лише за допомогою обмеженої кількості стандартизованих індикаторів або метрик (наприклад, кількості рекомендацій чи рівня їх прийняття) не завжди відобразатиме чи охоплюватиме реальну важливість їхнього впливу.

4. ЗАПРОПОНОВАНА МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ І ВПЛИВУ ЗАХОДІВ ПЗК

У цьому розділі подано методику оцінювання результатів і впливу заходів ПЗК.

4.1. Обсяг оцінювання ПЗК

З погляду обсягу оцінювання ПЗК проводять на таких трьох рівнях: заходи ПЗК щодо конкретних законів; ПЗК у контексті роботи парламентського комітету; практика ПЗК на рівні парламенту. Оцінювання кожного рівня дає різні типи інформації про заходи й практику ПЗК.

Діаграма 2. Обсяг оцінювання ПЗК



Під час оцінювання конкретних заходів ПЗК досліджують:

- пройдений процес (мета, метод, процес тощо);

- інклюзивність і прозорість (щодо участі, консультацій, залучення, репрезентативності й різноманітності свідків і джерел свідчень тощо);
- підсумки чи прямі результати (рекомендації, зокрема їхній тип і силу);
- результати (рівень прийняття та виконання рекомендацій або вплив на медіа чи суспільство);
- вплив (зміни, що виникають у результаті впровадження рекомендацій чи інших видів впливу на політику, медіа, суспільство).

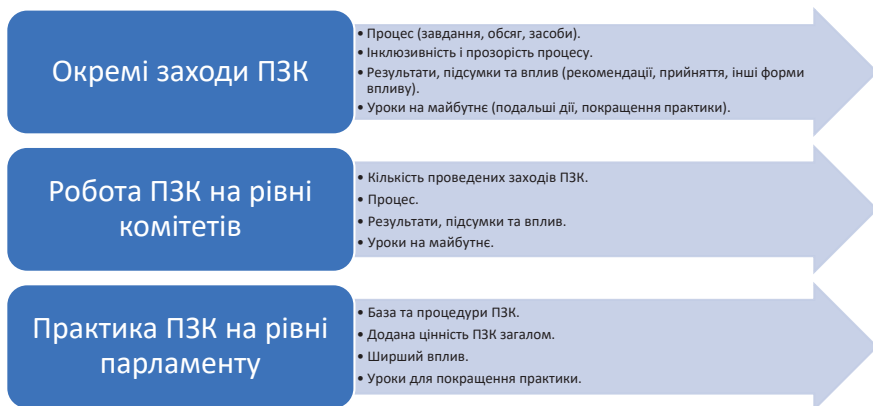
Під час оцінювання роботи ПЗК на рівні комітетів вивчають:

- поширеність і важливість ПЗК як інструменту для конкретного комітету (кількість заходів ПЗК за певний період часу);
- тип питань або тем, що їх досліджують;
- результати (кількість, тип і силу рекомендацій, вплив на уряд, медіа та суспільство);
- результати заходів ПЗК (ухвалення, упровадження рекомендацій і ширший вплив);
- шляхи вдосконалення практики комітету в майбутньому.

Під час оцінювання практики ПЗК на рівні парламенту аналізують:

- важливість ПЗК як інструменту в роботі парламенту;
- його ширший вплив на державну політику, уряд і суспільство.

Діаграма 3. Фокус на різних рівнях оцінювання ПЗК



4.2. Предмет оцінювання ПЗК

З погляду змісту оцінювання зосереджують на різних аспектах проведення заходів ПЗК. Подані нижче чотири показники, що загальні для всіх заходів ПЗК і важливі для якості перевірки:

- процес (обсяг, метод);
- результати (звіти, рекомендації);
- підсумки (прийняття / неприйняття рекомендацій, їхній вплив на уряд, медіа чи суспільство);
- довгостроковий вплив (ширші зміни, зумовлені ПЗК).

Діаграма 4. Предмет оцінювання ПЗК

Процес ПЗК	Результати ПЗК	Підсумки ПЗК	Більш тривала дія чи вплив ПЗК
<ul style="list-style-type: none">• Очікування та цілі, обсяг і метод ПЗК.• Процедури.• Відкритість.• Інклюзивність.• Прозорість.	<ul style="list-style-type: none">• Результати ПЗК.• Рекомендації ПЗК.• Тип рекомендацій.• Сила рекомендацій.	<ul style="list-style-type: none">• Прийняття рекомендацій.• Виконання рекомендацій.• Вплив на уряд, політику, медіа, суспільство.	<ul style="list-style-type: none">• Інші форми дії чи впливу.

