

**SIGMA**

Creating Change Together

A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Оцінка регуляторного впливу і транспозиція законодавства ЄС у країнах Західних Балкан

Порівняльний аналіз практики проведення ex ante оцінки проєктів регуляторних актів та транспозиції законодавства ЄС

Документ SIGMA №61

**Допущено до публікації: Ельза Пілічовскі,
Директор Директорату публічного врядування, ОЕСР**

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

<mailto:sigmaweb@oecd.org>

Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org

Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Він не може вважатися таким, що представляє офіційні погляди ЄС, ОЕСР або країн-членів чи партнерів, які беруть участь у програмі SIGMA. Висловлені думки та наведені аргументи належать авторам.

Цей документ, а також будь-які дані та карти, включені до цього документу, не ставлять під сумнів статус або суверенітет будь-якої території, делімітацію міжнародних кордонів і границь, а також назви будь-якої території, міста чи району.

© OECD 2021 – Використання цього матеріалу в цифровій чи друкованій формі регулюється умовами, з якими можна ознайомитися на сайті ОЕСР за посиланням <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

ОЕСР є замовником перекладу цього документу, офіційними версіями якого є лише тексти англійською та французькою мовами. Назва цього документу англійською мовою: Tunyan, B. (2021), "Regulatory impact assessment and EU law transposition in the Western Balkans: A comparative analysis of the practice of ex ante assessment of regulatory proposals and EU law transposition", SIGMA Papers, No. 61, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/2cbdb615-en>.

ЗМІСТ

Резюме та ключові висновки	3
Вступ	9
Розділ 1. Принципи та інструменти формування політики на основі доказової бази та транспозиції законодавства ЄС	11
1.1. Втручання держави та ОРВ як інструмент <i>ex ante</i> аналізу	11
1.1.1. Чому урядам доводиться втручатися?	11
1.1.2. Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) як інструмент забезпечення формування політики на основі доказової бази	14
1.1.3. ОРВ як процес, який підтримує цикл політики	16
1.2. Використання аналізу та доказової бази для планування приєднання до ЄС та гармонізації законодавства	20
1.2.1. Процес приєднання до ЄС та основні етапи гармонізації законодавства	20
1.2.2. Використання ОРВ та аналізу при плануванні приєднання до ЄС, проведенні переговорів та транспозиції в країнах Західних Балкан	22
Розділ 2. Порівняльний огляд інституційних та нормативних засад ОРВ та гармонізації законодавства у регіоні Західних Балкан	31
2.1. Порівняльний аналіз систем ОРВ у країнах Західних Балкан	32
2.1.1. Нормативні та методологічні засади, що забезпечують ОРВ	32
2.1.2. Сфера охоплення та вид ОРВ, яка застосовується	36
2.1.3. Вимоги до якості аналізу ОРВ	40
2.1.4. Організація процесу ОРВ у міністерствах	44
2.1.5. Централізоване управління, підтримка та розбудова спроможності щодо ОРВ	47
2.1.6. Нагляд і контроль якості ОРВ	50
2.1.7. Відкритість і прозорість процесу ОРВ	54
2.1.8. Моніторинг, оцінка та постійний розвиток системи ОРВ	57
2.2. Використання ОРВ та аналізу в плануванні та здійсненні гармонізації законодавства країн Західних Балкан із законодавством ЄС	60
2.2.1. Використання фінансово-економічних розрахунків та ОРВ при плануванні гармонізації законодавства з нормами ЄС	60
2.2.2. Методологічні вимоги щодо використання ОРА під час транспозиції законодавства ЄС	64
Розділ 3. Практика і якість імплементації ОРВ та транспозиції законодавства ЄС	68
3.1. Використання ОРВ у плануванні законодавчої діяльності та транспозиції законодавства ЄС в адміністраціях країн Західних Балкан у 2017-2019 роках	68
3.2. Якість ОРВ: огляд процесу та аналізу	75
3.2.1. Якість підготовчого процесу індивідуальних ОРВ	75
3.2.2. Якість аналізу в зразках ОРВ	81

Розділ 4. Рекомендації щодо політики	88
--------------------------------------	----

Додаток А. Перелік проаналізованих звітів про ОРВ	96
---	----

Програма SIGMA	99
----------------	----

Таблиці

Таблиця 2.1. Нормативна рамка, що забезпечує ОРВ у адміністраціях регіону Західних Балкан	33
Таблиця 2.2. Основні документи щодо методології та настанов для ОРВ	34
Таблиця 2.3. Формальні вимоги проведення <i>ex ante</i> оцінки впливу для різних видів регуляторних інструментів	37
Таблиця 2.4. Приклади винятків для певних законодавчих заходів стосовно вимоги проведення ОРВ	38
Таблиця 2.5. Вимоги щодо визначення варіантів та використання методів їх оцінки	42
Таблиця 2.6. Окремі конкретні впливи і тести, які мають розглядатися в рамках ОРВ, на основі чинних методологій	42
Таблиця 2.7. Організація і планування ОРВ	46
Таблиця 2.8. Спеціалізоване навчання з ОРВ	49
Таблиця 2.9. Нагляд і контроль якості ОРВ	53
Таблиця 2.10. Прозорість та відкритість системи ОРВ	56
Таблиця 2.11. Стратегічне планування реформ ОРВ у країнах Західних Балкан	58
Таблиця 2.12. Методологічні та процедурні вимоги щодо використання фінансово-економічних розрахунків та ОРВ під час підготовки національних планів гармонізації законодавства	62
Таблиця 2.13. Процедурні вимоги та інструменти, які використовуються для підготовки регуляторних заходів з транспозиції законодавства ЄС	65
Таблиця 3.1. Планування законодавчої діяльності та заходи ОРВ у 2017-2019 роках	70
Таблиця 3.2. Кадрові ресурси, які виділяються на перевірку якості проектів звітів про ОРВ	71
Таблиця 3.3. Якість урядового планування транспозиції законодавства ЄС	72
Таблиця 3.4. Виконання зобов'язань законодавчого характеру, обумовлені європейською інтеграцією у 2017-2019 роках	73
Таблиця 3.5. Послідовність у дотриманні вимог і стандартів процесу та методології ОРВ	76
Таблиця 3.6. Якість аналізу та розгляд окремих розділів ОРВ (усі адміністрації)	82
Таблиця 1. Повний перелік проаналізованих звітів про ОРВ	96

Рисунки

Рис. 1.1. Основні категорії заходів втручання держави	12
Рис. 1.2. Вибір інструментів для досягнення цілей політики	13
Рис. 1.3. Типовий цикл політики та етапи ОРВ	17
Рис. 1.4. Використання ОРВ та аналізу на різних етапах планування приєднання до ЄС, ведення переговорів та процесу транспозиції норм	26

Вставні тексти

1.1. Рекомендації ОЕСР 2012 року щодо управління сферами законодавчого регулювання та політики – Принцип 4	14
1.2. 'Краще регулювання' та оцінка впливів у ЄС	16
1.3. Принципи ОЕСР щодо кращих практик оцінки регуляторного впливу	18
1.4. Принципи державного управління, сформульовані SIGMA – Закріплення ключових вимог та стандартів щодо європейської інтеграції та формування політики на основі доказової бази	19
1.5. Право ЄС (<i>acquis</i>) та основний вид правових інструментів ЄС для транспозиції	20
1.6. Підготовка і проведення транспозиції законодавства ЄС у Нідерландах	22
1.7. Використання аналізу впливів для транспозиції законодавства ЄС: Латвія	24
1.8. Практики транспозиції, яких слід уникати	27
1.9. Юридичні способи транспозиції законодавства ЄС	28

Резюме та ключові висновки

Резюме

Пандемія COVID-19 і полеміка, що з'явилася на цьому тлі стосовно ефективності реагування на рівні політики, чітко демонструють, наскільки важливу ролі відіграє держава в нашому житті. Чи то йдеться про захист громадського здоров'я, надання базових публічних послуг або контроль за поширенням вірусу шляхом встановлення тимчасових обмежень і правил, уряди повинні діяти швидко для забезпечення благополуччя та безпеки своїх громадян. Цей досвід наочно ілюструє те, що регулювання є критичним інструментом, за допомогою якого уряди впроваджують політику й досягають цілей.

Разом з цим, без належної підготовки та розроблення, регуляторна політика й заходи можуть призводити до створення невиправданого тягаря і витрат для економіки, бізнесу та громадян, тим самим нівелюючи ефективність у досягненні цілей політики. Країни, які мають ефективні системи та інструменти управління регуляторною політикою, такі як *ex ante* оцінка регуляторного впливу, як правило, мають кращі можливості для управління ризиками та досягнення кращих результатів регуляторної політики.

Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) – це визнаний міжнародною спільнотою інструмент і процес, що може сприяти підвищенню якості формування політики. Міжнародний досвід показує, що за умови послідовного та повноцінного застосування цей інструмент може покращувати якість політики та посилювати легітимність заходів, які уряди запроваджують в рамках політики, завдяки більшій прозорості та потужній доказовій базі. При застосуванні на ранніх етапах процесу системи ОРВ також можуть сприяти забезпеченню необхідної методологічної та аналітичної бази для кращого визначення пріоритетів та планування заходів законодавчої діяльності уряду, в тому числі тих, що впливають із зобов'язань у рамках інтеграції з ЄС.

Сьогодні в державах-членах ЄС дедалі збільшується частка національного регулювання, яка складається з норм, що розробляються та приймаються на рівні ЄС. Це саме стосується держав-кандидатів та потенційних кандидатів у члени ЄС, у тому числі шести адміністрацій¹ регіону Західних Балкан, які прагнуть тіснішої інтеграції та зрештою повноцінного членства в ЄС. Розуміння всіх потенційних впливів, ризиків та наслідків регулювання, що походить на рівні ЄС, може допомогти цим адміністраціям у довгостроковій перспективі досягати кращих результатів політики та просуватися до інтеграції з ЄС.

Потенційні переваги *ex ante* ОРВ під час підготовки проектів законодавчих актів та транспозиції законодавства ЄС наразі ще не реалізуються повною мірою країнами Західних Балкан, які готуються до членства в ЄС і для яких це є особливо актуальним. Усі адміністрації цих країн мають прийняті

¹ Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово*, Чорногорія, Північна Македонія та Сербія.

* Це позначення не впливає на положення чи статус та відповідає Резолюції 1244/99 Ради Безпеки ООН та Дорадчому висновку Міжнародного суду стосовно проголошення незалежності Косово.

амбітні програми європейської інтеграції, де доволі часто визначаються стислі строки для розроблення та прийняття великої кількості нових регуляторних пропозицій щодо транспозиції законодавства ЄС. Видається, що серед посадовців переважає хибна думка про те, що для нового регулювання, яке є результатом зусиль щодо приєднання до ЄС, *ex ante* аналіз впливів не є необхідним, оскільки і так існують потужна політична підтримка та зобов'язання у сфері європейської інтеграції. Це створює ризик того, що країни не проводять системний аналіз для забезпечення імплементації заходів з транспозиції норм законодавства ЄС (*acquis*). Результатом може бути запровадження надто великої кількості недостатньо продуманих регуляторних норм і актів, що знижуватиме ефективність та результати нових політик.

Системи *ex ante* ОРВ формально створені в усіх адміністраціях країн Західних Балкан, але в деяких країнах вони ще не функціонують повноцінно, тому переваги стосовно кращої якості регуляторних результатів усе ще знаходяться в перспективі. Оцінка регуляторного впливу ще не є повністю визнаною в цих адміністраціях як невід'ємний, важливий інструмент, що дозволяє забезпечувати кращу якість законодавства, мінімізувати ризики і витрати, а також одержувати більш вагомий переваги. Замість цього ОРВ часто розглядається як адміністративне завдання, яке повинно бути виконано задля схвалення урядом пакету законодавчих чи регуляторних ініціатив. Системи ОРВ майже виключно фокусуються на аналізі регулювання, яке приймається на рівні первинного законодавства, і це означає, що вторинне законодавство не охоплюється, а потік нових регуляторних норм, в тому числі тих, які випливають із законодавства ЄС, майже не контролюється на загальному рівні.

У середньому якість індивідуальних досліджень ОРВ, які готуються в адміністраціями регіону, не є високою, адже часто бракує серйозного аналізу та доказів на підтримку рекомендацій політики. Альтернативи регулюванню розглядаються, але це видається лише формальним дотриманням вимог, встановлених національним законодавством, ніж справжнім намаганням посадовців відшукати та застосувати нерегуляторні рішення проблем на рівні політики.

Загалом, більшості країн бракує системного підходу до забезпечення кращого регулювання та кращого управління регуляторною політикою. Системи ОРВ є недостатньо відкритими і прозорими у більшості адміністрацій.

Посилення впровадження ОРВ у регіоні вимагає регулярного аналізу та моніторингу функціонування такої системи та її результатів для усунення недоліків та неефективності. Моніторинг національних систем ОРВ у регіоні головним чином здійснюється в рамках чинних стратегій реформування державного управління. Принципи кращих практик ОЕСР у сфері оцінки регуляторного впливу¹, особливо щодо забезпечення політичної прихильності та зобов'язань, наявності правильно побудованої системи, розвитку спроможності та підзвітності, можуть слугувати керівними орієнтирами для майбутніх реформ у цій сфері.

Ключові висновки

Формальні правила та методології, які забезпечують використання ОРВ у законотворчості, в тому числі в транспозиції законодавства ЄС (*acquis*), загалом прийняті в усіх адміністраціях країн Західних Балкан, але їх впровадження та застосування не є послідовними, і загальна якість документів ОРВ, які готуються в регіоні, все ще є надто слабкою. У результаті цього повні переваги ОРВ як інструменту *ex ante* аналізу, який дозволяє приймати обґрунтовані рішення та проводити успішну та ефективну транспозицію *acquis*, все ще залишаються нереалізованими. Слабкі сторони та прогалини існують у системах ОРВ у всіх адміністраціях, а відповідна нормативна база є неповною в Боснії і Герцеговині, яка ще тільки має запровадити необхідні процеси для повноцінної імплементації ОРВ. Сербія, Північна Македонія, Чорногорія та Косово інтегрували ОРВ у відповідні системи та мають найбільш тривалий у регіоні досвід проведення *ex ante* аналізу

політики. Але навіть ці адміністрації стикаються з викликами стосовно як методології й процесів, так і власне аналітичної якості ОРВ. Албанія розпочала застосовувати ОРВ відносно пізно, лише у 2019 році, однак на даний момент продемонструвала хороші початкові результати в забезпеченні послідовності аналізу в документах ОРВ, які готуються різними міністерствами.

У більшості адміністрацій країн Західних Балкан істотна частина норм, які впроваджуються на рівні вторинного законодавства, залишається за межами системного регуляторного нагляду або оцінки впливів і ризиків. Моделі ОРВ, які застосовуються в низці адміністрацій регіону, головним чином зосереджуються на оцінці та аналізі регуляторних пропозицій, що впроваджуються на рівні первинного законодавства. Лише Сербія та Чорногорія проводить ОРВ для вторинного законодавства. Хоча аналогічна вимога формально існує в Боснії і Герцеговині та Косово, ці країни ще не забезпечили та не впровадили повною мірою *ex ante* оцінку вторинного законодавства. Системна, повноцінна експертиза вторинного законодавства в Боснії і Герцеговині також стоїть під питанням, адже система ОРВ ще не є повноцінно запровадженою. Істотна частина нового регулювання в регіоні, що приймається на рівні вторинного законодавства, не проходить належну підготовку та контроль перед схваленням. При цьому часто саме вторинне законодавство створює найбільш суттєві регуляторні впливи. Також саме під час розроблення актів вторинного законодавства стає очевидним повний вплив норм на суспільство, бізнес і державний бюджет. Таким чином, відсутність системного процесу *ex ante* оцінки всього регулювання, що є результатом прийняття підзаконних актів, створює подальші ризики для адміністрацій країн Західних Балкан.

Правила та методології ОРВ адміністрацій країн Західних Балкан однаковою мірою поширюються на регуляторні заходи, що випливають із зобов'язань у рамках приєднання до ЄС. Однак велика кількість регуляторних пропозицій, пов'язаних з приєднанням до ЄС, не стають предметом системного *ex ante* контролю, а рівень аналізу загалом є слабшим, ніж для проєктів актів, які готуються в рамках національного законотворення. Це також підтверджується аналізом кількох зразків звітів про ОРВ. Однією з причин цього може бути додатковий тиск щодо першочергового прийняття актів, які забезпечують транспозицію *acquis*, часто з дуже стислими та нереалістичними строками, щоб продемонструвати високий рівень національної рішучості та готовності до повної інтеграції з ЄС. Крім цього, оскільки сфера ОРВ головним чином охоплює первинне законодавство, як зазначалося вище, для істотної частини регулювання, прийнятого на рівні ЄС, яке впроваджується актами вторинного законодавства, в більшості адміністрацій системний аналіз не проводиться. Це створює подальші ризики для імплементації та забезпечення дотримання та виконання норм для великої частини такого регулювання, що має бути досягнуто через прийняття численних підзаконних актів та законодавчо визначених рекомендацій. Системний та послідовний аналіз всіх регуляторних пропозицій, які випливають із зобов'язань щодо європейської інтеграції, може розкрити впливи та відповідні ризики, зменшити зайве адміністративне навантаження та витрати.

Процеси та методології ОРВ не використовуються системно як інформаційне підґрунтя для підготовки та планування роботи на всіх етапах процесу гармонізації національного законодавства з *acquis*, включаючи планування транспозиції та підготовку позицій у рамках переговорів. Відповідно, процес приєднання до ЄС не одержує усіх переваг від системної оцінки регуляторних впливів заходів, які запроваджуються на рівні ЄС, на ранньому етапі задля кращого визначення пріоритетів, послідовності кроків та реалістичного планування. Більш того, якість планів транспозиції *acquis* усіх адміністрацій країн Західних Балкан, особливо в частині фінансово-економічних розрахунків, загалом може вважатися низькою. У цілому можна очікувати, що слабкий аналіз впливу законодавства, що приймається на рівні ЄС, на етапах транспозиції *acquis* та підготовки проєктів законодавчих актів може створювати проблеми для імплементації та виконання.

ОРВ готується та проводиться на відносно пізніх етапах процесу формування політики практично в усіх адміністраціях, що обмежує можливі впливи та користь від такої оцінки. Зазвичай ОРВ проводиться лише після того, як уряд приймає чітке політичне рішення діяти через

запровадження регулювання, та після включення та схвалення заходів у річних планах законодавчої діяльності уряду. Попри відсутність правових перешкод для того, щоб розпочати ОРВ раніше, обмежені ресурси міністерств та загальна слабка спроможність здійснювати планування та підготовчу роботу не дозволяють ініціювати ОРВ на ранніх етапах процесу формування політики навіть для найбільш серйозних регуляторних пропозицій, які вірогідно матимуть істотний вплив. ОРВ не розглядається як тривалий процес, що має супроводжувати всі етапи циклу планування та формування політики і регулярно оновлюватися по мірі виявлення нових даних. Принципи кращих практик у сфері оцінки регуляторного впливуⁱⁱ підкреслюють, що *“лише якщо ОРВ розпочинається на ранньому етапі розроблення політики, існує реальна можливість зробити таку оцінку невід’ємною частиною процесу формування політики, замість того, щоб це було окремою, процедурно обумовленою вимогою, що фактично за всіма ознаками слугує раціоналізацією ex post уже зробленого вибору щодо політики.”* (ОЕСД, 2020)

Альтернативи регулюванню не розглядаються системно адміністраціями країн Західних Балкан, які обмірковують певне втручання уряду для вирішення проблем на рівні політики. Здебільшого це обумовлено тим, що в цих адміністраціях ОРВ безпосередньо прив’язана до планів законодавчої діяльності уряду. Існує переважна відсутність розуміння переваг від розгляду інших варіантів, зокрема зменшення витрат та вигоди для бізнесу. Увесь позитивний потенціал ОРВ, а також аналітичних та оціночних прийомів, що застосовуються під час аналізу, не може бути реалізований, якщо адміністрація не розглядає серйозно альтернативи та нерегуляторні варіанти.

Вимоги і методології ОРВ, запроваджені в країн Західних Балкан, установлюють дуже високі формальні стандарти і вимоги до аналізу та регуляторного нагляду, які не застосовуються послідовно та повною мірою на практиці. Якість аналізу ОРВ, що підтверджується оглядом вибірки документів ОРВ, є слабкою, особливо в частині аналізу економічної ефективності та визначення показників впливу на бізнес, економіку та суспільство в кількісному та грошовому вираженні. Таким чином вплив ОРВ на якість формування політики та роботи з транспозиції *acquis* залишається нижче свого потенціалу. Зокрема в жодному з 50 проаналізованих зразків ОРВ не було використано аналіз витрат і вигід або аналіз економічної ефективності для дослідження впливів, навіть якщо це рекомендується у відповідній методології. Це може свідчити про брак аналітичної спроможності в адміністраціями країн Західних Балкан, адже регулярне навчання застосовуванню цих методологій є обмеженим.

Методології ОРВ, які застосовуються в країн Західних Балкан, вказують на необхідність пропорційності при аналізі регуляторних пропозицій, але системи не мають ефективних процесів, критеріїв і механізмів фільтрування для повного та послідовного дотримання цього правила. Як первинне, так і вторинне законодавство має проходити через ефективні механізми фільтрування й сортування для забезпечення того, щоб рівень аналізу був пропорційним очікуваним перевагам. Брак ефективних систем і процесів, які б дозволяли виявляти та фокусувати увагу на найбільш значущих регуляторних пропозиціях задля проведення глибокого аналізу, є одним з вузьких місць, що перешкоджає успішному впровадженню ОРВ в усіх адміністраціях.