Процес зосереджено на тому, як проведено заходи ПЗК (початкові цілі й очікування від ПЗК, обсяг, метод, придатність для якості практики та їхня відкритість, інклюзивність і прозорість).

Результати ПЗК можуть інформувати про фактичні результати й результати діяльності ПЗК (наприклад, один чи більше звітів), висновки та рекомендації, зокрема їхній тип і силу.

Підсумки ПЗК показують ступінь прийняття рекомендацій і їх упровадження, а також вплив рекомендацій на політику та політичні дебати, медіа чи суспільство.

Довгостроковий вплив ПЗК демонструє, як він у майбутньому може позначитися на процесах реформування чи державній політиці або інших видах діяльності. ПЗК може мати наслідки, непомітні в короткостроковій перспективі, але важливі в довгостроковій. Наприклад, контроль може стати основою для дебатів в уряді та зумовити подальші коригувальні дії, стримувальні ефекти й важливий дисциплінарний вплив на уряд, гарантуючи, що міністри ретельніше обміркують потенційні наслідки перед поданням законопроєкту.

Це далеко не вичерпний перелік аспектів ПЗК, що їх можна оцінювати. Однак це основні показники роботи й практики ПЗК. Найчастіше оцінюють один із чотирьох показників або кілька, утім, за потреби можуть досліджувати й додаткові аспекти.

4.3. Критерії оцінювання

Критерії оцінювання — це важливе питання, що постає щодо будь-якої системи оцінювання. Які конкретні критерії можуть указувати на успішність заходів чи роботи ПЗК?

Відповідність, узгодженість, ефективність, результативність, вплив і стійкість — поширені критерії оцінювання, за допомогою яких вимірюють переваги стратегій, політики, програм або проєктів²⁰. Кожен критерій пропонує набір призм, через які можна зрозуміти й проаналізувати, чи досягає втручання своєї мети, чи матиме воно значення та наскільки воно економічно ефективне. Ці критерії, особливо ефективність, результативність і вплив, дуже актуальні для оцінювання діяльності ПЗК, роботи комітетів ПЗК чи навіть практики ПЗК. Їх можна використовувати під час оцінювання різних аспектів роботи ПЗК.

Окрім загальноприйнятих критеріїв, Нортон²¹ пропонує три параметри, які охоплюють переваги ПЗК і можуть слугувати критеріями для оцінювання його роботи.

- Прозорість, яку забезпечують за допомогою заснованих на фактах, аргументованих й опублікованих звітів, відкри-

²⁰ Див., наприклад: <https://www.oecd.org/dac/applying-evaluation-criteria-thoughtfully-543e84ed-en.htm>

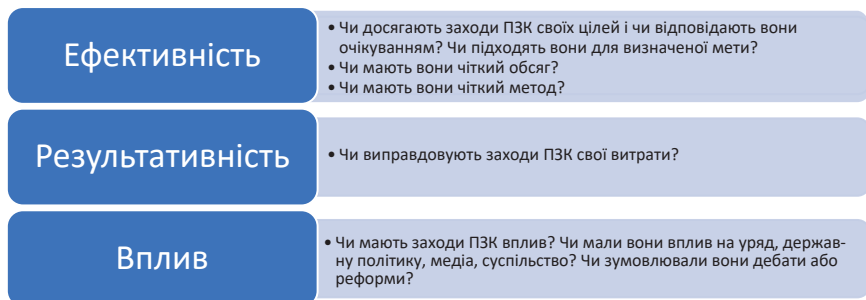
²¹ Нортон Ф. Постзаконодавчий контроль у парламенті Великої Британії: додання цінності. Журнал законодавчих досліджень. 2019. № 25 (3). С. 340–357.

тих для широкого загалу, доступних для парламентарів, медіа, уряду та зацікавлених органів.

- Взаємодія, якої досягають через зобов'язання уряду реагувати й висловлювати свої погляди на публічну інформацію, дебати, а також взаємодію з іншими особами за межами палати. Взаємодія із зацікавленими сторонами й громадськістю — важливе джерело свідчень для перевірки й експертизи, тому потрібно знати, наскільки інклюзивним був процес, хто співпрацював із комітетами, наскільки інклюзивними чи репрезентативними були свідки та джерела свідчень²².
- Вплив, що його поширюють за допомогою рекомендацій щодо змін та інформування про дебати поза й усередині парламенту, спонукання до дій уряду.

Разом із цими специфічними для ПЗК параметрами важливо застосовувати такі традиційні критерії, як-от ефективність (чи відповідає ПЗК меті), результативність (чи виправдовують результати витрати) та інклюзивність (чи був процес ПЗК інклюзивним). Додаткові критерії також можна вводити чи пристосовувати до особливостей окремих юрисдикцій.

Діаграма 5. Потенційні критерії для оцінювання ПЗК



²² Геддес М. Слухання в комітетах парламенту Великої Британії: хто дає свідчення й чи має це значення? Парламентські справи. 2018. № 71. С. 283–304.

Прозорість

- Чи є заходи ПЗК прозорими?

Інклюзивність

- Чи є заходи ПЗК інклюзивними? Хто брав у них участь? Наскільки репрезентативні свідки та джерела свідчень? Чи почуто голоси, яких менше?

4.4. Дані, потрібні для оцінювання ПЗК

Як уже згадувалося, є кілька підходів, за допомогою яких можна охопити й оцінити окремі аспекти ПЗК. Вибраний підхід має також визначати тип даних та інформації, що потрібні для оцінювання. Загалом можливі три підходи: кількісні показники, якісні показники або поєднання обох.

Отже, пов'язані із заходом ПЗК щодо конкретного закону кількісні дані показують, скільки було поставлено запитань, проведено консультацій або заходів із залучення, запрошено свідків, розроблено й прийнято рекомендацій. На рівні роботи комітету кількісні показники дають інформацію про те, скільки заходів ПЗК відбулося за певний проміжок часу, скільки зацікавлених сторін взяло в них участь, скільки рекомендацій було запропоновано, прийнято чи впроваджено. Ці дані дають чітке уявлення про масштаб заходів ПЗК та їхні результати. Однак кількісні показники не можуть повністю охопити вплив заходів ПЗК, який виходить за межі вимірюваних елементів, наприклад вплив у дебатах на конкретну тему чи вплив на державну політику.

Якісні методи зосереджено на якісних елементах процесу та результатах: придатності обраних методів консультацій або взаємодії, залученні різних зацікавлених сторін, їхній репрезентативності й різноманітності, якості або ширшому впливі результатів і заходів ПЗК. Якщо говорити про заходи ПЗК щодо

конкретного закону, то якісні дані розкривають погляди членів комітету чи зацікавлених сторін щодо процесу ПЗК, рекомендацій, результатів або впливу, даючи змогу глибоко їх оцінити. Якісні показники об'єднують точки, які виходять за межі результатів і висновків, і розкривають потенційно ширші фактори впливу ПЗК.

Однак що кількісні, що якісні дані самі собою не передають повної картини заходів чи практики ПЗК. Надійне дослідження ПЗК не означає, що його практика така сама надійна й добре налагоджена, а добре налагоджена практика ПЗК не означає, що кожен його захід однаково успішний чи впливовий. Підхід, який поєднує кількісні та якісні показники, найкраще охоплює різні виміри заходів і практики ПЗК. Наприклад, під час ПЗК щодо конкретного закону кількісні дані можуть показати результати, а якісні — підсумки та вплив.

4.5. Учасники оцінювання ПЗК

Оцінювання обумовлено мотивацією до вдосконалення. Воно може бути внутрішнє й зовнішнє.

Під час внутрішнього оцінювання установа (комітет чи інший парламентський орган) спільно оцінює якість своїх процесів за чітко визначеними критеріями. Мета — визначити, що й для кого працює та які зміни потрібні для покращення. Внутрішнє оцінювання може сприяти інституційному навчанню та покращенню інституційної практики. Воно дешевше (якщо порівнювати із зовнішнім оцінюванням), але основним недоліком є фактична та уявна упередженість оцінювачів, зважаючи на те, що всі вони працівники організації.

Зовнішнє оцінювання — це погляд збоку на процес чи практику й дослідження того, що працює добре та що й чому треба покращити. Таке оцінювання може дати нові навички й знання, і це єдиний спосіб отримати об'єктивне розуміння того, чи працюють процеси та як оптимізувати вплив. Зовнішнє оцінювання дуже важливе, однак воно часто коштує дорожче. Якщо таке оцінювання не проводять спільно, то воно може не дати висновків щодо конкретних операційних кроків для покращення.

Парламенти зазвичай віддають перевагу внутрішньому оцінюванню або самооцінюванню своєї роботи й практики. У нинішньому контексті застосовують такі варіанти оцінювання заходів або практики ПЗК:

Оцінювання групою, яка проводила ПЗК

Самооцінювання — це потужний інструмент для навчання, який можна легко використовувати в установах. У такому разі група, яка проводила заходи ПЗК, оглядає процес і визначає вдалу практику, помилки та уроки на майбутнє. Цей варіант простий у застосуванні й недорогий, але може бути не зовсім об'єктивним, оскільки група не має змоги визначити сліпі зони у вибраному методі чи підході.