Хоча на практиці обговорюються та розглядаються якісні параметри різних впливів, у документах ОРВ, які готуються в більшості адміністрацій, слабою стороною є визначення впливів регуляторних пропозицій у кількісному та грошовому вираженні. Аналіз у більшості ОРВ ґрунтується здебільшого на розгляді якісних параметрів при обговоренні впливу тієї чи іншої політики. Лише обмежені зусилля присвячуються обчисленню та розгляду кількісних та грошових показників впливів. У більшості випадків ОРВ у країнах регіону не містять навіть чіткого визначення ключових груп, на яких вплине регулювання, або відповідні цифри. Коли документи ОРВ містять певну оцінку впливів у кількісному та грошовому вираженні, аналіз в основному зосереджується на додаткових витратах з державного бюджету.

Внутрішні процеси планування, підготовки та проведення ОРВ не повністю створені та запроваджені у міністерствах у більшості адміністрацій. У деяких країнах Західних Балкан у міністерствах є спеціально визначені контактні особи та посадовці, які займаються питаннями ОРВ, але вони не надають спрямування та проактивної підтримки службовцям, які безпосередньо відповідають за проведення ОРВ конкретних проєктів. У результаті цього в процесі ОРВ утворюється інформаційний вакуум, який часто призводить до невірного розуміння та затримок, що в кінцевому рахунку позначається на якості ОРВ. Лише у Чорногорії, Північній Македонії та Боснії і Герцеговині (Республіка Сербська) існує процес затвердження звітів про ОРВ на рівні міністра чи вищого керівництва. Такі вимоги можуть сприяти підвищенню ролі та важливості ОРВ, покращити якість даних та аналізу, а також посилити підзвітність міністерств та інших органів у питаннях формування політики на основі даних та доказової бази. Однак, щоб бути успішним, таке затвердження не повинно бути простою формальністю. Певні адміністративні наслідки мають наставати в разі виявлення суттєвих проблемних питань у проєкті звіту про ОРВ на більш пізніх етапах (наприклад, якщо багато негативних висновків одержується від органу контролю якості ОРВ).

Брак належної спроможності та експертного досвіду в профільних міністерствах для підготовки високоякісної ОРВ є суттєвим викликом для всіх адміністрацій. Обмежені ресурси та відсутність своєчасного належного навчання з ОРВ та інших дотичних тем є серйозною проблемою в регіоні. Аналітичні спроможності та навички, які є необхідними для проведення успішної ОРВ, не є системно наявними при розробленні звітів про ОРВ. Це є особливо критичним для систем, які не мають налагодженої практики міжвідомчої співпраці та підтримки, що збільшує ризику прогалин в аналізі та доказовій базі.

Певні форми перевірки якості проєктів ОРВ використовуються в усіх адміністраціях, але саме проведення перевірки якості та її вплив на кінцевий результат не завжди є ефективними; фінальна перевірка та експертиза документів ОРВ головним чином зосереджуються на процедурних аспектах та відповідності вимогам. Запроваджені процедури і правила не завжди забезпечують те, що висновки органу, який здійснює контроль якості, систематично розглядаються та враховуються відповідальним міністерством при остаточному узгодженні ОРВ. Особливо це стосується висновків, у яких піднімаються серйозні питання щодо надійності та правильності аналізу чи доказів. За винятком Сербії, чинні правила та процедури не забезпечують того, що негативні висновки органу, який перевіряє якість ОРВ, одержують належну увагу на фінальному етапі, коли пакет документів подається уряду на остаточне схвалення. Повноваження органів, які здійснюють контроль за ОРВ, у більшості адміністрацій потребують посилення, так само як і їхня роль у системі. Водночас, такі органи не мають чітких методологій та підходів для забезпечення послідовної експертизи всіх ОРВ з акцентом на якість аналізу та доказової бази. Висновки часто не містять корисних, практичних порад і рекомендацій з конкретних питань, які потребують вирішення.

Спроможність органів, які контролюють якість та проводить експертизу ОРВ, можна вважати слабкою в більшості адміністрацій країн Західних Балкан. Такі органи часто не мають належного кадрового забезпечення, до того ж висока плінність кадрів створює серйозні проблеми та прогалини в експертних знаннях і навичках, які є необхідними для проведення ефективного фінального контролю. Це є проблемою в Албанії, Чорногорії та Північній Македонії, де нещодавно відбулися зміни в кадровому забезпеченні органів, які здійснюють контроль за ОРВ. Загалом працівники, залучені до проведення експертизи проєктів звітів про ОРВ, повинні глибоко володіти знанням методології та процесу ОРВ, мати потужні аналітичні навички та спроможність для того, щоб бути в змозі розглядати та надавати змістовні висновки до значної кількості регуляторних пропозицій.

Відкритість і прозорість систем ОРВ є серйозною проблемою в багатьох адміністраціях країн Західних Балкан. Фінальні звіти про ОРВ мають оприлюднюватися онлайн у більшості адміністрацій, але це не робиться послідовно. Північна Македонія є єдиною країною, яка має

спеціальний центральний сайт, на якому розміщується повна й всебічна інформація про регуляторну політику та краще регулювання, в тому числі ОРВ. Лише половина адміністрацій регіону надають парламентам остаточний пакет документів до пропонованого законодавства з фінальними звітами про ОРВ.

Національні стратегії реформування державного управління в усіх адміністраціях визначають пріоритетними реформи систем формування політики та оцінки регуляторного впливу. Ці стратегії визначають основні засади для подальшого розвитку та вдосконалення систем ОРВ. Завдання і заходи реформування, що безпосереднього стосуються ОРВ, є частиною відповідних планів дій для реалізації таких стратегій. Однак рівень амбіцій та сфера охоплення реформ є різними в різних адміністраціях, що відображає ступінь зобов'язань і рішучості у реформуванні ОРВ. Кілька адміністрацій мають окремі стратегічні документи щодо посилення ефективності регулювання та управління регуляторною політикою.

Регулярний моніторинг та оцінка систем ОРВ з метою визначення сфер для постійного розвитку та вдосконалення ще не запроваджені. Кілька країн регіону використовують ОРВ уже протягом п'яти – семи років, але при цьому не проводять регулярного, системного аналізу функціонування національних систем ОРВ для оцінки їх ефективності та впливу, а також для визначення сфер подальшого розвитку. Здебільшого моніторинг та оцінка реформування національних систем ОРВ проводяться в рамках стратегічних засад, визначених для реалізації національних стратегій реформування державного управління. Однак вони часто зосереджуються лише на окремих елементах, таких як запровадження навчання та розбудова спроможності.

Вступ

У даному дослідженні представлено огляд того, як практика і застосування оцінки регуляторного впливу (ОРВ) у країнах Західних Балкан стабільно впроваджуються, але все ще не реалізували свій повний потенціал. Принципи кращого регулювання можуть сприяти як покращенню успадкованого масиву регуляторних норм, так і забезпеченню того, що нове законодавство, в тому числі закони, які випливають із законодавства Європейського Союзу як частина транспозиції *acquis*, є відповідним та ґрунтується на належній доказовій базі. Подальше удосконалення та включення ОРВ було б важливим кроком у просуванні інтеграції з практикою та стандартами ефективної діяльності ЄС. Це допомогло б зменшити ризики, пов'язані з імплементацією та виконанням великої кількості нових регуляторних положень країн Західних Балкан, прийнятих у результаті транспозиції *acquis*.

Регулювання – це важливий інструмент, за допомогою якого уряди досягають певних політичних цілей. Однак, якщо регуляторні акти не є належним чином продуманими та підготовленими, вони можуть створювати зайве навантаження та витрати для економіки і людей. Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) – це визнаний міжнародною спільнотою інструмент і процес системного оцінювання впливу та ризиків нових регуляторних пропозицій, який може допомагати урядам приймати інформовані рішення та зменшувати ризики під час впровадження. При забезпеченні належної повноти та послідовності, ОРВ може сприяти підвищенню якості нового регулювання та політики, що зрештою допомагає урядам надавати кращі результати впроваджуваної політики. Разом з публічними консультаціями та залученням заінтересованих сторін, ОРВ є важливим та невід'ємним *ex ante* інструментом управління якістю регулювання. Таким чином ефективний процес ОРВ може сприяти удосконаленню та оптимізації численних внутрішніх процесів та інструментів, що використовуються для створення інформаційного підґрунтя для прийняття рішень в уряді та забезпечення обґрунтованості та інклюзивного характеру політик.

Європейська інтеграція та зрештою членство в ЄС є одним з найголовніших національних пріоритетів для всіх адміністрацій країн Західних Балкан, які знаходяться на різних етапах процесу приєднання. Рішення розпочати формальні переговори про членство в ЄС уже прийняті стосовно чотирьох країн – Сербії, Чорногорії, Північної Македонії та Албанії, і певного прогресу досягнуто в процесі інтеграції інших двох держав – Боснії і Герцеговини та Косово. Незалежно від стадії приєднання, усі адміністрації країн Західних Балкан узяли на себе зобов'язання адаптувати національні законодавчі бази до вимог та стандартів, які визначаються законодавством ЄС. Прийняті амбітні плани щодо транспозиції великого масиву законодавства ЄС у національне законодавство. Важливо забезпечити, щоб якість, стандарти та експертний аналіз нового регулювання, що базується на євроінтеграційних зобов'язаннях, повністю відповідали встановленим вимогам, зокрема для мінімізації ризику створення великої кількості регуляторних актів сумнівної якості. Процес ОРВ може допомогти забезпечувати більш аналітично обґрунтоване планування заходів з транспозиції *acquis*.

Протягом останнього десятиліття всі шість адміністрацій (Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Чорногорія, Північна Македонія та Сербія) запровадили системи *ex ante* оцінки впливу нових

пропозицій щодо регулювання. Однак функціонування національних систем ОРВ та їх вплив на якість вироблення регуляторної політики та транспозиції *acquis* ще не досліджувалися всебічно.

Дане дослідження надає порівняльний аналіз систем ОРВ у кожній країні регіону Західних Балкан, висвітлюючи їх використання в цілях гармонізації законодавства та транспозиції *acquis*. Регуляторні та методологічні засади, інституційна організація та умови для ОРВ та гармонізації національного законодавства з нормами права ЄС, у тому числі планування роботи уряду, переговори про приєднання та транспозиція, системно проаналізовані для виявлення сильних та слабких сторін національних систем та практики, а також для поширення знань та належних практик.

У першому розділі розглядаються основні поняття та принципи формування політики на основі доказової бази зі стислим відзначенням важливості регулювання в урядовому арсеналі інструментів, які забезпечують формування політики. Тут представлені ключові кроки ОРВ у типовому циклі політики, а також чинний стан і виклики процесу приєднання до ЄС, його ключові вимоги та кроки.

У другому розділі більш докладно розглядаються методологічні та регуляторні засади, які забезпечують функціонування національних систем ОРВ, гармонізацію законодавчої діяльності уряду та гармонізації національного законодавства з нормами права ЄС.

У третьому розділі представлені деякі ключові виклики та питання щодо практичних аспектів ОРВ, планування законодавчої діяльності уряду та транспозиції *acquis*. Тут також наводиться порівняльна статистика стосовно аспектів урядового планування та ОРВ, а також результати якісного аналізу вибірки з 50 звітів про ОРВ, підготовлених адміністраціями країн Західних Балкан.

Ключові рекомендації щодо політики представлені в четвертому розділі.

Авторство і висловлення вдячності

Дане дослідження проведено експертами і радниками команди SIGMA зі стратегічного планування, формування і координації політики, яка працює під керівництвом Баграта Туняна (Bagrat Tunyan), який також є відповідальним автором цього звіту. Суттєвий аналітичний внесок і роботу з підготовки тексту забезпечували Ерік Аксе (Erik Akse) (аналіз національних систем ОРВ, розділи 1, 2, 3), Владімір Медяк (Vladimir Medjak) (приєднання / транспозиція *acquis*, розділи 1, 2, 3) і Драгана Алексіч (Dragana Aleksić) (якісний аналіз вибірки звітів про ОРВ, розділ 3). Кен Варвік (Ken Warwick) надав цінні коментарі до тексту розділу 1, а також забезпечував зовнішнє рецензування звіту. Іво Ролліс (Ivo Rollis) сприяв підготовці окремих частин розділу 1 щодо приєднання до ЄС та транспозиції *acquis*. Внутрішнє рецензування було проведено під керівництвом Тімо Лігі (Timo Ligj), який також надавав цінні коментарі до різних частин документу. Команда місцевих експертів з адміністрацій країн Західних Балкан надали незамінну допомогу під час збору даних, аналізу, підготовки тексту та верифікації фінального варіанта. Членами цієї команди були: Невіла Чомо Nevila Çomo (Албанія), Амір Чесіч (Amir Česić) (Боснія і Герцеговина), Філлорета Битичі (Filloreta Bytyçi) (Косово), Стево Мук (Stevo Muk) (Чорногорія), Магдалена Шалдева (Magdalena Shaldeva) (Північна Македонія) та Драгана Алексіч (Dragana Aleksić) (Сербія). Команда висловлює вдячність за корисні відгуки, коментарі та пропозиції багатьом колегам та експертам, зокрема цінний внесок зробили Грегор Вірант (Gregor Virant), керівник Програми SIGMA, Анніка Ууделепп (Annika Uudelepp), Лех Марцінковські (Lech Marcinkowski) з OECD/SIGMA, Даніель Трнка (Daniel Trnka) та Річард Алкорн (Richard Alcorn) з OECD/GOV/REG, а також Петер Вагі (Peter Vági) (незалежний експерт). Команда також вдячна колегам з Європейської Комісії за огляд та коментарі до фінального варіанта. Елена Мітровські (Elena Mitrovski) надавала незамінну підтримку впродовж усього дослідження та підготовки звіту до публікації. Команда щиро вдячна всім посадовцям адміністрацій країн Західних Балкан за співпрацю та сприяння, а також за всі відгуки та пропозиції на фінальних етапах роботи над звітом.

Розділ 1. Принципи та інструменти формування політики на основі доказової бази та транспозиції законодавства ЄС

У даному розділі стисло описуються основні принципи формування політики на основі доказової бази, а також роль ОРВ як інструмента регуляторного управління для покращення якості процесу вироблення політики та транспозиції законодавства ЄС (*acquis*). Тут також розглядаються основні кроки та процеси приєднання до ЄС та виклики щодо гармонізації законодавства, з якими стикаються держави-кандидати та потенційні кандидати регіону Західних Балкан.

1.1. Втручання держави та ОРВ як інструмент *ex ante* аналізу

1.1.1. Чому урядам доводиться втручатися?

Пандемія COVID-19 та постійні дебати про ефективність реагування на рівні політики чітко демонструють важливу роль, яку держава відіграє в нашому житті. Коли йдеться про захист громадського здоров'я, надання базових публічних послуг або контроль за поширенням вірусу через запровадження тимчасових обмежень та правил, уряди повинні діяти швидко задля забезпечення безпеки, стабільності та процвітання для своїх громадян.

Загалом держава втручається у ринок та інші аспекти нашого життя задля досягнення певних цілей політики. Зокрема такими цілями можуть бути контроль за поширенням захворювань, забезпечення фінансової стабільності, захист довкілля, захист прав працівників чи споживачів, недопущення монополії, надання ключових послуг та інфраструктури, допомога вразливим верствам населення. Своїм втручанням держава намагається вирішити те, що вважає "проявами неефективності або неспроможності ринкових механізмів" або неприйнятним ступенем нерівності в розподілі доходів та багатства.

Уряди повинні визначати, які інструменти політики якнайкраще досягають поставленої цілі. Зазвичай, держава має у своєму розпорядженні три основні категорії інструментів: публічні видатки, оподаткування та регулювання (рис. 1.1). Комплексна політика може потребувати скоординованих паралельних заходів втручання, використовуючи поєднання кількох таких інструментів, що в ідеалі має координуватися через стратегічне планування діяльності уряду задля досягнення максимальних результатів. Комунікація, інформаційні кампанії та поширення знань також використовуються для досягнення кращих наслідків.

Рис. 1.1. Основні категорії заходів втручання держави



Кожна з цих трьох широких категорій може включати різні види й форми заходів:

- **Оподаткування:** До цієї категорії відносяться збільшення бази доходів, перерозподільне оподаткування або введення податку для вирішення певного екзогенного питання, наприклад, забруднення. Податкова політика може включати податкові дотації, наприклад, податкові пільги за інвестування або науково-технічні розробки для підтримки діяльності, яка може мати більш широкі побічні позитивні наслідки.
- **Видатки:** Програми можуть включати забезпечення інтересів суспільства (оборона, вуличне освітлення), суспільно корисних благ (освіта та охорона в деяких країнах) та ключової інфраструктури; гранти та дотації на діяльність з позитивним зовнішнім ефектом, трансферти на подолання нерівності, просвітництво та інформаційні кампанії.
- **Регулювання:** Цей вид втручання може використовуватися для встановлення та забезпечення майнових прав, забезпечення базової правової та комерційної рамки для економіки та суспільства, вирішення проблем, пов'язаних з інформацією, у цілях контролю за монопольною владою або формування та впливу на поведінку бізнесу чи громадян².

Регуляторне втручання може розглядатися як один з підходів у цілому спектрі можливих втручань держави в економіку, починаючи з вільних ринків до повного державного контролю (рис. 1.2).

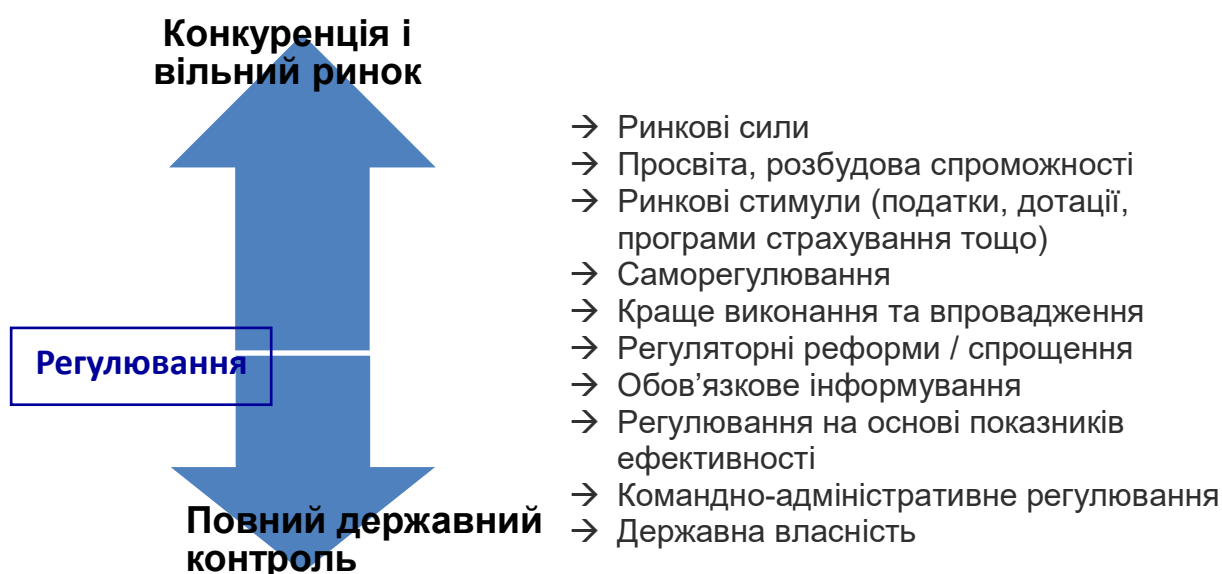
Покладання лише на ринкові сили часто наводиться як ідеал, але рідко, якщо взагалі, існує на практиці. У будь-якій ринковій економіці певне регулювання чи втручання держави є необхідними для підтримки справедливого та конкурентного ринку, сприяння економічному росту та захисту споживачів, суспільства та довкілля. Разом з цим, часто існує певний вибір стосовно того, як саме можна досягти цілей. Іноді держава може досягти поставленої мети через просвітництво та інформаційні кампанії або через ринкові стимули, які дозволяють економіці адаптуватися в більш гнучкий спосіб, ніж регулювання. Так само, надаючи більшу свободу вибору, втручання на основі саморегулювання, регуляторні реформи або м'які підходи та регулювання на основі показників

² OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. У цьому виданні надається таке визначення регулювання: "Широкий набір різних інструментів, за допомогою яких уряди встановлюють вимоги до підприємств та громадян. Регулювання включає всі закони, офіційні та неофіційні розпорядження, вторинні правила, адміністративні формальності та правила, які видаються неурядовими або саморегульованими органами, яким уряд делегував регуляторні повноваження."

ефективності створюють менше навантаження на економіку, ніж командно-адміністративне регулювання або навіть більш прямі форми державного контролю.

Глобальна фінансово-економічна криза 2008 року та провали й помилки у врядуванні та регулюванні, що спричинили кризові явища, продемонстрували важливість належної регуляторної політики як інструменту формування продуманої, виваженої політики. Це саме стосується реагування на пандемію COVID-19 у 2020 році. Утім навіть регулювання, що сприяє розвитку ринків чи є бажаним з точки зору суспільства, створює витрати для бізнесу, який має демонструвати дотримання встановлених урядом регуляторних вимог. Якщо ці процеси не контролювати, регулювання може стати складним, заплутаним і громіздким, з усіма негативними наслідками для економіки. Якщо регулювання стає надмірним, це може стримувати інновації та створювати зайві бар'єри для торгівлі, інвестицій та економічної ефективності. Крім цього, схильність політиків звертатися до регуляторного інструментарію замість виділення публічних коштів на розв'язання проблеми може збільшуватися, якщо ситуація у сфері публічних фінансів є напруженою.

Рис. 1.2. Вибір інструментів для досягнення цілей політики



Джерело: Аналіз SIGMA, адаптований на основі діаграми, розробленої Лоренцо Алліо.

Підвищення податків чи інше навантаження на бізнес є найбільш очевидною ціною втручання, що потенційно може негативно вплинути на конкурентоспроможність та стимули. Однак ціна втручання може приймати і менш очевидні форми, такі як звуження вибору, неефективність чи бюрократична тяганина публічного сектору, ризики непослідовності або гонитви за короткостроковими вигодами в результаті політичних змін. Навіть маючи хороше обґрунтування самого втручання, все рівно потрібно доводити, що дії уряду призведуть до кращих результатів для суспільства та економіки.