Оцінювання як практика колегіального перегляду

Колегіальний перегляд — це процес, під час якого колеги ретельно вивчають й оцінюють те, наскільки політика, правила,

процеси чи практики відповідають певним стандартам²³. Група колег належить до організації (наприклад, парламенту), але до іншої сфери діяльності, ніж та, що проводила заходи оцінювання (наприклад, інший комітет чи служба). Група колег може об'єктивно оцінити підхід і процес, а також надати конструктивний відгук і рекомендації. Практика колегіального перегляду має на меті заохотити позитивні зміни, підтримати взаємне навчання й підвищити загальну ефективність практики. У нинішньому контексті для колегіального перегляду створюють групу, щоби перевірити процес, метод і результати конкретних заходів ПЗК. У цю групу входять працівники з інших департаментів парламенту, але не з комітету, який проводить ПЗК. Головне завдання — перевірити процес і надати зворотний зв'язок.

Оцінювання як самооцінювання парламенту

Самооцінювання — це процес, за допомогою якого парламент аналізує свої правила та практику, щоб визначити сильні і слабкі сторони та пріоритети для вдосконалення. Самооцінювання може бути потужним інструментом для змін, зважаючи на те, що парламенти самі здійснюють оцінювання й керують ним, а не їх оцінюють зовнішні установи, потенційно ризикуючи порушити розподіл влади. Самооцінювання, яке проводить мультипредметна команда з представників різних служб парламенту, використовують під час дослідження ширшої практики ПЗК. У цьому контексті сам парламент створює команду, яка оцінюватиме практику ПЗК за певними критеріями.

²³ ОЕСР. Покращення політик через колегіальну перевірку: програма перегляду екологічних заходів. 2013. URL: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/statements/3501gillespie.pdf>; Паґані Ф. Колегіальний перегляд як інструмент співпраці та змін. Аналіз робочого методу ОЕСР. 2002. [Перевірка безпеки в Африці. № 11 \(4\)](#). С.15–24.

Зовнішнє оцінювання

Таке оцінювання проводять зовнішні оцінювачі, експерти чи дослідники, які більш об'єктивно вивчають, як працюють конкретні організації чи практики та що можна покращити. Формою зовнішнього оцінювання можуть бути академічні дослідження. Однак, попри те що оцінювання орієнтоване на процес і практику, академічне дослідження більше спрямоване на розвиток науки та доведення чи спростування конкретних гіпотез, а не на вдосконалення практики.

4.6. Терміни проведення оцінювання

Оцінювання може відбуватися в різні моменти й час, із різним обсягом і метою, кожне з яких корисне по-різному.

Стратегічне оцінювання зосереджено на діяльності, пов'язаній із баченням, цінностями та цілями, і має на меті з'ясувати, наскільки ширше бачення реалізують, цілі досягають і прогрес здійснюють. Стратегічне оцінювання дає змогу дати відповіді на такі запитання: як парламент здійснює ефективний ПЗК законодавства? Що працює добре, а що ні? Як це можна покращити? Під час стратегічного оцінювання проблему вивчають досить глибоко, тому його треба проводити з більшою періодичністю (наприклад, що п'ять років), до того ж таке оцінювання потребує часу й ресурсів.

Утім, регулярне оцінювання може бути частиною інституційного бізнесу та зосереджуватися на окремих процесах, просуванні до цілей або їхній ефективності. Таке оцінювання дає відповіді на такі запитання: як ми впоралися з ПЗК цього року? Наскільки добре ми реалізували нашу політику? Наскільки ми

ефективні в законодавчому нагляді? Регулярне оцінювання проводять раз на рік, воно може містити зворотний зв'язок у річних планах. Таке оцінювання охоплює окремі дослідження ПЗК і перевіряє, наскільки добре сплановано й організовано ПЗК, наскільки прозорим та інклюзивним був процес і що можна вдосконалити. Таке оцінювання проводять раз на рік або після кожного заходу ПЗК.

У різні періоди оцінювання ПЗК має додану цінність: одразу після заходу; під час дослідження процесу та виявлення вдалої чи невдалої практики; у середньостроковій перспективі (що стосується подальших дій), щоб оцінити вплив ПЗК; у довгостроковій перспективі, наприклад через п'ять чи більше років, щоб проаналізувати ширшу практику ПЗК і виявити якісні особливості, тенденції та пропозиції для руху вперед.