Уряди постійно мають приймати рішення стосовно доцільності та способу втручання. Необхідність втручання може бути обумовлена як пріоритетами внутрішньої політики, так і зобов'язаннями у сфері міжнародного співробітництва та європейської інтеграції. Зважування витрат та вигід різних варіантів потребує потужної доказової бази та системного аналізу.

Формування політики на основі доказової бази наразі є добре зрозумілим та загальноприйнятим принципом належного врядування в країнах ЄС та ОЕСР. При послідовному впровадженні таке формування політики та використання інструментів регуляторного управління, таких як ОРВ та публічні консультації з питань державної політики, мають гарантувати, що політики та/або

регулювання ґрунтуються на найкращих доступних даних, аналізі та експертних знаннях і досвіді, а також враховують витрати та переваги альтернативних способів вирішення проблеми. У кінцевому результаті це допомагає максимізувати чисту вигоду та мінімізувати ризики для суспільства.

Пандемія COVID-19 акцентувала виклики, з якими стикаються уряди при виборі інструментів для застосування під час кризи. Реагування в умовах кризи надзвичайно ускладнюється високим ступенем непередбачуваності та дуже малим часом для планування та аналізу, також враховуючи обмежені дані та докази. Цілком логічно, що країни з ефективними системами та інструментами формування політики краще підготовлені для подолання кризи. Ті країни, які мають налагоджені системи *ex post* розгляду результатів реалізації та оцінювання політик, можуть у довгостроковій перспективі мінімізувати ризики та навантаження регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій, забезпечуючи системний перегляд та внесення змін за необхідності. Ці та багато інших викликів, пов'язаних з ефективним управлінням регуляторною політикою, розглядаються ОЕСРⁱⁱⁱ.

1.1.2. Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) як інструмент забезпечення формування політики на основі доказової бази

Коли регулювання є одним з варіантів дій, що розглядаються, оцінка регуляторного впливу (ОРВ) є визнаним на міжнародному рівні інструментом і процесом, який використовується для забезпечення кращої якості втручання держави. Різні види і моделі ОРВ допомагають уряду проводити системний *ex ante* аналіз нових пропозицій для прийняття інформованих рішень. Досвід ОЕСР показує, що проведення *ex ante* ОРВ покращує здатність уряду здійснювати ефективне регулювання та дозволяє тим, хто формує політику, визначити найбільш оптимальні рішення на рівні політики. Це спонукає їх замислюватися над впливом відповідних заходів втручання, допомагає уникнути непередбачуваних наслідків і надає певну рамку для зважування переваг регулювання в порівнянні з витратами та обрання одного варіанта серед низки альтернатив.

ОРВ також установлює важливі вимоги, робочі процедури та процеси, які загалом покращують систему та практику вироблення політики в міністерствах, що допомагає зробити цей процес більш інклюзивним та аналітично обґрунтованим. Використання ОРВ як невід'ємної частини консультацій із заінтересованими сторонами посилює підзвітність і прозорість у формулюванні політики.

Ті, хто формує політику, можуть використовувати аналіз ОРВ, щоб відстоювати рішення не втручатися у ринки, коли ціна втручання переважає вигоди. Коли ж держава вдається до регулювання, ОРВ може допомогти акцентувати вигоди й переваги, на одержання яких спрямовано регулювання, що часто випускають з поля зору ті, хто має понести витрати. Таким чином, рамка ОРВ, яка належним чином працює, є інструментом забезпечення не лише дерегуляції, але й більш системного “кращого регулювання”.

1.1. Рекомендації ОЕСР 2012 року щодо управління сферами законодавчого регулювання та політики – Принцип 4

Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) має бути інтегрована на ранніх етапах процесу політики щодо формування нових регуляторних пропозицій. Необхідно чітко визначити цілі політики та оцінювати, чи є регулювання необхідним та як воно може бути найбільш ефективним і дієвим у досягненні цих цілей. Слід розглядати інші засоби, крім регулювання, та визначити переваги й недоліки різних проаналізованих підходів, щоб виявити найкращий.

4.1. Мають бути запроваджені практики *ex ante* оцінки впливів, які є пропорційними важливості регулювання та включають аналіз витрат і вигід, у якому розглядаються наслідки регулювання для добробуту суспільства, враховуючи економічні, соціальні та екологічні впливи, в тому числі

розподільний ефект у часі, з визначенням того, хто вірогідно одержуватиме вигоди, а хто буде нести витрати.

4.2. *Ex ante* оцінка повинна передбачати визначення конкретної потреби на рівні політики та цілі регулювання, наприклад, виправлення неефективності ринкового механізму або необхідність захисту прав громадян, що обґрунтовують застосування регулювання.

4.3. *Ex ante* оцінка має включати розгляд альтернативних шляхів досягнення цілей державної політики, зокрема регуляторні та нерегуляторні альтернативи, для визначення та обрання найбільш відповідного інструменту чи поєднання кількох інструментів для досягнення визначених цілей. Також завжди мають розглядатися варіанти не вжиття жодних заходів або базовий сценарій. У більшості випадків *ex ante* оцінка має визначати підходи, які з певною вірогідністю можуть принести найбільшу чисту вигоду для суспільства, а також взаємодоповнювані підходи, зокрема ті, щоб поєднують регулювання, просвіту та добровільні стандарти.

4.4. Коли регуляторні пропозиції тягнуть за собою значні наслідки, *ex ante* оцінка витрат, вигід та ризиків повинна по можливості мати кількісне вираження. Регуляторні витрати включають прямі витрати (адміністративні, фінансові та капітальні), а також непрямі витрати (вартість втрачених можливостей), незалежно від того, будуть їх нести бізнес, громадяни чи уряд. Коли це є релевантним, *ex ante* оцінка має надавати якісні описи тих впливів, які складно чи неможливо представити в кількісному вираженні, зокрема це стосується наслідків для рівності, справедливості та кінцевого розподілу певних благ.

4.5. ОРВ має бути максимально доступною для громадськості разом з регуляторними пропозиціями. Аналіз має бути підготовлений у відповідній, визначеній для цього формі та в межах достатнього строку з тим, щоб мати змогу одержати зворотний зв'язок та коментарі від заінтересованих сторін і сприяти прийняттю політичних рішень. Належною практикою є використання ОРВ у процесі консультацій.

4.6. *Ex ante* оцінка пропонованої політики повинна вказувати на те, що регулювання спрямоване на посилення, а не стримування конкуренції та добробуту споживачів, і тією мірою, якою регулювання, продиктоване перевагами публічного інтересу, може вплинути на конкурентний процес, державні органи мають знайти способи зменшення негативних наслідків та ретельно оцінити їх проти заявлених вигід від регулювання. Це передбачає вивчення того, чи не можна досягти цілей регулювання за допомогою інших, менш обмежувальних засобів.

4.7. При проведенні оцінки посадовці повинні оцінити економічні, соціальні та екологічні впливи (якщо це можливо, у кількісному та грошовому вираженні), враховуючи можливі довгострокові та просторові наслідки; оцінити, чи прийняття єдиних міжнародних інструментів ефективно вирішуватиме визначені питання політики та сприятиме узгодженості на глобальному рівні з мінімальною дестабілізацією національних та міжнародних ринків; оцінити вплив на малий та середній бізнес та продемонструвати, як будуть мінімізовані адміністративні витрати та витрати на дотримання нових вимог.

4.8. ОРВ має підтримуватися чіткими політиками, навчальними програмами, керівництвом і настановами, а також механізмами контролю якості щодо збору та використання даних. ОРВ має бути інтегрована вже на ранніх етапах процесів розроблення політики та одержувати належне забезпечення в державних органах та в центрі уряду.

Джерело: OECD (2012).

Рекомендації щодо управління сферами законодавчого регулювання та політики (1.1) чітко радять усім країнам ОЕСР впроваджувати ОРВ на ранніх етапах процесів розроблення політики стосовно

нового регулювання. Крім цього, ОЕСР також розроблено Принципи кращих практик ОРВ з метою надати політикам та державним службовцям практичні інструменти для кращої побудови та забезпечення функціонування систем ОРВ (OECD, 2020). ОРВ та принципи кращого регулювання також повністю інтегровані в систему вироблення політики та регулювання інституцій ЄС (1.2).

1.2. 'Краще регулювання' та оцінка впливів у ЄС

Європейська Комісія має комплексний підхід до кращого регулювання, який спирається на детальні настанови, процедури та інструментарій. Метою є розроблення кращих політики та законів ЄС, які забезпечують досягнення цілей політики з мінімальними витратами. Це досягається забезпеченням того, що політичні рішення готуються у відкритий, прозорий спосіб, спираючись на кращі доступні докази та маючи потужну, регулярну взаємодію із заінтересованими сторонами. Будь-яка пропозиція перегляду чинного законодавства повинна розглядати наявність потенціалу для спрощення та зменшення регуляторних витрат, не підриваючи цілей або переваг такого законодавства.

Краще регулювання охоплює увесь цикл політики: розроблення і підготовку політики, прийняття, реалізацію, забезпечення виконання, моніторинг, оцінку та перегляд. Для кожного етапу циклу політики існує низка принципів, методологій, інструментів та процедур "кращого регулювання" з тим, щоб ЄС мав якомога кращу політику. Це включає прозорість, планування, аналіз впливів, консультації із заінтересованими сторонами та оцінку.

Оцінка впливів ЄС включає інструменти для досягнення цілей кращого регулювання. Ці інструменти забезпечують збір доказів для того, щоб оцінити обґрунтованість пропонованих ініціатив та визначити найкращий спосіб їх розроблення та побудови для досягнення бажаних цілей політики. У системі ЄС оцінка впливів має визначити та описати проблему, що потребує розв'язання, встановити цілі, сформулювати варіанти політики, оцінити їх наслідки та описати, як буде здійснюватися моніторинг та оцінка очікуваних результатів. Для важливих, істотних пропозицій оцінка впливів проводиться на ранній підготовчій фазі в рамках розроблення політики та законодавчих чи незаконотдавчих ініціатив, а також під час розроблення актів, які забезпечують виконання, або делегованих законодавчих актів.

Джерело: EC, *Better Regulation Guidelines*, Commission Staff Working Document from 7 July, SWD (2017) 350, Brussels.

1.1.3. ОРВ як процес, який підтримує цикл політики

Аналіз політик і впливів є постійним процесом, який може надавати інформацію для прийняття рішень на різних етапах процесу формування політики. Використання аналізу та доказової бази є важливим на різних етапах циклу. Хоча формування політики є рідко простим лінійним або циклічним процесом, корисно поділити його на етапи, щоб показати, яким чином ОРВ має представляти собою постійний процес, який супроводжує та надає інформацію для прийняття рішень на різних ключових етапах політики – започаткування, розгляд варіантів, консультації, остаточне визначення та етап після впровадження. Аналіз політики за допомогою попередньої або початкової ОРВ, що проводиться на ранніх етапах, допомагає зрозуміти та визначити кінцеву мету політики. Це може бути корисним при розгляді обґрунтування втручання та наявних альтернативних шляхів і напрямів дій.

Визначення проблем часто описується як початковий етап циклу політики. Але цей етап рідко є таким явним і чітко вираженим, як це може здаватися, прочитавши підручник. Політичні пріоритети, такі як зобов'язані, закріплені в маніфесті уряду, який приходить до влади, зміна суспільних очікувань або зовнішні зобов'язання, зокрема ті, що випливають з міжнародних угод або процесу європейської інтеграції, також відіграють свою роль. Вони можуть бути так само важливими у визначенні порядку денного та реагування, як і технічні ознаки неспроможності ринкових механізмів або досвід та уроки минулих дій. Але навіть у випадках, коли пропозиція політики ініціюється з метою виконання певних євроінтеграційних або міжнародних зобов'язань, ОРВ може допомогти політикам зрозуміти глибинну проблему та сформулювати цілі національної політики, на досягнення яких спрямовуються пропозиції, обумовлені зовнішніми чинниками. ОРВ також може бути помічною при перенесенні міжнародних зобов'язань у національні закони в найменш обтяжливий спосіб завдяки вивченню різних способів реалізації.

Рис. 1.3. Типовий цикл політики та етапи ОРВ



Примітка: Процес ОРВ поділено на ключові етапи, що відповідають фазам циклу політики. Терміни, що вживаються для опису оцінки регуляторного впливу, яка проводиться на кожному етапі, є умовними та можуть відрізнятися залежно від моделі, яка застосовується в конкретній країні.

Джерело: Розроблено SIGMA на основі різних моделей циклу політики та процесу ОРВ, що використовують ОЕСР, SIGMA, ЄС та Уряд Великобританії.

ОРВ на наступному етапі може допомогти звужити коло варіантів до короткого списку для подальшого детального аналізу, який може використовуватися як основа для консультацій щодо обраних варіантів. ОРВ на етапі консультацій допомагає забезпечити інформаційне та аналітичне підґрунтя для громадського обговорення і надає структуру, що дозволяє виявити, які додаткові

докази і факти необхідно зібрати. Якісна ОРВ посилює процес публічних консультацій, адже дозволяє заінтересованим сторонам і громадян чіткіше розуміти цілі політики та її вірогідний вплив.

Після консультацій та подальшого аналізу фінальна оцінка на користь рішення щодо обраного варіанта, допомагає проводити обговорення серед посадовців та законодавців, як в уряді, так і в законодавчому органі. Ясність на цьому етапі посилює належне прийняття рішень. Якщо під час та за результатами цих дискусій пропозиція істотно змінюється, належною практикою є підготовка та оприлюднення остаточної оцінки регуляторного впливу акту, який набирає чинності, задля повної прозорості та підзвітності.

Крім цього, плани імплементації, моніторингу та оцінки мають бути предметом ОРВ з самого початку роботи. Слабка ОРВ приділяє надто мало уваги питанням імплементації, у результаті чого може бути схвалена політика, яка не досягає поставлених цілей. Ретельне планування та моніторинг на етапі імплементації допомагає виявляти, коли справа починає відхилятися від наміченого курсу, та сигналізувати про необхідність коректив. Після достатнього періоду імплементації, оцінка стану та аналіз у вигляді огляду результатів або *ex post* ОРВ допомагають демонструвати підзвітність та сприяти винесенню уроків. Зворотний зв'язок за результатами оцінки політики може бути використано як інформаційне підґрунтя для наступного раунду прийняття рішень, зокрема щодо продовження, внесення змін, заміни або скасування певного регулювання.

На кожному етапі важливими є взаємодія з внутрішніми та зовнішніми заінтересованими сторонами та належна комунікація. В ідеалі, ОРВ має бути повністю інтегрована в процес формування політики та не вважатися чимось додатковим або формальним. Це потребує розуміння важливості, підтримки та певних зобов'язань щодо ОРВ серед державних органів, забезпечення навчання і методичної підтримки, а також цільового та пропорційного застосування інструментів ОРВ.

Пропорційність є одним з ключових принципів, що є необхідним для належного функціонування системи ОРВ. Не всі політики потребуватимуть проведення повного ОРВ. Ресурси мають бути зосереджені на сферах політики, які скоріш за все матимуть суттєвий вплив, і де ОРВ може принести найбільшу додану цінність.

Принцип пропорційного аналізу та кілька інших важливих принципів викладено в нещодавно опублікованому керівництві ОЕСР щодо кращих практик ОРВ (1.3). Ці принципи можуть допомогти у розробленні та посиленні систем ОРВ.

1.3. Принципи ОЕСР щодо кращих практик оцінки регуляторного впливу

Утворення та запровадження ефективної системи ОРВ, яка функціонує належним чином, є складним завданням. Принципи кращих практик оцінки регуляторного впливу, розроблені ОЕСР, покликані надавати загальне керівництво щодо ключових вимог до таких систем.

1. Політична прихильність та підтримка ОРВ
2. Управління ОРВ – забезпечення правильної організації та побудови системи
3. Інтеграція ОРВ через посилення спроможності та підзвітності в адміністрації
4. Цілеспрямована та відповідна методологія ОРВ
5. Постійні моніторинг, оцінка та вдосконалення ОРВ

Джерело: ОЕСР (2020).

Досвід країн ОЕСР та ЄС демонструє цінність використання доказів та аналізу для підтримки формування політики. ОРВ – це інструмент, який використовується по всьому світові та широко

практикується в ЄС. З часом ОРВ та інші інструменти регуляторного управління стають усе більш вбудованими в усі процеси в країнах ЄС завдяки просуванню та прийняттю порядку денного “Краще регулювання” по всій Європі.

Багато країн ЄС включили ОРВ та відповідний аналіз у процес транспозиції *acquis* як невід’ємну частину національних систем законотворення^{IV}. Країни-кандидати та потенційні кандидати також повинні мати за мету більш повну інтеграцію ОРВ у формування політики. Це набуває ще більшої важливості в умовах чинних кризових явищ в економіці та сфері здоров’я, а також у регіональному економічному середовищі, яке вже демонструє мляве зростання, високий рівень безробіття та фіскальні проблеми.

Принципи державного управління (OECD/SIGMA, 2017), спільно розроблені ЄС та Програмою ОЕСР/SIGMA, встановлюють орієнтири для системи планування та формування політики, в тому числі конкретні рекомендації та очікування щодо планування та імплементації заходів, пов’язаних з європейською інтеграцією (1.4).

1.4. Принципи державного управління, сформульовані SIGMA – Закріплення ключових вимог та стандартів щодо європейської інтеграції та формування політики на основі доказової бази

Принципи державного управління були розроблені Програмою ОЕСР/SIGMA в тісній співпраці з ЄС для визначення детальних вимог до належного функціонування публічної адміністрації у сфері планування та формування політики, а також в інших п’яти ключових сферах. Вони закріплюють підхід ЄС до реформування державного управління та встановлюють ключові вимоги до процесу інтеграції в ЄС. Деякі з цих принципів стосуються необхідності належного планування та моніторингу європейської інтеграції, а також формування політики на основі доказової бази в інклюзивний спосіб.

Принцип 2: Чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції створені та посилені при координації, яку здійснює відповідальний орган.

Принцип 4: Гармонізована система середньострокового планування запроваджена для всіх процесів, які стосуються європейської інтеграції, та вбудована в національну систему планування політики.

Принцип 9: Процедури та інституційна організація європейської інтеграції складають невід’ємну частину процесу формування політики та забезпечують системну та своєчасну транспозицію законодавства Європейського Союзу.

Принцип 10: Процес формування політики та підготовки проєктів законодавчих актів спирається на доказову базу, оцінка впливу послідовно використовується в усіх міністерствах.

Принцип 11: Політики і законодавство розробляються в інклюзивний спосіб, який дає можливості для активної участі суспільства і дозволяє координувати різні кути зору всередині уряду.

Джерело: SIGMA, *The Principles of Public Administration* (2017).

1.2. Використання аналізу та доказової бази для планування приєднання до ЄС та гармонізації законодавства

1.2.1. Процес приєднання до ЄС та основні етапи гармонізації законодавства

Великий обсяг регуляторних норм і положень держав-членів приймається на рівні ЄС. Це саме стосується держав-кандидатів та потенційних кандидатів, які прагнуть тіснішої інтеграції та в кінцевому рахунку повноправного членства в ЄС. Розуміння потенційних впливів, ризиків та наслідків такого нового регулювання може допомагати країнам досягати кращих результатів політики в довгостроковій перспективі при просуванні в процесі європейської інтеграції.

Згідно зі статтею 4(3) Договору про Європейський Союз^v, від держав-членів ЄС очікується вжиття усіх належних заходів задля забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з Договорів або є результатом актів інституцій ЄС. Держави зі статусом кандидата мають забезпечувати повну гармонізацію чинних законів та майбутнього законодавства з нормами права ЄС, перш ніж їх членство в ЄС може офіційно розпочатися.

Процес приєднання до ЄС та очікування від держав-кандидатів та потенційних кандидатів за останні десятиліття стали більш жорсткими. Уперше держави-члени ЄС визначили критерії приєднання на Європейському саміті в Копенгагені і 1993 році^{vi}, згодом ці критерії були розширені на засіданні Європейської Ради в Мадриді у 1995 році^{vii}. До визначення остаточних результатів процесу переговорів про вступ, держави-кандидати мають продемонструвати свою готовність та здатність ефективно застосовувати *acquis*. Недостатньо просто прийняти національне законодавство, технічно гармонізоване із законодавством ЄС; очікується, що країни демонструватимуть повну готовність та здатність застосовувати та забезпечувати повне дотримання нових правил, як передумова для поступу в процесі приєднання до ЄС. Такі держави повинні ретельно планувати та керувати всім процесом і використовувати доказову базу та аналіз на різних етапах процесу приєднання задля досягнення кращих результатів для своїх країн і громадян.

Процес приєднання до ЄС може бути тривалим: він включає складні переговори в усіх сферах та розділах права ЄС. Під час переговорів про приєднання країна-кандидат не веде перемовини стосовно сутності *acquis*, а обговорює та погоджує умови, строки та фінансові рамки запровадження нових правил і стандартів.

Масив права ЄС для зближення є великим, що потребує ретельного планування та визначення пріоритетів. Країнам, що знаходяться в процесі приєднання, необхідно спочатку транспонувати норми й положення ЄС, які мають принести найкращі результати для економіки та громадян з найменшими витратами (1.5). Для цього країни мають дотримуватися чітких принципів та системного підходу при аналізі впливу нового регулювання. Залежно від домовленостей, досягнутих під час переговорів, виняткові перехідні особливості можуть бути передбачені щодо повного застосування *acquis* після дати приєднання, з можливими відступами від правил ЄС, що має підкріплюватися належною доказовою базою.

1.5. Право ЄС (*acquis*) та основний вид правових інструментів ЄС для транспозиції

Право ЄС (*acquis*), упорядковане за 35 сферами політики ("розділи"), є масивом єдиним прав та обов'язків, що є обов'язковими для всіх членів Європейського Союзу. Право ЄС постійно розвивається та включає:

- зміст, принципи та політичні цілі Договорів;

- законодавство, прийняте на виконання Договорів та судової практики Суду Європейського Союзу;
- декларації та резолюції, які приймає ЄС;
- заходи у сфері єдиної зовнішньої та безпекової політики;
- заходи у сфері юстиції та внутрішніх справ;
- міжнародні договори, укладені ЄС та міжнародні договори, укладені країнами ЄС між собою у сфері діяльності ЄС.

Регламенти і директиви є первинним джерелом права ЄС. **Регламент** має загальне застосування. Він є обов'язковим у всій повноті, його дія прямо поширюється на всі держави-члени. **Директива** є обов'язковою в частині результату, якого має бути досягнуто, для кожної держави-члена ЄС, якій вона адресується, але національні органи влади мають приймати рішення стосовно форми й способів досягнення результату. Крім цього інституції ЄС видають **рішення**, а також **висновки** та **рекомендації**, які також складають важливу частину права ЄС.

Джерело: Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); *Summary of EU Legislation, EU-Lex Access to European Union Law*, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html>.

Для чинних членів ЄС регламенти і рішення мають пряме застосування та стають обов'язковими по всьому ЄС з дня набрання чинності, але директиви ЄС потребують транспозиції. Що стосується директив ЄС, держава-кандидат або потенційний кандидат повинна мати змогу транспонувати директиву в національний закон для досягнення цілей політики ЄС у відповідності з національними цілями приєднання до ЄС.

Установлення чітких процедур і принципів планування і транспозиції *acquis* також є важливим завданням для чинних держав-членів ЄС (1.6).

1.6. Підготовка і проведення транспозиції законодавства ЄС у Нідерландах

Аналіз впливу нових норм законодавства ЄС повністю інтегрований у систему формування політики Нідерландів. Спочатку готується пояснювальний документ, у якому серед інших питань аналізуються мета і вплив проєкту нового закону ЄС та представляється перший висновок Уряду Нідерландів щодо цього проєкту. Цей документ обговорюється в Уряді та передається в Парламент для розгляду. Остаточний документ стає основою для переговорів Уряду стосовно нового закону ЄС. Державні службовці використовують аналіз у переговорах з інституціями ЄС. План проведення транспозиції директиви ЄС також готується протягом двох місяців після прийняття спільної позиції на переговорах.

Щодо правового інструменту транспозиції директиви ЄС, методом, якому віддають перевагу в голландській системі, є включення закону ЄС у корпус чинного законодавства. Стандартні законодавчі процедури та вимоги, в тому числі вимога підготовки ОРВ, поширюються на законодавчі акти, які транспонують норми права ЄС, але проєкти документів щодо імплементації законодавства ЄС можуть безпосередньо направлятися Раді Міністрів для своєчасної реалізації законів. Правила ОРВ однаковою мірою стосуються актів, які забезпечують транспозицію *acquis*. ОРВ відіграє важливу роль у розумінні повного впливу закону ЄС та допомагає Уряду прийняти рішення про найкращий спосіб проведення транспозиції.

Електронна база i-Timer допомагає в управлінні процесом транспозиції та відповідними кроками. Вона надає інформацію про директиви ЄС, які необхідно транспонувати і залежно від правових інструментів, які використовуватимуться для цього, також представляє необхідні кроки та вимоги, яких слід дотримуватися. Строки виконання для кожного кроку встановлюються з урахуванням попереднього середнього часу / темпів впровадження. Ця система також дозволяє здійснювати моніторинг і звітування про загальний прогрес. Відповідні звіти регулярно надаються Парламенту.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі інформації, наданої Міністерством юстиції та безпеки Нідерландів.

1.2.2. Використання ОРВ та аналізу при плануванні приєднання до ЄС, проведенні переговорів та транспозиції в країнах Західних Балкан

ЄС надає адміністраціям країн Західних Балкан чітку перспективу повноправного членства за умови проведення істотних реформ у ключових сферах, таких як верховенство права та демократичне урядування. Багато з цих реформ вимагають комплексних змін у регуляторних системах і практиках країн-кандидатів та потенційних кандидатів регіону Західних Балкан.

Підписавши Угоди про стабілізацію та асоціацію, шість країн балканського регіону взяли на себе зобов'язання гармонізувати національне законодавство (чинні та майбутні закони) з правовою базою ЄС. Загалом Угода про стабілізацію та асоціацію охоплює весь масив *acquis*, а також процес і підхід повної гармонізації законодавства. Однак глибина й темпи інтеграційних процесів та гармонізації законодавства можуть доволі суттєво відрізнятись, залежно від сфери *acquis*, а також національних пріоритетів та інтересів кожної країни. Існує певний простір для переговорів та обговорення. Це може допомогти країнам планувати загальний процес, забезпечувати ефективний та збалансований розподіл адміністративних та фінансових ресурсів на європейську інтеграцію та здійснювати управління внутрішніми ризиками і тиском.

Стратегічне планування і визначення пріоритетів

Угоди про стабілізацію та асоціацію – це основні стратегічні документи, які визначають пріоритети і цілі процесу європейської інтеграції, а також закріплюють ролі та обов'язки ЄС і держав-партнерів у цьому процесі. Угоди про стабілізацію та асоціацію передбачають, що наближення національного законодавства до *acquis* проводиться у відповідності до національного плану прийняття *acquis* – програми, яка погоджується між ЄС та адміністраціями країн Західних Балкан. Де юре національний план розробляється стосовно зобов'язань, які випливають з Угоди про стабілізацію та асоціацію, однак в реальності ці зобов'язання є набагато ширшими, охоплюючи увесь масив *acquis* та пов'язуючи зобов'язання в рамках Угоди з майбутніми переговорами про приєднання.

Національний план прийняття *acquis* є важливим урядовим документом планування, що визначає бачення країни-кандидата, окреслює пріоритети та шлях до повного зближення з *acquis*. Як центральний документ планування, національний план має бути повністю узгоджений з іншими документами планування, такими як урядова програма, річний план діяльності уряду, секторальні стратегії та відповідні плани заходів.

Готуючи такий національний план, країна зазвичай аналізує кілька аспектів *acquis*. По-перше, *acquis*, яке необхідно транспонувати, відокремлюється від *acquis*, що не має стосунку чи впливу на процес приєднання (наприклад, рішення, спрямовані на країни-члени ЄС або індивідуальні компанії, які не є релевантними для країни-кандидата). По-друге, країна визначає елементи *acquis*, які є релевантними для її майбутнього членства, але не вимагають транспозиції, оскільки вони в силу свого характеру будуть безпосередньо застосовними після приєднання (наприклад, процедурні аспекти, які є застосовними в ЄС, або обов'язок щорічного звітування перед Європейською Комісією). Решта представляє *acquis*, яке країна повинна транспонувати під час переговорів про приєднання (більшість складатимуть регламенти і директиви, але також це будуть рішення, рекомендації, висновки та незаконодавчі акти ЄС, такі як повідомлення тощо).

Регулярний огляд та аналіз національних планів, зокрема фінансово-економічні розрахунки та потенційний вплив на державний бюджет, є критично важливим для розуміння розміру впливу різних регулювань, які приймаються на рівні ЄС. Це також допомагає оцінити адміністративну спроможність, необхідну для повної імплементації та забезпечення виконання нових стандартів і правил.

Процес скринінгу

Національний план слугує основою для процесу скринінгу, під час якого країна представляє детальний план досягнення повного зближення з *acquis*. На цьому етапі від країн також очікується визначення викликів чи ризиків, які вони передбачають у процесі наближення законодавства. Пізніше, у рамках переговорів національні плани оновлюються з урахуванням регулярних звітів про результати скринінгу, досягнутих у ході переговорів домовленостей та планів, підготовлених країнами-кандидатами для досягнення початкових, проміжних та завершальних цільових показників.

Процес скринінгу є унікальною нагодою для країни-кандидата повною мірою зрозуміти реальний розрив між ЄС та національними регуляторними режимами та безпосередньо поставити запитання до ЄС стосовно практичних аспектів імплементації *acquis*, а також наслідків відповідного законодавства для країн ЄС. Для країни-кандидата надзвичайно важливо бути добре підготовленими, мати змогу поставити корисні, релевантні запитання і мати базовий аналіз впливу різних розділів та основних регламентів, яких охоплюються кожним розділом. На цьому ранньому етапі оцінка впливу, підготовлена ЄС або країною-членом, може бути корисним джерелом інформації про масштаб регуляторних змін та їх потенційний вплив. Інформація і дані, що містяться у звіті ЄС про оцінку впливу, можуть бути надзвичайно цінними для підготовки національних ОРВ.

Пізніше ця оцінка може далі деталізуватися та удосконалюватися під час розроблення та формулювання проєктів нових національних регуляторних актів.

1.7. Використання аналізу впливів для транспозиції законодавства ЄС: Латвія

У 1998 році Латвія ввела систему підготовки *Початкового висновку щодо оцінки впливу пропонованого законодавства* ("Анотації"), яка є основним інструментом регуляторного управління для *ex ante* аналізу впливів нових пропозицій політики. Анотації стали обов'язковими у 2001 році та використовувалися у період, що передував приєднанню до ЄС, до 2004 року, для оцінки впливу регуляторних змін унаслідок членства в ЄС. Ця система дозволяла уряду систематично збирати та розглядати інформацію про потенційні соціальні, економічні та фінансові наслідки нових проєктів законодавчих актів, у тому числі тих, які випливали із зобов'язань, пов'язаних з членством у ЄС. Крім цього, підготовка анотацій забезпечувала оцінку відповідності пропонованого законодавства новим вимогам ЄС. Міністерства, визначені основними розробниками, відповідали за підготовку таких анотацій за стандартною формою. Остаточна узгоджена анотація ставала частиною пакету документів, який подавався уряду на затвердження. Різні міністерства та відомства мали розглядати та оцінювати частини анотації, які безпосередньо стосувалися їх сфери повноважень. Зокрема Міністерство фінансів було зобов'язано розглянути та підтвердити оцінку впливу на державний та місцеві бюджети.

У всіх випадках транспозиції *acquis*, які розглядалися у період до приєднання, підготовка анотації була обов'язковою до внесення відповідних проєктів та їх схвалення Урядом. Зокрема, відповідальне профільне міністерство мало провести різні тести та оцінювання, такі як: (i) обґрунтування ініціювання нової зміни законодавства; (ii) оцінка того, що це означатиме для соціального, економічного та адміністративного навантаження в Латвії; (iii) оцінка потенційного впливу проєкту законодавчого акта на державний та місцеві бюджети; (iv) оцінка потенційного впливу даної законодавчої ініціативи на чинну систему правових норм; (v) відповідність міжнародним зобов'язанням Латвії.

Крім цього, законодавчі акти, які забезпечували транспозицію *acquis*, мали проходити додаткові перевірки та експертизу, що включало: (i) оцінку мети конкретного законодавчого акта ЄС та обґрунтування його імплементації в правову систему Латвії запропонованими правовими методами; (ii) аналіз строків і термінів впровадження відповідних законодавчих актів ЄС, прийняття розробленого проєкту акта, а також обґрунтування встановлених термінів з посиланням на різні документи; (iii) підготовку таблицю відповідності національного законодавчого акта в порівнянні з *acquis*; (iv) звіт про всі зовнішні консультації та комунікацію, яка здійснювалася під час підготовчого етапу; (v) обговорення підходу до імплементації та забезпечення дотримання та виконання норм.

Після того як Латвія стала членом ЄС, адміністрація розширила систему анотацій як основний *ex ante* інструмент регуляторного управління для забезпечення ефективної транспозиції нового законодавства ЄС та в інших цілях. Форма анотації була доопрацьована з метою включення додаткових оцінок, які мають проводитися при транспозиції. Зокрема були запроваджені такі додаткові елементи: (i) оцінка того, чи не є проєкт національного акту більш жорстким, ніж вимоги законодавства ЄС (по суті це перевірка наявності ризику "намагання перевершити вимоги ЄС"); (ii) звіт про причини та розгляд можливих альтернатив (у тому числі нерегуляторних заходів); (iii) оцінка того, як передбачена в законодавстві ЄС свобода дій держав-членів реалізується при транспозиції та імплементації певних норм *acquis*; (iv) інформаційна довідка про зобов'язання,

що стосуються дотримання регламентів інституцій ЄС та актів, які регулюють надання інформації про проекти технічних регламентів, надання державної допомоги та фінансового регулювання.

Джерело: Узагальнення SIGMA на основі Керівництва, схваленого Кабінетом Міністрів Латвії (2009, 2001).

Підготовка до переговорів про приєднання

Використання аналізу та доказової бази як інформаційного підґрунтя для рішень під час переговорів про приєднання до ЄС допомагає ЄС та країнам-кандидатам одержати висновки, які будуть сприятливим і корисними для обох сторін. Після підготовки звіту ЄС про результати скринінгу, а також після виявленням Європейською Комісією прогалин у чинному законодавстві, країна має розпочати підготовку власної позиції для переговорів. Це також час, коли країни можуть звернутися із запитом про будь-які перехідні умови / періоди, а також відступи, якщо є така необхідність. У кращих інтересах країни-кандидата звернутися з проханням про конкретні адаптації до *acquis* та, у виняткових випадках, перехідні умови та заходи для мінімізації будь-яких негативних наслідків запровадження законів ЄС протягом очікуваного строку. Деякі позиції під час переговорів, особливо запити щодо перехідних умов або відступів, мають кращі шанси на позитивне сприйняття ЄС, якщо вони підкріплюються та обґрунтовуються всебічним аналізом та доказами, які демонструють, чому неможливо або небажано досягати повного зближення на дату приєднання.

ОРВ або аналогічні інструменти та методології можуть допомагати країнам системно оцінювати основні впливи та ризики нового регулювання, що випливає з транспозиції *acquis*, та слугувати інформаційним підґрунтям для рішень під час переговорів про приєднання. Без такого аналізу уряд не матиме змоги приймати оптимальні, обґрунтовані рішення. Ґрунтовний аналіз і доказова база є незамінними для того, щоб команда, яка веде переговори, удосконалювала свою стратегію, визначала пріоритетність та послідовність заходів реформування. Як правило, головний представник країни на переговорах (і загалом урядові структури координації та прийняття рішень щодо європейської інтеграції) має повноваження приймати стратегічні рішення про подання запитів щодо відступів чи перехідних умов. Отже, мають бути створені та запроваджені процеси і критерії для ініціювання детального аналізу впливів нового регулювання, щоб мати змогу подавати запити, які мають кращі шанси на схвалення ЄС, і таким чином представники країни матимуть змогу готуватися та планувати свої дії відповідним до цього.

Рис. 1.4. Використання ОРВ та аналізу на різних етапах планування приєднання до ЄС, ведення переговорів та процесу транспозиції норм

Інтегрований системний підхід для забезпечення процесу приєднання до ЄС на основі доказової бази



Примітка: Процес представлено у спрощеному вигляді, щоб відобразити ключові етапи та віхи процесу гармонізації законодавства і транспозиції *acquis* разом з потенційними етапами використання ОРВ та інших аналітичних інструментів.

Джерело: Розроблено SIGMA на основі різних настанов та зовнішніх рамок щодо приєднання до ЄС та гармонізації законодавства.

Разом з цим слід зазначити, що ініціювання аналізу впливів нового регулювання ЄС за допомогою ОРВ на ранньому етапі процесу вимагає додаткових адміністративних ресурсів, що може становити виклик для адміністрацій відповідних країн. Згідно з принципом пропорційності на цьому етапі важливо зосереджувати зусилля лише на найбільш складних та потенційно спірних нових регуляторних пропозиціях при проведенні ОРВ. Нереалістично та недоцільно проводити ОРВ для всього масиву *acquis* під час переговорів. Механізми сортування та фільтрування можуть допомогти

виокремити найважливіші регуляторні акти, на яких слід зосередити увагу. Ініціювання ОРВ на ранніх етапах процесу полегшує здобуття позитивного рішення щодо відповідної регуляторної пропозиції, ніж коли оцінка проводиться на більш пізніх етапах формування політики.

Планування, підготовка проєктів та прийняття національних законодавчих інструментів на етапі транспозиції

Країни, що знаходяться в процесі приєднання, мають ретельно планувати роботу з транспозиції законодавства ЄС та враховувати багато чинників. Це може включати вплив та відповідність заходів національним пріоритетам; часові рамки імплементації; наявність адміністративної спроможності; імплементації та забезпечення дотримання та виконання нових норм тощо. Національні плани транспозиції повинні містити зазначення відповідальних міністерств та установ, а також способи транспозиції кожного окремого правового акта ЄС. Якість такого плану вимірюється повнотою та глибиною запланованих завдань з транспозиції, а його ефективність – виконанням запланованих зобов'язань у попередньо погоджені строки та якістю транспозиції.

Транспозиція законодавства ЄС несе певні ризики та виклики. Деякі з цих ризиків стосуються характеру процесу приєднання та індивідуальних особливих обставин країни. Разом з цим, деякі поширені ризики та небажані практики є релевантними не лише для країн, що знаходяться в процесі приєднання, але й для багатьох чинних членів ЄС. Це особливо стосується так званого “прагнення перевершити”, коли країни ставлять собі планку вище мінімальних вимог ЄС. Такі практики можуть створювати зайві додаткові бар'єри та витрати для національного бізнесу та організацій, що робить їх менш конкурентоспроможними в ЄС та на міжнародному рівні. Тому для країн-кандидатів важливо усвідомлювати ці ризики та мінімізувати їх в рамках аналізу впливів нового регулювання на етапі підготовки проєктів актів (1.8).

1.8. Практики транспозиції, яких слід уникати

Вихід за верхню межу мінімальних вимог законодавства ЄС часто називають англійським терміном “gold-plating”, що в даному контексті означає “прагнення перевершити”. Європейська Комісія визначає це як “надмірність норм, рекомендацій та процедур, які нагромаджуються на національному, регіональному та місцевому рівнях, що йде в розріз з очікуваними цілями політики, які передбачається досягти таким регулюванням”. Така практика безпідставно та без необхідності піднімає регуляторну планку для національного бізнесу та людей, створюючи додаткові витрати і навантаження, та відповідно роблячи їх менш конкурентоспроможними на ринку ЄС.

Іншим серйозним ризиком є практика паралельного регулювання, що позначається терміном “double-banking”, коли законодавство ЄС охоплює ту саму сферу, як і чинне національне законодавство, можливо дещо по-іншому та різною мірою. Адміністрації країн повинні прагнути оптимально упорядкувати новий та чинний правові режими і використовувати процес транспозиції як можливість скасувати або спростити чинні національні правила та регуляторні норми. Країни мають намагатися досягти максимально можливої консолідації через транспозицію, об'єднавши всі відповідні регуляторні акти в один.

Системний розгляд та врахування ризиків як частина аналізу варіантів імплементації та підготовки актів під час розроблення актів національного законодавства може суттєво знизити ці два ризики. Для уникнення паралельного регулювання необхідно повністю переглянути все відповідне національне законодавство, щоб виявити потенційні сфери перетинання з *acquis*. Найкращим способом уникнути дублювання є не розглядати законодавство ЄС як доповнення до чинних національних правил, а мати основну мету – створити завдяки транспозиції цілісний,

внутрішньо узгоджений регуляторний режим або через внесення змін до чинного законодавства, або через його скасування чи припинення дії, щоб розпочати все наново з новим режимом.

Джерело: HM Government (2018), *Transposition guidance: How to implement European Directives into UK law effectively*.

Усі нові закони, які впливають з процесу транспозиції, повинні відповідати тим самим стандартам і процесам, як і національні закони. Таким чином, у плані транспозиції має бути враховано додатковий час і роботу, які є необхідними для проведення всієї підготовчої роботи, зокрема ОРВ та внутрішніх і зовнішніх консультацій. Проекти індивідуальних законодавчих актів, які транспонують законодавство ЄС, оцінюються Європейською Комісією індивідуально. Ініціювання ОРВ для цих індивідуальних законодавчих заходів на ранньому етапі та надання звітів про ОРВ Європейській Комісії разом з проектами законів може сприяти дискусії та покращити політичний діалог між ЄС та країною-кандидатом. Як тільки країна розпочала переговори про приєднання, всі проекти законів (і найважливіших актів вторинного законодавства), які є релевантними для вступу до ЄС, проходять *ex ante* оцінку Європейської Комісії. Так само, ОРВ для цих проектів може забезпечити більш ефективний політичний діалог з ЄС.

Процес підготовки та прийняття актів, що транспонують законодавство ЄС, має кілька етапів, аналогічних тим, які є обов'язковими для актів, які ініціюються та приймаються на національному рівні. Додаткові документи, такі як таблиця відповідності та висновки про відповідність вимогам законодавства, також готуються для актів, що стосуються транспозиції. Країнам також слід подбати про те, що переклад оригінального тексту закону ЄС планується та здійснюється на ранньому етапі для того, щоб можна було провести підготовчий аналіз та роботу.

Вибір правильного законодавчого інструменту та правильного способу і техніки транспозиції є так само важливим для успішної гармонізації. Обрання правильного способу допомагає мінімізувати потенційні ризики та зайве навантаження внаслідок транспозиції (1.9).

1.9. Юридичні способи транспозиції законодавства ЄС

Вибір та застосування найбільш доцільного юридичного способу транспозиції є важливим для мінімізації зайвих витрат та навантаження, а також для забезпечення ефективної імплементації. Ці способи та пов'язані з ними ризики можна системно аналізувати при розробленні альтернативних варіантів реалізації політики, моніторингу та забезпечення виконання.

1. Логічна транспозиція зі зміною формулювання. Цей спосіб передбачає використання юридичної термінології, відмінної від термінології акта ЄС, для досягнення тих самих цілей та результатів політики. Це може включати прийняття кількох національних законодавчих актів для транспозиції одного акта ЄС. Ця техніка може використовуватися як для регламентів, так і для директив до приєднання, але лише для директив після приєднання. Зміна формулювання регулювання ЄС може створювати ризики встановлення вимог, які є вищими, ніж мінімальні вимоги ЄС, результатом чого стає надмірність норм. Таким чином, важливо аналізувати варіанти і впливи в рамках повного ОРВ, якщо обирається цей спосіб нормопроекування.