Після того як систему оцінювання буде добре налагоджено, оцінювання як механізм самокоригування також можна проводити одночасно із заходами ПЗК.

5. МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ КОНКРЕТНИХ ЗАХОДІВ ПЗК

5.1. Мета

Оцінити процес і якість конкретних заходів ПЗК, щоб отримати уроки на майбутнє.

5.2. Запитання для оцінювання

Оцінювання конкретної діяльності зосереджено на способі проведення ПЗК, зокрема його обсягові, методі, результатах, впливі, прозорості й інклюзивності. Нижче подано орієнтовні оцінювальні запитання.

1. Процес:

- Чи був процес ПЗК ефективний?
 - Чи мав ПЗК чітку мету?
 - Чи відповідав ПЗК початковим цілям або очікуванням щодо нього?
 - Чи мав ПЗК чіткий обсяг?
 - Чи мав ПЗК чіткий метод?
 - Чи досяг ПЗК своєї мети?

- Чи був процес ефективний з погляду витрат?
 - Які ресурси мобілізовано?
 - Чи виправдали витрати результати й підсумки?

- Чи був процес прозорий?
 - Чи зрозумілий процес для всіх?
 - Чи був процес доступний?

- Чи надано інформацію та документацію всім зацікавленим сторонам?
 - Чи були процедурні кроки зрозумілі?
 - Чи були консультації та збір даних прозорі?
 - Чи задокументовано результати?
- Чи був процес інклюзивний?
- Чи визначено й запрошено до участі зацікавлені сторони?
 - Чи були зацікавлені сторони різноманітні? Чи мали змогу в цьому процесі брати участь зацікавлені сторони й групи людей, яких меншість?
 - Наскільки репрезентативними були свідки чи зацікавлені сторони?

2. Результати:

- Які результати отримано?
- Чи ґрунтуються вони на свідченнях?
- Чи надано чіткі звіти про отримані результати?
- Які рекомендації надано?
- Наскільки сильними є рекомендації?
- Чи забезпечено доступ до результатів?

3. Підсумки:

- Які підсумки отримано внаслідок здійснення заходів ПЗК?
- Чи прийнято рекомендації ПЗК?
- Чи виконано рекомендації ПЗК?
- Чи були інші підсумки?

4. Довгостроковий вплив:

- Чи змінили ситуацію заходи ПЗК? Як саме?
- Чи вплинув ПЗК на державну політику в конкретній сфері?
 - Чи вплинув ПЗК на уряд?
 - Чи вплинув ПЗК на медіа, суспільство?
 - Чи мав місце будь-який інший вплив?

5.3. Час

Конкретні заходи ПЗК оцінюють відразу або після завершення відповідних заходів і зосереджують на змісті й процесах, а не на впливі, який можна й не виявити на поточний момент. Оцінювання можна здійснити через два-три місяці після дослідження ПЗК у форматі перегляду документації ПЗК, доказів, звітності й внутрішнього документа з висновками та рекомендаціями. Як було зазначено, оцінювання також застосовують одночасно із заходом ПЗК як механізм самокоригування.

5.4. Учасники

Діяльність ПЗК усередині парламенту оцінює команда, яка проводила перевірку, або група колег. Мета — об'єктивно проаналізувати процес і визначити позитивні практики й уроки на майбутнє.

5.5. Метод оцінювання

Якщо оцінювання проводить команда ПЗК, вона може переглядати документацію та звітність ПЗК, проводити внутрішні обговорення й готувати документ із висновками й рекомендаціями.

Якщо оцінювання проводять колеги, то воно може мати два етапи: перегляд усієї письмової документації ПЗК і семінар або фокус-група для обговорення результатів.

5.6. Результати оцінювання

Як було зазначено, мета цього заходу — визначити хороші й погані практики та отримати уроки на майбутнє. Наприклад, перевірка може показати, що дослідження ПЗК не містило гендерної перспективи або збалансованого представництва свідків із погляду статі чи охоплення різних секторів.

6. ОЦІНЮВАННЯ РОБОТИ ПЗК НА РІВНІ КОМІТЕТІВ

6.1. Мета

Оцінити обсяг і якість роботи ПЗК, яку проводять у контексті комітетів, щоб проаналізувати її ефективність і вплив.

6.2. Запитання для оцінювання

Оцінювання на рівні комітетів зосереджено на обов'язках роботи ПЗК, проведеній протягом певного контрольного періоду (наприклад, рік або каденція), використаному процесі (правила та практики), результатах, мобілізованих ресурсах, підсумках і впливі роботи ПЗК. Таке оцінювання описує роботу ПЗК на рівні конкретного комітету. Воно може використовувати кількісні та якісні показники, щоби визначити, наскільки ПЗК інтегровано в роботу комітету, наскільки надійними були методи чи процеси та який вплив створено.

Цей тип оцінювання досліджує ефективність, результативність, прозорість, інклюзивність і вплив ПЗК. Його сфера може стосуватися процесу, результатів, підсумків і дії або впливу. Нижче наведено орієнтовні оцінювальні запитання.

1. Скільки роботи з ПЗК провів комітет за звітний період?

- Кількість заходів ПЗК?
- Тип обраних законів?

2. Процес:

- Яка мета проведених заходів ПЗК? Які очікування пов'язано з ними? Чи задоволено їх?

- Які процеси використано в роботі ПЗК?
- Чи зрозумілі обсяг і метод?
- Чи сприяли процеси ефективному контролю?
- Чи були процеси прозорі?
- Чи були процеси ПЗК інклюзивні?

3. Результати, наслідки та вплив:

- Які результати роботи ПЗК?
 - Скільки звітів складено?
 - Скільки рекомендацій?
 - Наскільки сильні рекомендації?
- Які підсумки роботи ПЗК?
 - Скільки рекомендацій прийнято?
 - Скільки рекомендацій виконано?
 - Чи медіа, суспільство або зацікавлені сторони прийняли рекомендації? Чи зумовили вони публічні дебати, захист інтересів або зміни й реформи?
- Чи впливав ПЗК так, як його організовано й проведено?
 - Чи впливав ПЗК на уряд або відповідні сектори?
 - Чи впливав ПЗК на медіа?
 - Чи впливав ПЗК на суспільство?

4. Ефективність і результативність:

- Чи був захід ПЗК ефективним засобом нагляду?
- Чи виправдано витрати вигоди?
- Чи підходять чинні правила та практики для окресленої мети?

6.3. Час

Оцінювання проводять наприкінці року чи парламентської каденції. Спеціальний комітет у межах своєї роботи збирає кількісні та якісні показники для оцінювання ПЗК.

6.4. Учасники

Оцінювання можуть проводити члени комітету чи його персонал як внутрішнє самооцінювання або колегіальну перевірку.

6.5. Метод оцінювання

Під час цього оцінювання переглядають усю документацію, пов'язану з ПЗК, збирають кількісні дані, пов'язані з ПЗК, і якісні показники (семінар із членами комітету), проводять тематичні дослідження (наприклад, інтерв'ю або фокус-групи) конкретних заходів ПЗК, щоб визначити потенційний вплив.

6.6. Результати оцінювання

Результатом цього оцінювання буде внутрішній документ із висновками й рекомендаціями, що адресовані членам комітету. Він може бути частиною річного звіту про діяльність комітету.

З погляду змісту це оцінювання показує, що конкретний комітет бере участь у невеликій або великій кількості заходів ПЗК; порівнює діяльність ПЗК з іншими аспектами роботи (наприклад, законодавчими); аналізує використані метод і процес; виявляє сильні та слабкі аспекти, як-от: сильні / слабкі консультації із зацікавленими сторонами, повторювана участь тих самих учасників, підвищена чи обмежена участь громадян, різноманітність свідків, достовірність свідчень, кількість типів рекомендацій, ступінь прийняття й реалізації або ширина впливу.

7. ОЦІНЮВАННЯ РОБОТИ ПЗК НА РІВНІ ПАРЛАМЕНТУ

7.1. Мета

Визначити, чи ефективні правила, структури й практики ПЗК для наглядової роботи, проаналізувати вдалу / невдалу практику й дати пропозиції щодо її покращення.

7.2. Запитання для оцінювання

Для цього оцінювання запропоновано основні індикатори ПЗК:

- рамкові показники законотворчого процесу й відносин між виконавчою та законодавчою владою;
- індикатори, які зосереджено на тому, як парламент організовано для проведення ПЗК, на процедурах, структурах і ресурсах, сформованих для проведення ПЗК, і на тому, як парламент здійснює ПЗК у межах своєї законодавчої та наглядової практики;
- індикатори того, як парламент застосовує свої процедури, структури й ресурси, щоб ефективно здійснювати ПЗК;
- тематичні індикатори підходів ПЗК, що стосуються специфічних сфер.

7.3. Час

Оцінювання проводять раз на три-п'ять років, щоб показати ширшу картину ПЗК у парламенті.

7.4. Учасники

У цьому разі проводять самооцінювання. Для цього організують групу внутрішнього оцінювання, до складу якої вхо-

дять працівники різних підрозділів парламентської служби. Основні обов'язки — збирати й аналізувати дані щодо практики ПЗК.