2. Транспозиція шляхом копіювання (дослівне перенесення). Ця техніка використовується для транспозиції актів ЄС або їх елементів, коли формулювання, визначення, числові значення та характеристики повинні бути однаковими в усіх країнах-членах ЄС. У країнах, що знаходяться в процесі приєднання, ця техніка використовується головним чином для транспонування

регламентів, адже вони призначені для однакового використання в усіх країнах ЄС, а також для директив, які спрямовані на визначення стандартів для технічних характеристик продуктів, які можуть забезпечувати злагоджене функціонування внутрішнього ринку та законодавчої системи ЄС. Однією з переваг транспозиції шляхом копіювання є уникнення ризику надмірності норм, тобто перевищення мінімальних вимог ЄС.

3. Транспозиція шляхом посилання на акт ЄС. Ця техніка рідко використовується навіть країнами-членами, а в країнах-кандидатах це не дозволяється з точки зору права, адже законодавство ЄС вважається іноземним законодавством.

Джерело: ОЕСР/SIGMA, Документ політики, підготовлений для Республіки Північна Македонія щодо гармонізації законодавства з правом ЄС: Огляд і рекомендації.

Процес транспозиції має певні відмінності залежно від виду законодавчих актів ЄС. Оскільки регламенти ЄС не мають прямої дії для країн-кандидатів, системи цих країн мають бути гармонізовані з відповідними нормами матеріального права для того, щоб адміністративні практики, гармонізовані з практиками ЄС, можна було розробляти та готувати по всій країні. Для уникнення дублювання країни-кандидати мають скасувати всі законодавчі акти, які до цього використовувалися для транспозиції регулювання ЄС, забезпечуючи при цьому безперешкодне продовження імплементації та забезпечення дотримання і виконання норм. По суті дата вступу в ЄС має лише змінити джерело законодавства, тобто забезпечує перехід від національного законодавства до законодавства ЄС, тоді як імплементації та забезпечення дотримання і виконання норм продовжується.

Імплементація та забезпечення дотримання і виконання норм

Введення в дію нового внутрішнього законодавчого акта є початком імплементації нового регулювання. Імплементувати означає зробити нове законодавство загальною практикою. Для цього публічна адміністрація має створити необхідну адміністративну спроможність через належне управління ресурсами та персоналом, навчання та введення нових процедур та інструментів, а також інвестуючи в інфраструктуру (згідно з Мадридським критерієм 1995 року^{viii}).

Процес гармонізації законодавства вважається завершеним після належного забезпечення виконання нових правил та регулювання на національному рівні та по всій країні. Це означає, що країна мусить застосувати всі заходи в межах певної юрисдикції для стимулювання та/або забезпечення відповідної поведінки та дотримання норм, у відповідності до чинного національного законодавства. Це може включати регулярний моніторинг, сприяння, поширення інформації, інспектування, контроль, ліцензування, притягнення до відповідальності, штрафи та будь-які інші заходи, які можуть призводити до належного та повного виконання.

Забезпечення виконання великою мірою залежить від судового нагляду щодо дотримання чинного законодавства. Таким чином, спроможність судової влади забезпечувати виконання дедалі більшої кількості нових правил та регулювання, що походять з ЄС, має враховуватися при плануванні транспозиції, щоб судові органи встигали за процесом гармонізації та відстежували всі зміни.

Будь-яка оцінка регуляторного впливу, яка проводиться у випадку транспозиції, має повністю розглядати потенційні ризики та впливи, пов'язані з імплементацією та забезпеченням дотримання і виконання норм. Це має бути невід'ємною частиною аналізу та оцінки варіантів у межах ОРВ. Наприклад, додаткові витрати та навантаження, пов'язані із забезпеченням виконання, мають ґрунтовано розглядатися у звітах при порівнянні варіантів та розрахунку потенційних витрат задля забезпечення обрання оптимального шляху імплементації.

Країни-кандидати не можуть впливати на розроблення та прийняття нового законодавства ЄС так, як це можуть робити країни-члени. Але ця ситуація зміниться, як тільки країни стануть повноправними членами ЄС. Вступ дає можливість надавати пропозиції та впливати на законодавчий процес ефективніше та набагато раніше в цьому процесі. Для цього країнам потрібні подальші зміни внутрішніх, національних правил та методологій законотворчості з тим, щоб привести свої процеси формування політики у відповідність до процесів ЄС.

Розділ 2. Порівняльний огляд інституційних та нормативних засад ОРВ та гармонізації законодавства у регіоні Західних Балкан

У даному розділі представлено порівняльний аналіз нормативних та методологічних засад систем оцінки регуляторного впливу (ОРВ) та планування і підготовки гармонізації законодавства у шести адміністраціях країн Західних Балкан. У першій частині аналізу розглядаються кілька компонентів та елементів добре налагодженої системи ОРВ, зосереджуючись на таких ключових аспектах³: *i)* нормативна та методологічна база ОРВ; *ii)* сфера охоплення та вид застосованих ОРВ; *iii)* вимоги щодо якості аналізу в рамках ОРВ; *iv)* організація процесу ОРВ у міністерствах; *v)* управління, підтримка та розбудова спроможності щодо ОРВ на центральному рівні; *vi)* нагляд і контроль якості; *vii)* відкритість і прозорість процесу ОРВ; *viii)* моніторинг, оцінка та постійний розвиток системи ОРВ. У другій частині аналізуються методології та процедури, які забезпечують застосування ОРВ та інструменти проведення фінансово-економічних розрахунків під час планування та проведення транспозиції *acquis* в адміністраціях країн Західних Балкан.

Порівняльний аналіз ґрунтується на вивченні формальних нормативних положень та методологій, а також інформації та даних, наданих адміністраціями країн Західних Балкан у березні – квітні 2020 року. Проаналізовано системи ОРВ таких адміністрацій: Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Чорногорія, Північна Македонія та Сербія. Через складний конституційний та адміністративний устрій Боснія і Герцеговина не має єдиного, загальнодержавного підходу до формування політики. Кожен з чотирьох рівнів адміністрації Боснії і Герцеговини в цьому дослідженні аналізується окремо: рівень держави, рівень федерації, Республіка Сербська (БіГ РС) та Округ Брчко (БіГ ОБ).

³ Конкретні аспекти системи ОРВ, які аналізуються в цьому розділі, спираються на попередні звіти та публікації SIGMA, включаючи [Principles of Public Administration](#) (Формування та координація політики), а також публікації ОЕСР на тему ОРВ та регуляторної політики.

2.1. Порівняльний аналіз систем ОРВ у країнах Західних Балкан

1.2.1. Нормативні та методологічні засади, що забезпечують ОРВ

Чи існує повна нормативна та методологічна база, яка створює умови та забезпечує ефективне та послідовне проведення ОРВ як невід'ємної частини системи формування політики в уряді?

Вступ

Міжнародний досвід та досвід країн-членів ЄС свідчить про те, що існують різні моделі інституційних та нормативних засад для ОРВ. Важливо, щоб такі засади забезпечували повну інтеграцію ОРВ у внутрішні урядові системи та процеси стратегічного планування та формування політики, і що всі пов'язані з ОРВ процедури і правила узгоджуються з прийняттям урядових рішень. Повноваження та відповідальність за підготовку ОРВ, управління та контроль якості, внутрішні консультації та схвалення всередині міністерств, та подання на остаточне затвердження мають бути чітко визначені у внутрішніх правилах та положеннях задля уникнення непорозуміння, неефективності та зайвих затримок. Процес ОРВ має вписуватися у підхід до вироблення політики та законотворчості, що передбачає єдність дій уряду як єдиного цілого, та відповідно бути прив'язаним до публічних консультацій та *ex post* оцінки.

Вимоги та методологія проведення ОРВ має бути викладена в спеціальних настановах. Викликом для таких настанов є те, що вони повинні бути достатньо всеохопними, щоб враховувати всі можливі рішення в різних сферах політики, які готуються для прийняття урядом. Водночас настанови мають надавати достатньо чіткі, докладні методологію та інструкції щодо процесу та мінімальних стандартів і вимог до підготовки індивідуальних пропозицій таким чином, щоб державні службовці мали змогу ефективно виконувати завдання незалежно від сфери політики.

Настанови можуть сприяти тому, що система ОРВ працюватиме ефективно та послідовно. Посібники, методології, шаблони і форми, аналіз практичних кейсів, інші письмові матеріали та онлайн інструменти надають необхідну інформацію для тих, від кого очікується використання аналізу ОРВ. Вони також визначають процеси і стандарти, які повинні дотримуватися всіма залученими до процесу сторонами. Іноді навіть детальніші, ніж більш загальні нормативні вимоги щодо ОРВ, ці джерела можуть надавати корисну технічну та методичну інформацію. Вони мають пояснювати, як слід розробляти ОРВ, які процедури та види аналізу слід розглядати для різних видів пропозицій, а також враховувати необхідність пропорційності та цільового підходу. Для ефективної та послідовної ОРВ методології аналізу впливів та способи їх застосування мають бути представлені в чіткій та легко зрозумілій спосіб (наприклад, пояснювати необхідний рівень аналізу, як конкретні види аналізу мають проводитися, як потрібно проводити консультації із заінтересованими сторонами тощо). Настанови щодо ОРВ також є корисним джерелом інформації для зовнішніх заінтересованих сторін, оскільки прояснюють вимоги та стандарти формування політики, які вони можуть очікувати та вимагати від адміністрації, коли розглядаються їхні індивідуальні пропозиції.

Оскільки загальною метою ОРВ є надавати інформаційне підґрунтя для тих, хто приймає рішення, та для зовнішніх заінтересованих сторін стосовно можливих компромісів та ключових відомостей про політику, яка готується, результати аналізу мають бути представлені у стандартизованих звітах і формах з узагальненням ключових результатів і висновків.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Нормативна база, що дозволяє проводити ОРВ як інструмент *ex ante* аналізу регуляторної політики, визначена в усіх адміністраціях регіону Західних Балкан. Огляд чинних систем показує, що загалом ОРВ включено до регламенту уряду (таблиця 2.1).

В Албанії, Косово, Чорногорії та Північній Македонії вимога щодо проведення ОРВ включена до урядового регламенту. Нормативна база для проведення ОРВ у Сербії є ширшою та відображена в кількох законодавчих актах, у тому числі в законі. У Боснії і Герцеговині на рівні держави ОРВ була офіційно запроваджена шляхом внесення змін до Єдиних правил підготовки проєктів законодавчих актів, але Регламент Ради Міністрів Боснії і Герцеговини не оновлений і тому не відображає, що нова вимога щодо ОРВ є частиною процесу прийняття рішень в уряді.

Таблиця 2.1. Нормативна рамка, що забезпечує ОРВ у адміністраціях регіону Західних Балкан

	Рік формального запровадження ОРВ через регулювання	Рік початку впровадження ОРВ	Основний документ, який вимагає проведення ОРВ
Албанія	2018	2019 (повне впровадження) 2018 (пілотування)	Регламент Уряду ^{ix}
БіГ (Держава)	2017	2019 (часткове впровадження, лише "базова" ОРВ)	Єдині правила підготовки проєктів законодавчих актів ^x
БіГ (Федерація)	2014	2009 (часткове впровадження, в основному "базова" ОРВ)	Указ про процедуру ОРВ ^{xi}
БіГ (РС)	2009	2009 (часткове впровадження, в основному "базова" ОРВ)	Регламент Уряду Рішення про включення оцінки регуляторного впливу в Порядок підготовки законодавчих актів ^{xii}
БіГ (ОБ)	2018	2018 (часткове впровадження, лише "попередня" ОРВ)	Рішення Уряду ОБ щодо процедури та методології ОРВ
Косово	2012	2012	Регламент Уряду ^{xiii}
Чорногорія	2012	2012	Регламент Уряду ^{xiv}
Північна Македонія	2009	2013	Регламент Уряду ^{xv}
Сербія	2003	2003	Закон про систему планування Регламент Уряду Постанова Уряду ^{xvi}

Примітка: Інформація актуальна станом на березень 2020 року. У національних нормативних актах Боснії і Герцеговини різні терміни вживаються для позначення різних категорій та видів ОРВ ("скорочена", "стисла", "попередня"). Усі вони згадуються як базова ОРВ. У жовтні 2020 року Чорногорія запровадила ОРВ на рівні місцевого самоврядування, але це не входить у сферу даного дослідження.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі інформації, наданої адміністраціями країн Західних Балкан.

Усі адміністрації країн Західних Балкан розробили методології та настанови для забезпечення впровадження ОРВ (таблиця 2.2). Ці документи роз'яснюють та доповнюють основні нормативні акти, які дають можливість застосовувати ОРВ, адже додатково визначають процедурні кроки та вимоги, і надають настанови, що допомагають проводити аналіз у рамках ОРВ. Повнота і ясність цих документів та їх зміст є різними частково через те, що системи і види ОРВ у країнах регіону мають відмінності.

Практично в усіх адміністраціях настанови не містять достатньо практичних порад стосовно того, як збір даних, аналіз та консультації мають бути організовані та мають проводитися на практиці в процесі ОРВ. Для прикладу, в методології Албанії відзначається необхідність проведення публічних консультацій для одержання додаткової інформації та зворотного зв'язку, натомість неясно, як саме це має бути досягнуто. Публічні консультації не проводяться систематично і послідовно, а ОРВ не завжди оприлюднюється на сайті публічних консультацій. Деякі документи, зокрема ті, що

використовуються в Північній Македонії та Сербії⁴, застосовуються вже від семи до десяти років чи навіть довше. Хоча забезпечення послідовності методологічного підходу є позитивним, усе ж такі накопичені адміністрацією за цей час практичні знання, висновки та хороші приклади можуть посилити матеріали, які вже використовуються роками. Північна Македонія має цілий набір рекомендаційних матеріалів і методик, але багато з них надають однакові або дуже схожі поради, тому необхідність такої великої кількості документів є сумнівною.

Настанови щодо ОРВ у Боснії і Герцеговині на рівні держави, федерації та Округу Брчко, які визначені в основному нормативному акті, що впроваджує ОРВ, є недостатніми та нечіткими. Через це державні службовці можуть мати труднощі з розумінням та застосуванням методології на практиці. У Республіці Сербській такий документ є більш повним, але видається застарілим. В Албанії методологія проведення ОРВ не є офіційно затвердженою, втім це не є перешкодою для її прийняття та впровадження міністерствами.

Загалом настанови щодо ОРВ були розроблені та видані одним органом в адміністрації, часто за підтримки зовнішніх партнерів. Видається, що ці документи не були підготовлені в активним консультуванням та внеском інших установ, які мають спеціалізовані знання та досвід у конкретній сфері в адміністрації. Наприклад, настанови щодо аналізу впливів на довкілля мають надаватися тим органом, у якому зосереджена фахова компетентність з цієї теми в адміністрації, й саме цей орган має бути провідним у цій роботі.

Хоча нормативні документи та методології щодо ОРВ в усіх адміністраціях регіону Західних Балкан зазначають важливість моніторингу та оцінки як ключового компоненту циклу політики, більшість адміністрацій не запровадили належні системи для їх аналізу та проведення через *ex post* ОРВ або обстеження та оцінки впровадження. Оскільки *ex post* оцінка законодавства та політик загалом не проводиться в регіоні, переваги ОРВ не можуть бути повною мірою реалізовані, а в циклі політики в таких адміністраціях відсутні життєво важливі компоненти (див. рис. 1.3 вище).

Більшість адміністрацій запровадили стандартну форму ОРВ, але лише деякі вимагають резюме ключових результатів на початку документу, що має бути представлено в стислій та чіткій формі. Відсутність таких резюме значно ускладнює донесення ключових результатів та висновків аналізу, особливо вищому політичному керівництву та особам, відповідальним за прийняття рішень. У багатьох адміністраціях через те, що звітам про ОРВ бракує чіткості та простоти, посадовцям, які приймають рішення, та заінтересованим сторонам важче зрозуміти результати та приймати інформовані рішення. Це може применшувати цінність процесу ОРВ, унаслідок чого передбачені основні користувачі можуть ставити під сумнів доцільність такої роботи. В Албанії використовується електронна форма, що стандартизує та визначає шрифт і форматування звіту, а також обмежує розмір розділів у титульних сторінках з тим, щоб у резюме фінального звіту про ОРВ зазначалася лише найважливіша інформація.

Таблиця 2.2. Основні документи щодо методології та настанов для ОРВ

	Основні методологічні документи щодо ОРВ, наявні в профільних міністерствах	Наявні настанови охоплюють усі етапи та аналіз ОРВ	Містить хороші практичні приклади	Наявність електронної стандартизованої форми ОРВ	Містить методологію оцінки варіантів та аналітичні прийоми
Албанія	Методологія ОРВ (2018)	Так	Так	Так	Так
БіГ (Держава)	Настанови є частиною Положення про ОРВ (2017)	Ні	Ні	Ні	Ні

⁴ Новий посібник з ОРВ був у подальшому затверджений адміністрацією Сербії у 2020 році.

БіГ (Федерація)	Настанови є частиною Положення про ОРВ (2014)	Так	Ні	Ні	Так
БіГ (РС)	Рішення про включення ОРВ до процедури підготовки законодавчих актів Посібник з ОРВ (2013)	Так	Ні	Ні	Ні
	Рішення про порядок та методологію ОРВ (2018) Інструкція Мера БіГ (ОБ) щодо проведення оцінки регуляторного впливу в органах публічної адміністрації та установах БіГ (ОБ) (2018)	Ні	Ні	Ні	Ні
Косово	Настанови до розроблення концепцій (2018) Посібник з розроблення концепцій Посібник щодо стандартної моделі фінансово-економічних розрахунків	Так	Так	Так	Так
	Інструкція з ОРВ, видана Міністерством фінансів (2012) Посібник з ОРВ (2011) Настанови щодо ОРВ (2018)	Так	Так	Так	Так
Північна Македонія	Методологія ОРВ (2013) Рішення щодо форми та змісту звіту про ОРВ (2013) Настанови щодо ОРВ (2013) Посібник з ОРВ (2013, MISA)	Так	Так	Так	Так
	Постанова про методологію управління державною політикою, оцінку впливу державної політики та законодавства, зміст документів державної політики (2019) Посібник з ОРВ державної політики та законодавства (2020)	Так	Так	Ні	Так
Сербія					

Примітка: Інформація актуальна станом на березень 2020 року.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення документів щодо настанов та методологій для ОРВ, а також інформації, наданої адміністраціями країн Західних Балкан.

Форми ОРВ, які використовуються в Косово, Чорногорії та Північній Македонії, надають чітку структуру для представлення різних частин аналізу, але не містять окремого розділу з резюме для стислого представлення ключових результатів і висновків. Кілька адміністрацій, зокрема Сербія та Північна Македонія, надають додаткові онлайн інструменти, які сприяють іншим аспектам аналізу (наприклад, інструмент розрахунку адміністративного навантаження за допомогою моделі стандартних витрат). Подібно до цього Албанія має ефективний електронний інструмент (на базі Microsoft Excel) для проведення розрахунків економічної ефективності з тим, щоб ці розрахунки були чітко й послідовно відображені у формі ОРВ.

Ключові висновки

Усі адміністрації регіону Західних Балкан мають формально визначені необхідні нормативні вимоги для проведення *ex ante* аналізу пропозицій політики. Методології та ключові інструменти, такі як форми, також розробляються та надаються міністерствам для використання в більшості країнах. Вимоги щодо проведення ОРВ містяться в основних актах, які регламентують робочі процедури та правила формування політики, і таким чином є невід'ємною частиною основного процесу прийняття рішень в уряді. Методичні рекомендації та матеріали, які є в усіх адміністраціях, часто виявляються надто загальними та теоретичними, не містять взагалі або містять мало практичних прикладів і

кейсів для підтримки ОРВ у різних галузях та сферах політики. Основні керівні документи в Боснії і Герцеговині (РС) та Північній Македонії не оновлювалися вже сім років, а Сербія видала оновлений, всеохопний Посібник з ОРВ у 2020 році, приблизно через 10 років після затвердження попередніх настанов. Настанови та наявні матеріали корисно переглядати та оновлювати більш регулярно, доповнюючи їх прикладами з реального досвіду, кейсами та уроками, винесеними на основі впровадження.

2.1.2. Сфера охоплення та вид ОРВ, яка застосовується

Чи існують чіткі критерії, процеси і правила для послідовного, цілеспрямованого використання *ex ante* ОРВ під час прийняття рішень урядом, які дозволяють проводити пропорційний аналіз впливу найбільш суттєвих пропозицій політики?

Вступ

ОРВ є корисним *ex ante* інструментом політики не лише стосовно регуляторних пропозицій, але й інших заходів та ініціатив у сфері політики. Це є однією з причин, чому різні адміністрації мають різну термінологію для ОРВ (аналіз впливів, оцінка впливів, висновки та про вплив, концепції тощо). Деякі адміністрації також використовують інші інструменти, такі як оцінка впливу політики або оцінка фіскального/бюджетного впливу, для зважування різних видів політик і впливів за допомогою різних або паралельних процесів, замість ОРВ. Незалежно від того, яка саме модель *ex ante* аналізу політики застосовується, важливо забезпечувати, щоб система оцінки впливів була всеохопною, оптимально розробленою та послідовно впроваджувалася без зайвого перетинання різних інструментів та процесів.

Погоджуючись з необхідністю ОРВ, слід усвідомлювати додаткові вимоги, які будь-яка система *ex ante* аналізу політики може накладати на адміністративні ресурси та компетентності. Важливо визначити оптимальну сферу охоплення ОРВ, що допомагає адміністрації проводити *ex ante* аналіз урядових пропозицій, враховуючи потреби та спроможність адміністрації. Фактичний масштаб ОРВ, тобто кількість досліджень, які проводяться в системі, зазвичай визначається відповідними положеннями про ОРВ, ураховуючи два основні чинники.