7.5. Метод оцінювання

Під час цього оцінювання застосовують кількісні та якісні показники ПЗК у звітний період, надають цифри та якісні висновки щодо того, як здійснено ПЗК на поточний момент і що можна покращити.

7.6. Результати оцінювання

Результатом може бути базове оцінювання, що всебічно відображає здатність і потенціал парламенту щодо ПЗК. Таке оцінювання зумовлює надання рекомендацій і пропозицій щодо покращень і може оновлюватися через регулярні проміжки часу, наприклад що п'ять років, щоб проаналізувати, що змінилося й чи відбуваються зміни в правильному напрямі.

8. ВИСНОВКИ Й РЕКОМЕНДАЦІЇ

Оцінювання діяльності ПЗК не лише бажано, а й потрібно проводити, зважаючи на теорію та практику, поєднуючи різноманітні підходи й показники. Оцінювання — цінний інструмент навчання, який можна використовувати, щоби покращити практику ПЗК як на рівні команд і комітетів, так і на інституційному рівні.

Оцінювання ПЗК важливо проводити на таких рівнях:

- конкретні заходи ПЗК (наприклад, ПЗК окремого закону);
- робота ПЗК на рівні парламентського комітету;
- робота ПЗК на рівні парламенту.

Оцінювання має враховувати процес, результати, підсумки та вплив або дію ПЗК за критеріями ефективності, результативності, прозорості, інклюзивності та впливу процесу. Критерії незмінні, незалежно від того, оцінюють окремий захід чи практику ПЗК.

Щоб охопити декілька вимірів діяльності ПЗК, треба поєднувати підходи оцінювання, зокрема кількісні та якісні показники.

Структуру оцінювання ПЗК треба розробляти, зважаючи на переконливість ПЗК, різноманіття підсумків, наслідків і результатів, які можна отримати, потенційні проблеми під час визначення впливу, а також мінливість результатів і впливу залежно від природи проведених заходів ПЗК.

Оцінювання проводять наприкінці кожного заходу ПЗК, наприкінці кожного парламентського року та наприкінці кожного парламентського терміну.

Під час вивчення ПЗК наприкінці парламентського року описують вплив ПЗК (кількість досліджень і рекомендацій, ступінь прийняття і виконання тощо).

Під час оцінювання наприкінці парламентського терміну аналізують правила та практику ПЗК і пропонують удосконалення.

Для дослідження практики ПЗК найкраще підходить самооцінювання, яке проводять усередині організації.

Щоб забезпечити всебічне оцінювання, потрібні дані й інформація про всі аспекти ПЗК. Полегшити цей процес можна, якщо збирати й записувати кількісні та якісні показники.

ДОДАТОК 1. БІБЛІОГРАФІЯ

Бентон М., Рассел М. Оцінювання впливу комітетів парламентського нагляду: спеціальні комітети в Палаті громад Великої Британії. Парламентські справи. 2013. № 66 (4), жовтень. С. 772–797.

Геддес М. Слухання в комітетах парламенту Великої Британії: хто дає свідчення й чи має це значення? Парламентські справи. 2018. № 71. С. 283–304.

Грільйо Е. Парламентський нагляд за виконавцями. Інструменти й процедури в Європі. Видавництво Hart Publishing, 2022.

Грільйо Е. Постзаконодавчий контроль як форма виконавчого нагляду. Інструменти й практики в Європі. Європейський журнал правових реформ. 2019. № 21 (2).

Де Врізе Ф. Вступ до постзаконодавчого контролю. Європейський журнал правових реформ. 2019. № 21 (2). С. 84–86. URL: <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702019021002001>

Де Врізе Ф. Принципи постзаконодавчого контролю в парламентах. 2018. URL: <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/principles-post-legislative-scrutiny-parliaments>

Де Врізе Ф., Гассон В. Постзаконодавчий контроль. Вестмінстерська фундація за демократію. 2017.

Де Врізе Ф., Мусмуті М. Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль: новий посібник для парламентів. Вестмінстерська фундація за демократію. 2023.