По-перше, це визначається видом законодавчого інструменту або урядових рішень чи пропозицій, які відображаються в основному документі, який врегульовує ОРВ. Це іноді позначається поняттям “горизонтальна сфера охоплення”, зокрема первинне законодавство, вторинне законодавство, програми і документи політики.

По-друге, країни часто застосовують винятки та механізми фільтрування для звільнення певних видів пропозицій від обумовлених ОРВ вимог з огляду на відносно обмежену додану цінність проведення *ex ante* аналізу для таких заходів. Зазвичай це залежить від характеру пропонованої політики або її сфери, а не самого законодавчого інструменту. Наприклад, вимога проведення ОРВ загалом не поширюється на закони про державний бюджет, які визначають політичні пріоритети та пріоритети політики у сфері публічних фінансів на відповідний календарний рік (хоча, звичайно, мають проводитися інші види аналізу). Так само чутливі до строків заходи, які приймаються в надзвичайних ситуаціях, такі як заходи подолання пандемії COVID-19, як правило, виключаються з усіх процесів *ex ante* регуляторного нагляду та аналізу впливів. Наявність у системі таких передбачень і фільтрів створює необхідну гнучкість для забезпечення ефективного та результативного використання наявних ресурсів та фахових компетентностей. Такі рішення не повинні гальмуватися через загальні вимоги проведення ОРВ. Однак для екстреного регулювання необхідно передбачити інші інструменти регуляторного управління, такі як положення про автоматичне припинення дії норм, *ex post* огляди та оцінки імплементації, щоб мінімізувати ризики та навантаження в довгостроковій перспективі. Критерії для будь-якого звільнення від ОРВ мають бути чітко визначені та послідовно виконуватися задля ефективної імплементації.

Пропорційний підхід до аналізу необхідно розглядати при визначенні фактичної сфери охоплення ОРВ, а також глибини аналізу індивідуальних досліджень ОРВ. З точки зору ефективного витрачання ресурсів може бути недоцільним установлювати та вимагати дотримання високих стандартів аналізу для кожного виду урядової пропозиції. Особливо це є слушним для адміністрацій, які не мають потужної традиції, спроможності та фахових знань щодо використання аналізу та доказової бази під час прийняття рішень в уряді.

Система ОРВ має включати вбудований механізм фільтрування, який дозволяє адміністрації визначати найбільш суттєві пропозиції з точки зору передбачених впливів, потенційного публічного інтересу, політичної чутливості та інших чинників. Звичайно, викликом є створити систему, здатну швидко визначати пропозиції політики із значними впливами чи ризиками, які вимагають глибокого аналізу та заслуговують на більші обсяги ресурсів. Функціональна, ефективна система фільтрування потребуватиме певного рівня початкового аналізу пропозиції якомога раніше та швидше на етапі планування політики. Також потребуватимуться механізми верифікації та нагляду. Це може допомогти забезпечувати обґрунтованість рішень про звільнення певних пропозицій від більш вимогливої ОРВ і до формального затвердження підтверджувати те, що передбачені впливи дійсно не є істотними.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Системи ex ante аналізу політики в адміністраціях країн Західних Балкан головним чином зосереджені на регуляторних заходах, які запроваджуються через первинне законодавство. Проведення ОРВ для законопроектів вимагається в усіх адміністраціях. Формальна вимога щодо проведення *ex ante* аналізу впливу вторинного законодавства за допомогою ОРВ чи іншої подібної методології не запроваджена в Албанії та в Північній Македонії (таблиця 2.3). Албанія має нормативну основу для поширення застосування ОРВ на акти вторинного законодавства, але наразі це не має належного інституційного підґрунтя і на практиці не проводиться. ОРВ вимагається для “важливих” актів вторинного законодавства в Косово, але повною мірою не впроваджено на практиці. Адміністрації регіону мають інші інструменти для аналізу регуляторних пропозицій, такі як пояснювальні записки. Однак незастосування повного *ex ante* нагляду для регулювання, що запроваджується через вторинне законодавство, може негативно вплинути на його якість.

У федеральній адміністрації Боснії і Герцеговини вимога проведення ОРВ поширюється на документи політики. У Сербії, крім ОРВ, використовується окремий інструмент і процес – оцінка впливу політики – для оцінки впливу пропозицій і документів політики. Але методологія визначає, що ці інструменти мають бути тісно пов’язані з ОРВ, якщо пізніше розробляється законодавчий чи регуляторний документ. Закон про систему планування в Сербії встановлює принцип пропорційності при визначенні сфери охоплення та методів аналізу політики та регулювання.

Таблиця 2.3. Формальні вимоги проведення *ex ante* оцінки впливу для різних видів регуляторних інструментів

	Первинне законодавство	Вторинне законодавство
Албанія	Вимагається	Не вимагається*
БіГ (Держава)	Вимагається	Вимагається*
БіГ (Федерація)	Вимагається	Вимагається*
БіГ (РС)	Вимагається	Вимагається*
БіГ (ОБ)	Вимагається	Вимагається*
Косово	Вимагається	Вимагається*
Чорногорія	Вимагається	Вимагається
Північна Македонія	Вимагається	Не вимагається
Сербія	Вимагається	Вимагається

Примітка: Інформація вказує на нормативну вимогу щодо аналізу, а не на фактичну практику.

*В Албанії нормативна база вимагає поширення ОРВ на вторинне законодавство з січня 2020 року. Однак впровадження цього правила ще не розпочалося. Хоча ОРВ є формальною вимогою в адміністраціях Боснії і Герцеговині, ця вимога ще не є повністю впровадженою. Так само, ОРВ вимагається для “важливого вторинного законодавства в Косово, але повною мірою не впроваджено на практиці. Крім цього нормативна база Косово вимагає оцінки впливів вторинного законодавства в пояснювальній записці, але впровадження цієї вимоги призупинено. У 2020 році Чорногорія запровадила ОРВ для регулювання, що приймається органами місцевого самоврядування.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення національних положень, а також інформації, наданої адміністраціями країн Західних Балкан.

Усі адміністрації регіону Західних Балкан також визнають різні винятки для звільнення певних видів пропозицій від вимоги проведення ОРВ, але індивідуальні підходи та переліки таких винятків є різними. Зазвичай це стосується заходів, які запроваджуються в надзвичайних ситуаціях, таких як поширення COVID-19 (таблиця 2.4). У більшості адміністрацій вимоги проведення ОРВ не поширюються на закони про державний бюджет, крім Боснії і Герцеговини. У деяких адміністраціях, зокрема в Албанії та Сербії, орган, який здійснює нагляд за ОРВ, має перевіряти та підтверджувати всі індивідуальні винятки з відповідних правил. Хоча у більшості адміністрацій даний підхід відповідає кращій міжнародній практиці, його можна далі доопрацювати та зробити більш конкретним задля усунення будь-яких лазівок у системі шляхом запровадження чітких критеріїв, які забезпечуватимуть системний аналіз усіх важливих регуляторних змін.

Таблиця 2.4. Приклади винятків для певних законодавчих заходів стосовно вимоги проведення ОРВ

	Закони щодо надзвичайних ситуацій, зокрема стосовно COVID-19	Закони про державний бюджет	Податкові закони	Ратифікація міжнародних договорів
Албанія	Виключено	Виключено	Включено	Виключено
БіГ (Держава)	Включено	Виключено	Включено	Виключено
БіГ (Федерація)	Включено	Включено	Включено	Виключено
БіГ (РС)	Включено	Включено	Включено	Виключено
БіГ (ОБ)	Виключено	Включено	Включено	Виключено
Косово	Виключено	Виключено	Включено	Виключено
Чорногорія	Виключено	Виключено	Включено	Включено
Північна Македонія	Виключено	Виключено	Включено	Виключено
Сербія	Виключено	Виключено	Включено	Включено*

Примітка: * У Сербії, хоча формально вимога проведення ОРВ поширюється на міжнародні договори, на практиці вони виключаються.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення положень та інформації, наданої адміністраціями країн Західних Балкан

Процес і категорії ОРВ, які застосовуються в регіоні Західних Балкан, мають широкі відмінності. Кілька адміністрацій, зокрема всі рівні в Боснії і Герцеговині та Сербії, формально визнають дві категорії або види досліджень ОРВ, залежно від очікуваного обсягу або істотності впливу пропозиції. Початковий аналіз, зазвичай на етапі планування законодавчих робіт, спочатку проводиться для всіх пропозицій, а потім використовується для оцінки та підтвердження потреби в повномасштабному, глибинному аналізі за допомогою так званої “повної або комплексної ОРВ”. Так і терміни, як “попередня” або “скорочена” ОРВ використовуються в адміністраціях Боснії і Герцеговині для позначення початкового або базового аналізу, який зазвичай проводиться на ранньому етапі розроблення політики⁵. Підготовка комплексних ОРВ у багатьох адміністраціях Боснії і Герцеговині це не має повної інституалізації.

⁵ Термін “базова ОРВ” вживається тут для позначення всіх різних видів базових, скорочених чи попередніх досліджень ОРВ, які зазвичай проводяться на початковому етапі розроблення політики.

Однак при цьому існує ризик того, що звіти про такі “базові ОРВ”, які готуються на ранніх етапах розроблення політики, пізніше не оновлюються та не посилюються з тим, щоб надавати корисну інформацію для остаточного рішення. Навіть якщо пропозиція вважається такою, що має відносно малий вплив на ранньому етапі, важливо регулярно переглядати та за доцільності оновлювати початковий аналіз на більш пізніх етапах розроблення політики та нормопроекткування. Деякі зміни в процесі розроблення законопроєкту можуть мати великі наслідки, які потребують ґрунтовного аналізу та врахування.

У Сербії формально виокремлюються два види ОРВ: базова та повна. Яку з двох необхідно застосовувати вирішується на етапі планування з урахуванням передбаченого впливу. Таким чином, принцип пропорційності використовується для управління адміністративними ресурсами та кадровим потенціалом. Чіткі критерії та пороги визначені в положеннях про ОРВ та використовуються для обрання базової або повної ОРВ. Секретаріат з питань публічної політики має повноваження приймати остаточне рішення та надає підтвердження того, чи звільняється пропозиція від проведення ОРВ, або має проводитися базова чи повна ОРВ.

За умови повного та послідовного впровадження, такий дворівневий підхід може слугувати ефективним фільтром, який дозволяє розподіляти та першочергово спрямовувати ресурси на аналіз важливих пропозицій, від яких очікуються найбільші регуляторні впливи. Натомість якщо такий підхід не впроваджується повною мірою та послідовно, існує ризик ускладнення процесу ОРВ шляхом встановлення відмінних стандартів та паралельних процесів, які вимагають ще більше ресурсів для загального управління та нагляду за процесом. Іншим ризиком є те, що міністерства будуть визначати забагато пропозицій такими, що мають відносно обмежений вплив з метою уникнення навантаження, пов'язаного з вимогою проведення повноцінної ОРВ. Чіткі критерії та потужний нагляд є необхідними для того, щоб дворівнева система ОРВ працювала ефективно.

З іншого боку, більшість адміністрацій, зокрема Албанія, Північна Македонія та Чорногорія, формально не розрізняють види ОРВ залежно від передбачуваного впливу. Замість цього значущість впливів та важливість пропозицій зазвичай розглядаються міністерствами, а пізніше органом нагляду за ОРВ при розгляді проєкту пропозицій щодо ОРВ. Це є іншою моделлю фільтрів і сортування для визначення стандартів та вимог аналізу на основі передбачуваного обсягу та істотності регуляторних пропозицій. Викликом у такому неформальному підході є встановити чіткі, об'єктивні критерії і правила для диференційованого підходу до аналізу впливів, які повністю розуміються та впроваджуються всіма залученими сторонами. Крім цього, такі рішення повинні прийматися якомога раніше при розробленні ОРВ, щоб було достатньо часу для планування та проведення глибокого аналізу ОРВ.

Незалежно від механізму фільтрування та застосованого підходу важливо, щоб система ОРВ та вимоги дозволяли здійснювати пропорційний аналіз впливів на основі передбачуваних переваг такого аналізу. Процес ОРВ має бути практично здійсненим з огляду на наявні ресурси, спроможність та навички в адміністрації.

У Косово *ex ante* аналіз проводиться в рамках підготовки так званих концепцій. По суті це звіти адміністрації про *ex ante* ОРВ. Концепції, які містять детальний аналіз пропозиції, варіантів, можливих впливів та ризиків, готуються на ранньому етапі планування законодавчих робіт. Концепція має бути схвалена урядом до затвердження річного плану законодавчих робіт та початку самої роботи з розроблення проєкту акта. Установлення високого стандарту до аналізу та вимога формального схвалення на ранньому етапі процесу є позитивною рисою системи ОРВ у Косово. Водночас побудова цієї системи та запроваджені процеси не дозволяють оновлювати звіт про ОРВ після його схвалення. Таке оновлення могло б надавати більш повну та релевантну оцінку потенційних впливів, зважаючи на всі деталі, які можуть з'являтися під час підготовки проєкту акта.

Крім цього, більшість адміністрацій, зокрема Боснія і Герцеговина, Косово, Чорногорія, Північна Македонія та Сербія, мають окрему оцінку фіскального/бюджетного впливу. Така оцінка вимагається для всіх пропозицій, які можуть мати певний фінансовий вплив (в основному розрахунки витрат) на державний бюджет. Таблиця або резюме оцінки фіскального/бюджетного впливу мають бути

включені до основного звіту про ОРВ, а методологія та процес такої оцінки часто визначаються безпосередньо міністерством фінансів. Інші адміністрації, зокрема Албанія, запровадили оцінку фіскального/бюджетного впливу як частину основного аналізу ОРВ без окремої форми відображення лише фіскальних впливів. В Албанії форма ОРВ вимагає зазначення в резюме загального обсягу очікуваних витрат з державного бюджету на наступні три роки. Крім ОРВ, усі адміністрації вимагають складання пояснювальної записки, в якій надаються стислий виклад пропозиції політики та пояснення правових та нормативних положень у проєкті. Це може демонструвати важливість ОРВ та допомагати краще аналізувати впливи. Такі документи можуть включати узагальнення аналізу та основні висновки звіту про ОРВ.

Ключові висновки

Системи *ex ante* ОРВ у країнах Західних Балкан в основному зосереджені на аналізі проєктів ініціатив, які впроваджуються через прийняття первинного законодавства. В Албанії, Косово та Північній Македонії для регуляторних пропозицій, які ініціюються через вторинне законодавство, навіть якщо вони мають потенційний суттєвий вплив, немає вимоги щодо системного нагляду з використанням методологій ОРВ. Це створює прогалини та ризики в регуляторному управлінні країн Західних Балкан, особливо зважаючи на слабкий характер імплементації в інших адміністраціях, які формально вимагають проводити ОРВ для актів вторинного законодавства. Винятки з правил щодо ОРВ визначені у відповідних положеннях. Усі адміністрації визнають важливість визначення пріоритетів та проведення глибокого аналізу найважливіших регуляторних пропозицій. Однак немає чітких критеріїв та операційних процедур для забезпечення послідовного дотримання цього правила в кожній сфері.

2.1.3. Вимоги до якості аналізу ОРВ

Чи запроваджені достатні методології, стандарти та процедури для забезпечення належного рівня аналізу пропозицій політики в рамках індивідуальних досліджень ОРВ?

Вступ

Проведення ОРВ є адміністративним завданням, що має власні витрати і ризики. Якщо результат процесу ОРВ є слабким та/або неналежним, від цього страждає якість прийняття рішень. Слабкі результати можуть призвести до розчарування та цинічного ставлення до ефективності ОРВ як інструмента розроблення політики. Тому процес та аналіз ОРВ, які ґрунтуються на найкращій наявній інформації та можуть надавати високоякісні рекомендації, є необхідними для досягнення інклюзивного формування політики на основі доказової бази.

Якість є критично важливою на всіх етапах ОРВ: під час планування, збору інформації та даних, верифікації, аналізу, консультацій, нагляду та звітування. Глибинний, надійний аналіз є особливо корисним для об'єктивної оцінки та порівняння альтернативних варіантів політики. Разом з цим, рівень аналізу має бути пропорційним очікуваним перевагам від його проведення, і глибоке дослідження має проводитися для найбільш значущих регуляторних пропозицій.

Стандарти аналізу пропозицій політики та відповідних впливів зазвичай визначаються у настановах та методологічних документах та інших релевантних інструментах. Система та методологія ОРВ мають бути зорієнтовані на інтегрований підхід, в якому всі види впливів та ризиків – економічні, соціальні та екологічні – можуть системно аналізуватися в широкому спектрі галузей та видів пропозицій. Чіткі стандарти мають бути визначені для збору та аналізу інформації та даних.

Принципи кращих практик ОЕСР у сфері оцінки регуляторного впливу відзначають, що ОРВ має виходити за межі безпосереднього економічного впливу і включати різні види впливів, такі як вплив на довкілля, соціальні впливи, впливи на інновації, транскордонні впливи, а також наслідки другого порядку та непередбачувані, ненавмисні наслідки (OECD, 2020).

Практичні методології та техніки є критично важливими для системи ОРВ, яка добре функціонує. Вони можуть демонструвати, як оцінювати різні варіанти політики для того, щоб порівняти та обрати той, від якого очікується найбільша чиста вигода для країни та суспільства в цілому. На міжнародному рівні використовуються багато різних інструментів і технік для оцінки варіантів. Ті, які є найпоширенішими в системах ОРВ, є аналіз витрат і вигід, аналіз економічної ефективності та багатокритеріальний аналіз. Хоча аналіз витрат і вигід часто вважається стандартною технікою оцінки, оскільки надає найкращі результати, його повне та ефективне проведення становить певні труднощі. Також складно повною мірою виміряти впливи в грошовому вираженні. Особливо складною є монетизація вигід і переваг. Це становить особливо проблему для адміністрацій з обмеженою аналітичною спроможністю і даними.

Важливо, щоб процес ОРВ сприяв розгляду альтернативних варіантів політики, в тому числі нерегуляторних. Навіть за відсутності фундаментально відмінних альтернатив, застосування аналітичного мислення та інструментів може допомагати політикам і заінтересованим сторонам усвідомити й зрозуміти ймовірні впливи та ризики бажаного (єдиного) варіанта політики. ОРВ може допомогти визначити менш дорогі варіанти політики, а також розглянути способи та шляхи імплементації та забезпечення дотримання і виконання норм, які сприятимуть більш сталому та ефективному використанню публічних ресурсів.

Крім цього, настанови можуть звертати увагу на методології та теми, які варто розглянути для конкретних способів тестування впливів у пріоритетних сферах політики. Це може включати аналіз впливу на ґендерну та соціальну рівність, впливу на бізнес та малі й середні підприємства, адміністративного навантаження. Установи, які вважаються центрами фахової компетентності в цих сферах (наприклад, департаменти чи агентства, які відповідають за питання ґендерної рівності), мають бути залучені до формування методологій та встановлення стандартів якості у відповідній фаховій сфері.

Як ключовий урядовий документ, у якому представляються впливи пропозицій політики та законодавства, звіт про ОРВ має узагальнювати та чітко представляти результати аналізу, описуючи всі види впливів, включаючи вплив та публічний сектор та державний бюджет. У цьому відношенні роль міністерства фінансів у цьому процесі є ключовою. Система ОРВ повинна мати зв'язок з бюджетним процесом для забезпечення врахування додаткових фінансових витрат, вигід та ризиків для державного бюджету від нових пропозицій політики під час розгляду та планування бюджетних призначень у конкретних секторах. Важливо, щоб відповідні методології підготовки проектів бюджетів / фінансово-економічних розрахунків та розрахунків впливів політики повністю узгоджувалися між собою, щоб розрахунки вірогідних впливів, представлені в ОРВ, та фінансові розрахунки, які використовуються в бюджетному процесі, залишалися послідовними.

Також надзвичайно важливо, щоб рівень аналізу різних видів впливів, який обирається для конкретної ОРВ, відповідав очікуваному рівню користі такого аналізу. Ресурси є обмеженими, і пропорційний та цільовий підхід до аналізу має застосовуватися для визначення ресурсів та стандартів у кожному окремому випадку.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Настанови та методології щодо ОРВ у всіх адміністраціях регіону Західних Балкан формально встановлюють високий стандарт для аналізу та оцінки варіантів. Визнається необхідність та заохочується проведення системного аналізу багатьох різних видів впливів – економічних, соціальних чи впливів на довкілля. Настанови в усіх адміністраціях визначають необхідність розгляду альтернативних варіантів при проведенні аналізу (таблиця 2.5).

Таблиця 2.5. Вимоги щодо визначення варіантів та використання методів їх оцінки

	Вимога розглядати варіант “не робити нічого”	Вимога розглядати принаймні альтернативний варіант	Рекомендований період для оцінки варіантів	Поширений метод оцінки, який рекомендується для ОРВ (аналіз витрат та вигід, аналіз економічної ефективності, багатокритеріальний аналіз)
Албанія	Так	Так	5/10 років	Аналіз витрат та вигід + багатокритеріальний аналіз
БіГ (Держава)	Так	Так	Не визначено	Аналіз витрат та вигід
БіГ (Федерація)	Так	Так	Не визначено	Усі три
БіГ (РС)	Так	Так	Не визначено	Аналіз витрат та вигід
БіГ (ОБ)	Так	Так	Не визначено	Немає
Косово	Так	Так	3-5 років	Усі три
Чорногорія	Так	Так	Не визначено	Усі три
Північна Македонія	Так	Так	Не визначено	Усі три
Сербія	Так	Так	Не визначено	Усі три

Джерело: Аналіз SIGMA нормативних положень та методологій адміністрації країн Західних Балкан.

Формальні вимоги щодо проведення конкретного аналізу впливів або тестів, які мають враховуватися, визначає широке коло питань, які вважаються релевантними, від впливу на конкуренцію та малі й середні підприємства (МСП) до ґендерного впливу (таблиця 2.6). Однак вони не завжди супроводжується детальним практичним поясненням того, як саме проводити конкретний аналіз впливів і як наявні фахові знання та ресурси інших релевантних установ можуть сприяти одержанню максимально якісних результатів. Водночас, формальні правила включають деякі хороші підходи до конкретних тестів на предмет впливу. У сербському положенні та настановах до ОРВ ідеться про проведення повного аналізу ґендерного впливу на основі вихідного тесту. Також вимагається проведення інших спеціальних тестів, у тому числі щодо впливу на МСП та на конкуренцію. Однак неясно, наскільки послідовно ці правила застосовуються на практиці. Новий тест щодо до ґендерного впливу наразі готується і випробовується у Сербії в рамках нового Посібника з ОРВ, який було запроваджено влітку 2020 року.

Таблиця 2.6. Окремі конкретні впливи і тести, які мають розглядатися в рамках ОРВ, на основі чинних методологій

	Бюджетний / фінансовий вплив	Економічні, соціальні та екологічні впливи	Тест на вплив на МСП	Вплив на ґендерну рівність	Оцінка адміністративного навантаження: модель стандартних витрат (МСВ)
Албанія	Так	Так	Так	Ні	Так
БіГ (Держава)	Так	Так	Ні	Ні	Ні
БіГ (Федерація)	Так	Так	Ні	Ні	Так
БіГ (РС)	Так	Так	Ні	Ні	Так
БіГ (ОБ)	Так	Так	Ні	Ні	Так (лише для повної ОРВ)
Косово	Так	Так	Так	Так	Так
Чорногорія	Так	Так	Ні	Ні	Так
Північна Македонія	Так	Так	Ні	Ні	Так
Сербія	Так	Так	Так	Ні*	Так

Примітка: * Новий сербський Посібник з ОРВ (2020) вимагає проведення тесту на ґендерний вплив, але відповідні настанови ще не підготовлені.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення методологій на настанов щодо ОРВ.

Загалом очікується, що оцінка адміністративного навантаження буде частиною ОРВ, але лише декілька адміністрацій працюють з детальними, практичними настановами, які пояснюють, як проводити вимірювання за допомогою моделі стандартних витрат (МСВ) – методики, яка використовується для вимірювання відповідних завдань. Косово має окремий посібник з МСВ, а в Албанії, Північній Македонії, Чорногорії та Сербії настанови щодо МСВ є частиною основної методології ОРВ. В Албанії, Північній Македонії та Чорногорії настанови не містять детальних практичних порад і прикладів, які б допомагали застосуванню МСВ.

Крім Боснії і Герцеговини (ОБ), методології ОРВ усіх адміністрацій зазначають необхідність використання хоча б однієї з трьох основних аналітичних методик – аналізу витрат та вигід, аналізу економічної ефективності, багатокритеріального аналізу. Однак часто настанови не надають достатньо глибокого пояснення застосування цих методів порівняння або належних прикладів. Аналіз витрат та вигід зазначається як один з бажаних методів оцінки в усіх адміністраціях регіону, але повні технічні інструкції стосовно того, як це повинно здійснюватися, відсутні (зокрема, період часу, дисконтна ставка, яка має бути застосована, процес досягнення цього). Албанія зазначає аналіз витрат та вигід як бажаний метод оцінки та аналізу варіантів, але частіше заохочується використання інших методів, зокрема багатокритеріального аналізу. Міністерства мають шаблони для розрахунків при застосуванні аналізу витрат та вигід, а також окремі інструкції стосовно періоду часу та дисконтної ставки, яка має бути застосована при оцінці. Застосування таких аналітичних методів і прийомів потребує спеціалізованих знань та навичок, які адміністрація наразі ще не може забезпечити.

У всіх адміністраціях регіону Західних Балкан центри фахової компетентності всередині адміністрації з різних тематичних аспектів ОРВ лише в поодиноких випадках залучаються до розроблення методичних матеріалів та встановлення стандартів ОРВ. Це означає, що державні службовці, які розробляють ОРВ, мають обмежені можливості використовувати чинний фаховий досвід у таких сферах, як економічні, соціальні, екологічні впливи, впливи на ґендерну рівність, зайнятість тощо. Це може ускладнювати підготовку якісної ОРВ.

Формально в усіх адміністраціях регіону Західних Балкан зв'язок між ОРВ та державним бюджетним процесом є добре визначеним у методологіях та процесах ОРВ. Більшість адміністрацій офіційно включили положення про визначення фіскальних впливів у своїх системах ОРВ. Деякі адміністрації, зокрема Боснія і Герцеговина та Сербія, використовують окремі форми та методологію для оцінки та представлення впливу регуляторної пропозиції на державний бюджет.

Також, хоча країни регіону визнають необхідність застосування принципу пропорційного аналізу, лише в методології ОРВ Сербії вказуються детальні критерії, за допомогою яких можна визначити найбільш значущі регуляторні пропозиції для більш ґрунтового аналізу. Критерії для визначення порогів суттєвих впливів у Сербії включають, зокрема, таке: рівень передбачуваного фіскального впливу перевищує 0,1% державного бюджету або вплив на 200 тисяч і більше громадян. Загалом складно застосовувати принцип пропорційності без чітко визначених критеріїв та процесу, що включає зовнішній нагляд та елементи контролю.

Ключові висновки

Формальні стандарти та вимоги до аналізу встановлені на доволі високому рівні в усіх адміністраціях регіону Західних Балкан та охоплюють широкий спектр впливів, включаючи економічні, соціальні та фіскальні впливи. Відповідні методології у кількох адміністраціях регіону Західних Балкан визнають та рекомендують використовувати різні сучасні прийоми оцінки, аналітичні інструменти та методи,

такі як аналіз витрат та вигід, аналіз економічної ефективності та багатокритеріальний аналіз, а також модель стандартних витрат для оцінки адміністративного навантаження. Застосування цих методів і стандартів вимагає потужних аналітичних навичок та фахового досвіду в профільних міністерствах та центрі уряду. Це, а також той факт, що механізми фільтрування та сортування для визначення найбільш значущих регуляторних пропозицій для глибокого аналізу не запроваджені, ускладнює дотримання високих стандартів. Національні методології ОРВ визнають необхідність пропорційності в проведенні аналізу, але лише Сербія має чіткий набір критеріїв для визначення порогу істотних впливів.

2.1.4. Організація процесу ОРВ у міністерствах

Чи існують чіткі правила та процедури, запроваджені в міністерствах для планування, проведення та звершення індивідуальних досліджень ОРВ?

Вступ

Внутрішні робочі процедури, організаційні структури та механізми координації в міністерствах мають сприяти процесу ОРВ. Вони мають забезпечувати, що з усіма відповідними підрозділами міністерства проводяться консультації, а належний внутрішній нагляд сприяє одержанню ефективного результату. Для ефективного проведення ОРВ профільні міністерства мають бути готовими та відкритими до змін та розроблення ОРВ у відповідних сферах політики. Вони також за необхідності мають брати участь у розробленні ОРВ іншими міністерствами, щоб забезпечувати координацію політики та обмінюватися експертними знаннями та інформацією у спеціалізованих сферах. Для цього можуть створюватися офіційні (міжвідомчі) робочі групи, які опрацюватимуть комплексні, наскрізні регуляторні пропозиції. Експерти з різних установ та відомств можуть запрошуватися для сприяння аналізу у спеціалізованих сферах. Обмін інформацією між посадовцями різних установ може допомагати поширенню ключових даних. Адміністрації можуть створювати централізовані структури підтримки в центрі уряду, які надаватимуть допомогу в підготовці ОРВ та забезпечуватимуть співпрацю між міністерствами. Внутрішні підрозділи міністерств або посадовці, визначені відповідальними за політику щодо ОРВ у міністерстві, також відіграють важливу роль у забезпеченні співпраці всередині міністерства та з іншими міністерствами та відомствами.

Однак загалом саме міністерство, визначене провідним для даної пропозиції, відповідає за належне планування та організацію аналізу політики та роботи з ОРВ у рамках заходів з підготовки проєктів законодавства та формування політики. Усі етапи процесу ОРВ, ролі та обов'язки підрозділів та спеціалістів, залучених до розроблення політики, мають бути чітко визначені у відповідних положеннях та робочих процедурах міністерства.

Внутрішні правила мають бути чіткими щодо ключових кроків процесу розроблення ОРВ, зокрема хто очолює цю роботу, як і коли проєкт звіту про ОРВ можна вважати завершеним та готовим до публічних консультацій, хто формально підписує звіт для його подання уряду на схвалення та подальшої публікації. Загальним правилом є те, що завершена ОРВ не може надаватися громадськості або заінтересованим сторонам без внутрішньої перевірки якості та затвердження. Офіційне затвердження звітів про ОРВ відповідальним міністром, заступником міністра або генеральним секретарем на ключових етапах розроблення політики (наприклад, при ініціюванні міжвідомчих або публічних консультацій, остаточного внесення звіту на затвердження урядом) може сприяти кращій якості процесу ОРВ, посилювати внутрішню співпрацю та забезпечувати кращі результати. Таке схвалення міністром або високопосадовцем підтверджуватиме, що результати ОРВ базуються на кращих наявних доказах і що всі необхідні процедури були дотримані. Зрештою міністри та керівники вищого рівня також є ключовими бенефіціарами процесу ОРВ, оскільки він надає критично важливу інформацію для прийняття рішень. Вище керівництво профільних міністерств має бути поінформованим про прогрес у проведенні індивідуальних ОРВ та мати змогу втручатися у разі неналежної затримки.

Планування роботи уряду та міністерств має надавати службовцям час та інформацію для планування та проведення ОРВ, а також урахувати інші важливі процеси, такі як планування публічних консультацій та ресурсів, та спроможність міністерства для виконання інших важливих завдань.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Робочі процедури та підходи до організації роботи з ОРВ у профільних міністерствах є порівнюваними серед адміністрацій країн Західних Балкан. Загалом профільним міністерствам бракує внутрішніх положень чи настанов щодо організації та координації роботи всередині міністерства як для сприяння розробленню політик загалом, так і для проведення ОРВ зокрема. Робота з ОРВ у профільних міністерствах здебільшого проводиться з орієнтацією на основні нормативні та методологічні документи, які надаються централізовано. Міністерства не мають чітких процесів для забезпечення добре налагодженого ініціювання, планування, організації та проведення ОРВ. Це стосується планування ресурсів та виділення внутрішніх аналітичних ресурсів на роботу з ОРВ, а також внутрішнього контролю якості.

Косово, Чорногорія, Північна Македонія та Боснія і Герцеговина (РС) мають запроваджену практику схвалення фінальних звітів про ОРВ міністром або генеральним секретарем міністерства. Це по суті є підтвердженням якості аналізу та доказової бази до того, як звіт буде подано уряду на затвердження. Таке формальне схвалення підтверджує на найвищому рівні те, що аналіз та результати ОРВ базуються на кращих наявних доказах та аналітиці та відповідає всім установленим вимогам до ОРВ. Північна Македонія також має централізовані настанови щодо організації процесу ОРВ та відповідної роботи в міністерствах. Однак такі настанови здебільшого повторюють правила та вимоги, визначені в центральних положеннях про ОРВ.

У всіх адміністраціях регіону Західних Балкан процес підготовки до ОРВ пов'язаний з плануванням законодавчої роботи уряду. В усіх адміністраціях, крім Косово, робота над законодавчими пропозиціями, в тому числі ОРВ, розпочинається після затвердження плану законодавчої роботи уряду. В Косово система *ex ante* ОРВ будується на концепціях, які мають бути схвалені, перш ніж відповідні заходи будуть включені до плану законодавчої роботи. Це допомагає заздалегідь до початку проектування, сформувати важливу доказову базу стосовно проблеми та цілей, а також потенційного впливу пропозиції.

Північна Македонія використовує річні плани ОРВ для того, щоб допомогти міністерствам підготуватися, спланувати та визначити першочерговість роботи з ОРВ. Такі плани мають готуватися одночасно з підготовкою річного плану роботи уряду та оприлюднюються в централізованій урядовій електронній базі даних регуляторних актів (ENER) через 15 днів після затвердження річної програми уряду. Вони мають містити інформацію про мету законодавства та план консультацій із заінтересованими сторонами.

План міністерських консультацій, який у Чорногорії приймається через 15 днів після затвердження плану роботи уряду, міг би слугувати такій самій цілі, але методологічно він не прив'язаний до процесу ОРВ. Інші адміністрації не мають процедур для планування роботи з ОРВ на ранньому етапі, які б сприяли розподілу ресурсів та підготовчій роботі, включаючи публічні консультації.

Для міністерств важливо ініціювати роботу з ОРВ на ранньому етапі процесу, як тільки приймається внутрішнє рішення запропонувати нові регуляторні зміни на основі стратегічних пріоритетів і планів у відповідних сферах. Це може допомогти зменшити додатковий тиск на спроможність відомства. Наприклад, аналітичні ресурси можна централізувати для обслуговування різних департаментів у міністерстві, що надасть більше часу для підготовки пропозицій щодо ОРВ та законодавства. Формальні процедури, подібні до тих, що використовуються в Косово (які вимагають схвалення концепцій ще до того, як захід розглядатиметься для включення в річний план законодавчих робіт) або в Північній Македонії (які вимагають підготовки планів ОРВ), можуть допомагати гарантувати, що сам процес ОРВ розпочнеться завчасно.

Кілька адміністрацій, в тому числі Боснія і Герцеговина (ОБ) та Косово, вимагають утворення робочої групи для проведення аналізу. Генеральні секретарі профільних міністерств у Косово, для прикладу, утворюють офіційні робочі групи, відповідальні за розроблення ОРВ. Як правило, до робочих груп залучаються посадовці з інших державних органів, зокрема інших профільних міністерств та відомств, а також представники заінтересованих сторін.

Сербія та кілька інших адміністрацій дозволяють створювати спеціальні робочі групи для розроблення ОРВ, однак більш стандартною практикою є утворення робочих груп для розроблення пропозиції законодавства чи політики, що охоплює всі завдання, в тому числі ОРВ. Така робоча група зазвичай включає експертів у відповідній галузі, які мають конкретні завдання та обов'язки, в тому числі щодо ОРВ. У профільних міністерствах проведення ОРВ координують державні службовці з відповідною підготовкою у сфері ОРВ. Зокрема в Албанії цю роботу в основному очолюють координатори з ОРВ, які тісно працюють з посадовцями, які готують проекти законів. У Північній Македонії відповідальність за розроблення ОРВ покладається на керівників секторів (підрозділів з питань політики).

Загалом, у всіх адміністраціях неясно, як економісти та аналітики в міністерствах використовуються для надання аналітичних матеріалів та коментарів для процесу ОРВ. Тим не менш, це важливо, особливо для аналізу комплексних регуляторних пропозицій за допомогою оцінки витрат і вигід або інших аналітичних методів та способів оцінки політики.

У більшості адміністрацій, крім Боснії і Герцеговини на рівні федерації, Боснії і Герцеговини (РС), Чорногорії та Сербії, визначені посадовці в міністерствах або "куратори ОРВ" мають завдання надавати внутрішні настанови та підтримку в процесі підготовки ОРВ (таблиця 2.7). Деякі з цих мереж ОРВ, як на державному рівні в Боснії і Герцеговині, утворені формально через центральні координаційні структури (експертний робочий орган). В Албанії утворена мережа ОРВ у складі посадовців з профільних міністерств, які представляють юридичні департаменти, бюджетні департаменти та деякі департаменти політики. Ця мережа відіграє важливу роль у сприянні підготовці звітів про ОРВ для своїх міністерств у відповідності до централізованих настанов. У Косово координатори ОРВ у профільних міністерствах є працівниками Департаменту європейської інтеграції та координації політики. Міністерства в Північній Македонії запровадили міністерських координаторів ОРВ та заступників, які забезпечують роботу з ОРВ та більш широкий порядок денний уряду щодо кращого регулювання.

Таблиця 2.7. Організація і планування ОРВ

	Чи є в профільних міністерствах визначені посадовці – координатори ОРВ?	Чи вимагається ОРВ до включення заходу в план законодавчих робіт або план роботи уряду?	Офіційне схвалення фінального проекту звіту про ОРВ до його подання уряду	Звіт про ОРВ має бути включений до фінального пакету, що подається на затвердження Радою Міністрів
Албанія	Так	Ні	Ні	Так
БіГ (Держава)	Так	Так (базова ОРВ)	Ні	Так (для повної ОРВ)
БіГ (Федерація)	Ні	Ні	Ні	Так (для повної ОРВ)
БіГ (РС)	Ні	Ні	Так	Так
БіГ (ОБ)	Так	Ні	Ні	Так
Косово	Так	Так	Ні	Так*
Чорногорія	Ні	Ні	Так	Так
Північна Македонія	Так	Так (базова ОРВ)	Так	Так
Сербія	Ні	Ні	Ні	Так

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення нормативних положень та методологій щодо ОРВ, а також інформації, наданої адміністраціями країн Західних Балкан.

Ключові висновки

Загалом, профільні міністерства в адміністраціях регіону Західних Балкан не мають чітких внутрішніх правил, які б скеровували та підтримували формування політики та підготовку ОРВ у міністерствах, зокрема щодо організації внутрішніх консультацій, призначення та використання різних експертів та остаточного контролю якості. Фінальні проєкти звітів про ОРВ офіційно підписуються міністрами або високопосадовцями лише в Чорногорії, Боснії і Герцеговині (РС) та Північній Македонії. Планування та підготовка роботи з ОРВ у цілому має зв'язок з річними планами законодавчих робіт, але формалізовані кроки для забезпечення того, що аналітичний процес послідовно ініціюється якомога раніше, запроваджені лише в Косово і певною мірою в Північній Македонії та на державному рівні в Боснії і Герцеговині (обмежено). Внутрішні ресурси для підтримки та методичного забезпечення ОРВ, зокрема у вигляді професійної мережі координаторів та аналітичної фахової спроможності, існують в більшості адміністрацій. Річне планування роботи з ОРВ запроваджено лише в Північній Македонії.

2.1.5. Централізоване управління, підтримка та розбудова спроможності щодо ОРВ

Чи функції з централізованого управління, підтримки та навчання щодо ОРВ розподілені та виконуються відповідними національними інституціями?

Вступ

Процес ОРВ зачіпає всі інституції та всіх державних службовців у центральному уряді, які залучені до роботи з вироблення політики. Це також зачіпає діалог і консультації з питань політики із зовнішніми заінтересованими сторонами та партнерами. ОРВ – це ключовий інструмент урядового порядку денного з кращого регулювання, який включає програми зі спрощення адміністративних процесів та зменшення навантаження. Таким чином, потужне централізоване управління урядовим процесом ОРВ є важливим не лише для забезпечення добре налагодженого просування формування політики та законотворчості, в інклюзивний спосіб та на основі доказової бази, але й для досягнення цілей уряду щодо кращого регулювання та посилення бізнес середовища.

Потужні центральні структури та процеси потрібні для того, щоб забезпечувати високу якість аналізу через ОРВ, сприяти міжвідомчій співпраці та обміну знанням в адміністрації, а також забезпечувати послідовне застосування нових інструментів та підходів у всіх сферах і секторах. Централізоване управління системою ОРВ має включати надання практичних методологічних порад та підтримки працівникам профільних міністерств упродовж усього процесу ОРВ. Така підтримка може мати різні форми, зокрема особисті обговорення, настанови та зустрічі, надання консультацій онлайн або в електронній формі, регулярна комунікація та проведення обговорень з посадовцями міністерств стосовно частих запитань, сприяння співпраці, об'єднанню та спільному використанню знань та інформації між міністерствами та відомствами, залученими до процесу.

Централізоване управління ОРВ також має охоплювати навчання і розбудову спроможності з метою створення інституційних механізмів для постійного навчання та розбудови спроможності працівників, залучених до роботи з формування політики та ОРВ. Це має бути організовано в тісному партнерстві з установами, відповідальними за підготовку та навчання державних службовців, такими як інститути та академії державної служби.

Розвиток необхідної спроможності та навичок в адміністрації є безперервним процесом та вимагає часу та ресурсів. Необхідно організовувати регулярні інтервенції через навчання, практичні семінари та інші механізми для розвитку спроможності щодо ОРВ та окремих аналітичних

методологій. Усі посадовці, особливо ті, які лише нещодавно були залучені до роботи з формування політики, повинні повністю розуміти вимоги та методологію ОРВ. Навчання для ОРВ має бути організовано на постійній та регулярній основі. Це може допомогти забезпечити здатність адміністрації виконувати вимоги, які вона встановила для формування політики, а також послідовне задоволення навчальних потреб різних категорій посадовців. Таким чином, має бути складений графік навчання, в якому поєднується загальне та спеціалізоване навчання для працівників, які виконують аналітичну роботу, наприклад аналіз витрат і вигід.

Професійні мережі практиків з ОРВ, зокрема посадовців, залучених до роботи з ОРВ, відповідного аналізу, проведення експертизи та нагляду, можуть бути важливим механізмом постійного професійного розвитку та розбудови спроможності. Це може забезпечуватися утворенням формальних чи неформальних мереж або груп. Структура централізованого управління ОРВ має допомагати у створенні та забезпеченні функціонування таких механізмів.