Кейгіл Т. Історія двох будинків. Європейський журнал правових реформ. 2019. № 2. С. 87–101. URL: <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702019021002002>

Кейгіл Т. Критичний аналіз постзаконодавчого контролю в парламенті ВБ [докторська дисертація]. Університет Ньюкасла-на-Тайні. 2019. URL: <https://theses.ncl.ac.uk/jspui/handle/10443/4626>

Кейгіл Т. Постзаконодавчий контроль у парламенті Великої Британії. 2021. URL: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2021-12/2021-10-18-PLS-in-the-UK-Parliament-Dr-Thomas-Caygill-FINAL.pdf>

Кіньйондо А., Пеліццо Р. Оцінювання діяльності парламентських комітетів. Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan. 2022. Т. 12. № 1. URL: <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/Otoritas/article/view/7319>

Коггіл К., Голанд П., Кіньйондо А., Льюїс К., Стайнек К. Функції парламенту: реальність кидає виклик традиціям. Австрало-азійський парламентський огляд. 2012. № 27 (2). С. 55–70.

Монк Д. В очах спостерігача? Методика тестування ефективності парламентських комітетів. Стаття про парламентські дослідження 10. Кроуфордська школа економіки та врядування. Австралійський національний університет. Канберра, 2009. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/30684479.pdf>

Монк Д. Методика оцінювання діяльності комітетів у парламентах Вестмінстера. Журнал законодавчих досліджень. № 16 (1). С. 1–13. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572330903541904?journalCode=fjls20>

Моулдз С. Дорадчий підхід до постзаконодавчого контролю? Уроки спеціального підходу Австралії. Журнал законодавчих досліджень. 2020. № 1–25.

Моулдз С. Роль парламентських комітетів Співдружності у сприянні парламентським дискусіям: тематичне дослідження реформи рівності в шлюбі. 2019; Дебеляк Дж., Гренфел Л. (eds.). Законотворчість і права людини. Розділ 24. С. 185–230; Рейтерс Т. С. 745–786.

Нортон Ф. Парламент у британській політиці. Palgrave Macmillan. 2-ге вид. 2013. С. 5.

Нортон Ф. Постзаконодавчий контроль у парламенті Великої Британії: додання цінності. Журнал законодавчих досліджень. 2019. № 25 (3). С. 340–357.

ОЕСР. Покращення політик через колегіальну перевірку: програма перегляду екологічних заходів. 2013. URL: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/statements/3501gillespie.pdf>

Пагані Ф. Колегіальний перегляд як інструмент співпраці та змін. Аналіз робочого методу ОЕСР. 2002. [Перевірка безпеки в Африці](#). № 11 (4). С. 15–24.

Ресурси онлайн

Міжпарламентський союз (МПС). [Парламент та демократія у двадцять першому сторіччі: посібник з належної практики](#). 2006.

МПС. [Оцінювання парламенту. Інструмент самооцінювання для парламентів](#). 2008.

МПС. [Індикатори для демократичних парламентів на основі цілей сталого розвитку \(ЦСР\) 16.6 та 16.7 \(parliamentaryindicators.org\)](#).

Казначейство Його Величності. Зелена книга. 2022. С. 2.
URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020>

ДОДАТОК 2. ПРО АВТОРКУ

Докторка Марія Мусмуті — асоційована 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. Марія Мусмуті активно посилює роль парламентів у контролі якості законодавства та здійснення законодавчого нагляду.

У серпні 2019 року вийшла друком її монографія «Розроблення ефективного законодавства», а працю «Гендерночутливе законотворення в теорії та на практиці» буде опубліковано в серпні 2023 року.

Марія Мусмуті — секретарка правління Міжнародної асоціації законодавства та кандидатка в члени Національної комісії з прав людини в Греції.

Протягом багатьох років авторка працювала над підтримкою реформаторських ініціатив, проводячи дослідження, консультації на основі фактичних даних і розбудовуючи потенціал у більш як двадцяти країнах ЄС, Південної Європи, Близького Сходу, Африки та Центральної Азії.



Мусмуті, Марія

**Методика оцінювання результатів парламентських заходів
постзаконодавчого контролю / Марія Мусмуті. К. : Пабліш Про, 2023.
60 с.**

У цьому документі професорка Марія Мусмуті дослідила важливість оцінювання парламентських заходів постзаконодавчого контролю. Вона пропонує структуру оцінювання, спираючись на попередню роботу Вестмінстерської фундації за демократію (WFD), що містить традиційні критерії, а також інтегрує такі важливі принципи, як інклюзивність і вплив демократичного управління. У цій роботі професорка Мусмуті наводить цінні ідеї та практичні приклади, щоб управляти процесом оцінювання, наголошуючи на важливості прозорості, підзвітності й зміцненні суспільної довіри.

Марія Мусмуті

**Методика оцінювання результатів
парламентських заходів постзаконодавчого
контролю**

Підписано до друку 26.06.2023. Замовлення № 52.
Друк цифровий. Папір офсетний.
Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 3,5.



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

Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 5317 від 03.04.2017