Важливі централізовані функції з управління політикою щодо ОРВ, спрямування та підтримки ОРВ, а також навчання часто є централізованими та доручаються інституціям, які знаходяться в центрі уряду, або міністерствам, відповідальним за певні функції центру уряду. Зосередження цих функцій у центрі уряду може сприяти створенню синергії з іншими процедурами, які здійснюються під проводом центру планування політики, прийняття рішень та координації. Це саме завдання центру уряду забезпечити узгодженість *ex ante* ОРВ з іншими процесами та інструментами, такими як консультації та взаємодія із заінтересованими сторонами, *ex post* ОРВ та оцінка. Це допоможе уникнути дублювання, мінімізувати непорозуміння та неефективність у процесі прийняття урядових рішень, а також сприятиме кращій якості політики.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

У регіоні Західних Балкан повноваження щодо управління політикою щодо ОРВ, централізованого спрямування та підтримки ОРВ зазвичай покладаються на інституцію центру уряду. Іноді ці повноваження покладені на ключові міністерства, які виконують функції центру уряду в питаннях ОРВ. У Албанії підрозділ з програмування регуляторних актів та ОРВ у структурі Офісу Прем'єр-міністра відповідає за управління політикою щодо ОРВ та інші централізовані функції, в тому числі нагляд і контроль якості. У Сербії Секретаріат з питань публічної політики здійснює управління політикою ОРВ у рамках більш широкого мандату щодо управління державною політикою. Секретаріат надає спеціалізовану підтримку міністерствам під час підготовки ОРВ та виконує інші ключові функції. У Північній Македонії ця функція доручена департаменту регуляторних реформ Міністерства інформаційного суспільства та адміністрування (MICA), який займається питаннями ОРВ як централізованого інструменту прийняття рішень у регуляторній сфері та порядку денного кращого регулювання. Департамент також відповідає за ведення централізованого урядового електронного реєстру регуляторних актів (ENER), який серед іншого слугує платформою для проведення онлайн консультацій з громадськістю стосовно проектів актів. У Чорногорії функція централізованого управління політикою ОРВ покладена на Міністерство фінансів у рамках більш широкого мандату покращення середовища для ведення бізнесу та регулювання. Урядовий координаційний секретаріат в Офісі Прем'єр-міністра Косово надає настанови та підтримку профільним міністерства у розробленні ОРВ⁶.

У деяких адміністраціях, зокрема в Боснії і Герцеговині на рівні держави декілька інституцій відповідають за різні аспекти управління політикою ОРВ, при цьому вони не мають чіткого розподілу ролей та відповідальності між собою. Ключові ролі відіграють Міністерство юстиції, Генеральний секретаріат та Законодавчий офіс, але також Міністерство фінансів та Казначейство (фіскальний вплив). Конкретні ролі та завдання цих інституцій у процесі розроблення ОРВ та стосовно

⁶ Структура та організація центру уряду в Косово змінилися наприкінці 2020 року, вже після завершення цього дослідження.

управління політикою ОРВ та підтримки міністерств не є чітко визначеними. Це може зменшувати ефективність імплементації.

Центральні підрозділи з питань ОРВ, окрім інших завдань, надають настанови та методологічну підтримку міністерствам у підготовці індивідуальних ОРВ. Практична допомога зазвичай надається у вигляді опублікованих методологічних документів та матеріалів. Онлайн та електронні інструменти, до яких міністерства можуть звертатися під час підготовки індивідуальних досліджень ОРВ, є обмеженими. Кращі практики щодо ОРВ, хоча і в обмеженій кількості, є доступними та поширюються у більшості систем, але не проактивно. Жодна система не має публічно доступної бібліотеки або бази даних належних прикладів ОРВ. Спеціалізовані поради міністерствам щодо певних аспектів аналізу впливів, таких як оцінка ґендерного впливу або впливу на довкілля, з використанням знань та навичок спеціалізованих установ та міністерств, не є систематично доступними і не використовуються системно в жодній адміністрації.

У всіх адміністраціях, крім Сербії та Косово, навчання щодо ОРВ проводиться лише епізодично, а системних навчальних програм з питань ОРВ для державних службовців немає. Кількість посадовців, які пройшли підготовку з питань ОРВ у 2018 та 2019 роках підкреслює недоліки в цій сфері (таблиця 2.8). У деяких адміністраціях, зокрема в Північній Македонії, Боснії і Герцеговині (РС) та (ОБ) спеціалізоване навчання з ОРВ не проводилося у 2019 році, а навчання, що проводилося в Албанії, хоча й суттєве за кількістю охоплених, було ситуативним, адже було організовано та проведено за підтримки зовнішніх партнерів (в основному за підтримки ОЕСР/SIGMA). Так само, єдине спеціалізоване навчання, що проводилося в Чорногорії у 2019 році, відбулося за підтримки ОЕСР/SIGMA.

Таблиця 2.8. Спеціалізоване навчання з ОРВ

	Наявність регулярного навчання з ОРВ для міністерств	Кількість посадовців, які пройшли навчання (регулярне та ситуативне навчання з ОРВ)	
		2018	2019
Албанія	Ні	174	190
БіГ (Держава)	Так	203	292
БіГ (Федерація)	Ні	63	Не проводилося
БіГ (РС)	Ні	25	0
БіГ (ОБ)	Ні	87	0
Косово	Так	234	278
Чорногорія	Ні	0	12
Північна Македонія	Ні	148	0
Сербія	Так	139*	118*

Примітка: Цифри по Албанії включають кількість посадовців міністерств, які брали участь у різних практичних семінарах та заходах, які були організовані та проведені за підтримки SIGMA у співпраці з Офісом Прем'єр-міністра. Цифри по Боснії та Герцеговині (Держава) включають кількість посадовців, які пройшли навчання з ОРВ, оцінки впливу політики та спрощення адміністративних процесів. Цифро по Чорногорії включають кількість посадовців, які брали участь у практичному семінарі з аналізу фінансового впливу, який було організовано SIGMA.

* Цифри по Сербії були б вищими, якби було враховано всі відповідні тренінги (включаючи навчання з оцінки впливу політики та спрощення адміністративних процесів): 236 посадовців у 2018 році та 233 посадовців у 2019 році. Дані по Боснії та Герцеговині (федерація, РС та ОБ) узято з фінального звіту проєкту "Розбудова та посилення спроможності інституцій щодо контролю за регулюванням та запровадження системи зменшення адміністративних бар'єрів".

Джерело: Аналіз та оцінки SIGMA на основі інформації, одержаної від адміністрацій країн західних Балкан та підрозділів з питань ОРВ, а також зовнішніх звітів.

У Сербії, у порівнянні з іншими країнами регіону, краще запроваджено організацію та виділення ресурсів на управління та навчання з питань ОРВ. Секретаріат з питань публічної політики

відповідає за визначення напрямів та управління загальним розробленням політики. Як орган з управління та нагляду за ОРВ, Секретаріат є прикладом належного ресурсного забезпечення в регіоні. Крім цього, Секретаріат підтримує розбудову спроможності в кожному аспекті процесу формування політики.

Сталий розвиток спроможності може бути досягнутий лише за умови повної інституалізації відповідного навчання та його інтеграції в програму підготовки державних службовців. Більшість національних інститутів з підготовки державних службовців не пропонують навчання з питань ОРВ. А коли таке навчання проводиться, кількість пропонованих навчальних сесій є надто малою. У Сербії навчання з питань ОРВ, як правило, організовує Національна академія публічного адміністрування, а викладачами є працівники Секретаріату з питань публічної політики. Стандартною практикою є одна чи дві навчальні сесії з ОРВ у рік, але за наявності зовнішньої підтримки кількість таких сесій збільшується. У Боснії і Герцеговини на рівні держави навчання посадовців проводиться у співпраці з Агентством з питань державної служби. Школа публічного адміністрування Албанії пропонує навчання, що включає теми формування політики, але не включає навчання щодо схваленої урядом методології ОРВ.

Албанія і Косово створили або в процес створення офіційних мереж або груп з ОРВ для сприяння співпраці серед практиків та обміну знаннями та навичками через формальні та неформальні платформи. Сербія також має мережу практиків з ОРВ, але вона не є формалізованою. Але навіть там, де існують формальні мережі, вони ще не стали насправді інтерактивними групами, де фахівці обмінюються інформацією, діляться напрацюваннями та підтримують один одного. Центральні органи, відповідальні за ОРВ, не використовують ці мережі для посилення спроможності та поширення експертних знань та навичок у своїх адміністраціях.

Ключові висновки

Інституційна відповідальність за централізоване управління політикою щодо ОРВ та надання рекомендацій та підтримки міністерствам у процесі підготовки ОРВ визначена в усіх адміністраціях регіону, часто як складова сфери повноважень основних інституцій центру уряду або міністерств, які виконують функції центру уряду. У Боснії і Герцеговини на рівні держави декілька інституцій мають бути залучені до управління політикою щодо ОРВ розбудови спроможності, при цьому ролі та обов'язки цих інституцій у цьому процесі не є чітко визначеними. Протягом останніх років Сербія і Косово очевидно виділяли відносно більше ресурсів та докладали більше зусиль для навчання з питань ОРВ, порівняно з країнами-сусідами. Регулярне та глибоке навчання з ОРВ через національні інститути підготовки державних службовців усе ще не запроваджено та не є доступним у всіх країнах регіону. У більшості адміністрацій таке навчання проводиться ситуативно та залежить від наявності допомоги з боку зовнішніх проєктів. Кілька адміністрацій мають формальні та неформальні мережі та групи практиків з ОРВ, які могли б більше сприяти формуванню спроможності та постійному розвитку, якби ділилися своїми знаннями та фаховим досвідом з колегами з інших міністерств.

2.1.6. Нагляд і контроль якості ОРВ

Чи забезпечують інституційна структура, нормативна база та методології системний нагляд та ретельний аналіз процесу та якості ОРВ?

Вступ

Нагляд і контроль є невід'ємними елементами системи ОРВ, яка функціонує належним чином. Це є запорукою системного дотримання формальних процесів, стандартів якості та вимог, визначених у системі формування політики, що надає очікувані результати стосовно якості розроблення та результатів політики.

Процедурні та аналітичні стандарти якості та вимоги до ОРВ мають системно та послідовно виконуватися. Політичне втручання не повинно допускатися під час збору даних, консультацій та аналізу. Таке втручання може підірвати цінність та довіру до кінцевого продукту, призначеного для надання неупереджених порад, що ґрунтуються на даних і фактах, за допомогою яких міністри можуть приймати інформовані рішення. Передумови для успішної ОРВ мають бути прийняті та схвалені тими, хто приймає політичні рішення, та вищим керівництвом. Такі посадовці повинні забезпечувати підзвітність своїх адміністрацій за те, в який спосіб готувалися рішення, які подаються на остаточний розгляд та прийняття.

Існують різні способи організації та запровадження функції нагляду та контролю якості в системі ОРВ. Часто ця функція поєднується з функціями управління та підтримки ОРВ. У багатьох країнах ця функція доручається інституціям центру уряду, які якнайкраще підходять для забезпечення дотримання внутрішніх правил і стандартів контролю якості в рамках інших форм контролю. Однак процес контролю якості та нагляду може також включати кілька інституцій, зокрема ті, які проводять початковий огляд якості, сортування та надають офіційні висновки до фінальних варіантів звітів про ОРВ.

Для будь-якої системи ОРВ важливим є забезпечення ефективного, послідового здійснення такої функції, якщо очікується, що результатом має бути високоякісний внесок у розроблення політики. Ця функція часто передбачає надання формального висновку контрольного органу щодо якості аналізу та доказової бази, представлених у звіті про ОРВ, а також щодо дотримання відповідних процесів та правил. Загальним підходом має бути подання пропозиції уряду на остаточне схвалення, лише якщо відповідна ОРВ та аналіз вважається достатньою якістю. Зрештою, міністри несуть відповідальність за остаточне прийняття політичних рішень і тому повинні мати повний доступ до відповідного аналізу, включаючи висновок органу, відповідального за якість ОРВ, при прийнятті рішень.

Існують різні моделі та підходи, які застосовуються в різних країнах для інституалізації та забезпечення функціонування нагляду та контролю якості ОРВ. Одна з таких моделей передбачає, що всі аспекти контролю якості забезпечуються одним органом, який також здійснює загальне управління системою ОРВ та знаходиться в інституції центру уряду. Цей орган може залучати фахівців з інших установ для здійснення заходів з нагляду та контролю якості. Інша модель передбачає здійснення нагляду та контролю якості незалежними організаціями або органами, які на основі своїх повноважень функціонують на певній відставні від процесу прийняття рішень в уряді^{xvii}. Зокрема ця модель запроваджена в Німеччині та Великобританії. В одному з варіантів такої моделі організація, відповідальна за забезпечення контролю якості має повноваження надавати негативний висновок до ОРВ, якість якої ставиться під сумнів, та зупиняти або уповільнювати прийняття рішення, доки не будуть виправлені недоліки.

Незалежно від інституційної організації, контроль якості ОРВ за умовчанням є процесом, який має виконуватися фахівцями з відповідною спеціалізацією та достатнім досвідом у розробленні та проведенні ОРВ. До цього процесу має бути залучено достатньо людей, щоб проводити належну експертизу індивідуальних ОРВ з урахуванням потоку нових пропозицій, які подаються на затвердження кожного року. Для того щоб контроль якості був ефективним, ОРВ для пропозицій, які мають затверджуватися урядом, в ідеалі мають бути рівномірно розподілені в річному графіку, як наголошувалося вище стосовно планування роботи.

Експертиза ОРВ має бути прозорою та спиратися на чіткі, об'єктивні критерії та методологію. Також можуть застосовуватися різні шкали для оцінки якості проєктів ОРВ (наприклад, маркування за допомогою кольорів – зелений, жовтий, червоний). Для одержання очікуваних результатів важливими є методологія та внутрішній процес експертизи: орган, який здійснює нагляд за ОРВ, повинен мати чіткий внутрішній процес та правила для проведення індивідуальних експертиз і контролю. По завершенню має складатися офіційний висновок з чітким зазначенням основних викликів і прогалин в аналізі та практичними рекомендаціями стосовно того, як проєкт звіту про ОРВ слід покращити з тим, щоб він відповідав очікуваним мінімальним стандартам.

Проекти звітів про ОРВ, разом з офіційним висновком відповідного органу, іншими підтверджувальними матеріалами та проектом пропозиції мають бути представлені політичному керівництву до того, як уряд офіційно розглядатиме та затверджуватиме пропозицію. Це забезпечує те, що результати і висновки аналізу ОРВ, а також будь-які прогалини чи слабкі місця, визначені під час контролю якості, є невід'ємною частиною процесу прийняття рішень в уряді. Для досягнення кращих регуляторних результатів належною практикою є оприлюднення як звіту про ОРВ, так і висновку про контроль якості відповідного органу. Ці документи є складовими фінального пакету, який подається до парламенту разом із законопроектом.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Модель, яку переважно обрали адміністрації країн Західних Балкан для нагляду та контролю якості ОРВ, передбачає повну інтеграцію всіх ключових функцій нагляду, а також управління та підтримки в одному департаменті чи підрозділі, як правило, в інституції центру уряду або міністерстві, яке виконує функції центру уряду (таблиця 2.9). Це створює умови для більш ефективного розпорядження наявними ресурсами для здійснення багатьох важливих функцій, що забезпечують функціонування системи ОРВ. Разом з цим, концентрація в одному підрозділі відповідальності за визначення стандартів і методології ОРВ, надання рекомендацій під час підготовки і здійснення зовнішнього контролю якості та експертизи на фінальних етапах може не бути оптимальним у довгостроковій перспективі, зважаючи на потенційні конфлікти інтересів у здійсненні цих різних, але пов'язаних між собою функцій. Незалежний нагляд має перевагу в наданні об'єктивної оцінки якості, що може допомагати покращувати стандарти ОРВ загалом.

У більшості адміністрацій країн Західних Балкан, крім Албанії та Боснії і Герцеговини на рівні федерації, орган, що проводить експертизу, відповідає за надання офіційних висновків щодо проектів звітів про ОРВ, перш ніж пакет регуляторної пропозиції буде подано на затвердження уряду. Підрозділ з питань ОРВ в Албанії надає міністерствам неформальний зворотний зв'язок щодо проектів звітів. Оскільки це той самий підрозділ, який перевіряє повний пакет запропонованого законодавства, законопроект технічно не може пройти, якщо проблемні питання, підняті органом, що проводить експертизу ОРВ, не враховані у фінальному звіті.

Профільні міністерства у Північній Македонії мають обов'язково одержати офіційний висновок стосовно якості ОРВ від Міністерства інформаційного суспільства та адміністрування (MICA) в рамках стандартного процесу міжвідомчих консультацій. Наданий MICA висновок може бути негативним, але це не обов'язково вплине на процес остаточного схвалення чи автоматично запустить перегляд проекту звіту про ОРВ до його подання.

У Сербії Секретаріат з питань публічної політики відповідає за функцію контролю якості ОРВ та надає офіційні висновки до всіх проектів звітів. Секретаріат має право повернути ОРВ профільному міністерству та вимагати подальшого доопрацювання ОРВ до того, як пакет документів буде подано уряду на остаточне затвердження. Більш того, згідно із законодавством, у разі істотних змін у законопроекті або ОРВ, необхідно одержати другий висновок Секретаріату. Однак профільні міністерства можуть продовжувати процес прийняття рішення, навіть одержавши негативний висновок.

Секретаріат з питань урядової взаємодії у Косово відповідає за контроль якості ОРВ. Оскільки в цій адміністрації застосовується унікальна модель ОРВ, яка базується на концепціях, повна експертиза якості проводиться до початку законодавчого процесу, коли документ ОРВ подається на схвалення. Однак при цьому залишається ризик того, що вплив остаточної законодавчої пропозиції може не бути належним чином проаналізованим. Як правило, після схвалення ОРВ більше не оновлюється, отже її змін та аналіз не перевіряються органом контролю якості відповідно до фінального проекту законодавчої пропозиції.

Таблиця 2.9. Нагляд і контроль якості ОРВ

	Чи є призначена установа для здійснення функції нагляду та контролю якості ОРВ?	Чи надаються офіційні висновки органом, який проводить експертизу ОРВ?	Чи подаються уряду висновки щодо ОРВ?	Чи є спеціальна методологія оцінювання для перевірки якості ОРВ?
Албанія	Офіс Прем'єр-міністра	Ні	Ні	Так
БіГ (Держава)	Законодавчий офіс Ради Міністрів	Так	Так (для "повної" ОРВ)	Ні
БіГ (Федерація)	Генеральний Секретаріат Уряду	Ні	Ні	Ні
БіГ (РС)	Міністерство економіки і підприємництва	Так	Так	Ні
БіГ (ОБ)	Законодавчий офіс при Канцелярії Мера Уряду Округу Брчко	Так	Так	Ні
Косово	Офіс Прем'єр-міністра	Так	Так	Ні
Чорногорія	Міністерство фінансів	Так	Так	Так
Північна Македонія	Міністерство інформаційного суспільства та адміністрування	Так	Так	Так
Сербія	Секретаріат з питань публічної політики	Так	Так	Так

Примітка: Інформація представлена на основі формальних вимог до процесу ОРВ, визначених у відповідних положеннях. У Боснії і Герцеговини на рівні держави експертиза проводиться лише повної ОРВ, але кількість таких ОРВ є обмеженою (наразі проведено лише дві). У Косово остаточна експертиза проводиться на ранньому етапі розроблення концепції політики, а не коли законопроект визначено та розглядається щодо схвалення.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі нормативної та методологічної рамки ОРВ та інформації, одержаної від відповідних адміністрацій.

Якість експертизи та висновків, які надаються будь-яким органом нагляду, частково залежить від сфери охоплення та методологічних вимог, визначених в основних нормативних документах, які скеровують процес ОРВ. Натомість мандат і предмет експертизи не завжди є чітко визначеним. У Північній Македонії орган нагляду має повноваження розглядати та надавати зауваження лише стосовно процедурних аспектів, а не якості аналізу. Албанія не має формальної вимоги консультуватися з органом контролю якості щодо фінального проекту ОРВ, а перевірка проводиться в рамках розгляду всього остаточного пакету документів, який подається на затвердження уряду, і це здійснює той самий директорат Офісу Прем'єр-Міністра.

Кілька адміністрацій мають спеціальні контрольні списки для оцінювання, які використовуються органами, що проводять експертизу, для розгляду проектів звітів про ОРВ. Однак така перевірка зосереджується головним чином на таких процедурних аспектах, які повнота форм, а не зміст та сутність аналізу.

Секретаріат з питань публічної політики в Сербії використовує контрольні списки для оцінки якості ОРВ та виставляє відповідні бали для кожного елементу ОРВ. Секретаріат перевіряє якість ОРВ разом із пропозицією законодавства або політики, для якої підготовлено ОРВ. Албанія також розробила зважений, окремий індикатор для оцінки частин звіту про ОРВ. Це дозволяє системно категоризувати ОРВ залежно від їх якості. Однак неясно, чи застосовується це послідовно під час експертизи проектів звітів про ОРВ, особливо з огляду на те, що в Албанії зворотний зв'язок міністерствам надається неформально, і орган нагляду не видає офіційних висновків. У Чорногорії експертиза ОРВ проводиться з використанням простого контрольного переліку з відповідями так/ні для різних розділів ОРВ. За потребу додаткові роз'яснення одержуються з інших джерел для проведення перевірки якості. Оскільки органом нагляду в даному випадку є Міністерство фінансів, перевірка фіскального впливу та впливу на бізнес одержує відносно більше уваги.

Офіційний нагляд стосовно якості є лише одним із завдань підрозділів з ОРВ. Тому їх належне кадрове забезпечення має бути предметом ретельного моніторингу з тим, щоб функція нагляду здійснювалася ефективно. Інформація від адміністрацій країн Західних Балкан про чисельність персоналу, задіяного до виконання різних функцій, пов'язаних з ОРВ, не є достатньо детальною для того, щоб встановити та оцінити рівень ресурсів, які виділяються на зовнішній нагляд.

Крім цього, існує побоювання, що у всіх адміністрація висновки та зворотний зв'язок, які надаються органами нагляду щодо ОРВ, не враховуються повною мірою при остаточному узгодженні законодавчої пропозиції та її подання на схвалення. Також неясно, що відбувається в разі одержання негативного висновку, і чи це враховується або перевіряється відповідною інституцією центру уряду при підготовці фінального пакету для схвалення урядом.

Ключові висновки

Процедурні вимоги щодо контролю якості фінальних звітів про ОРВ формально визначені в усіх адміністраціях країн Західних Балкан. Крім Албанії та Боснії і Герцеговини на рівні федерації, органи контролю якості інших адміністрацій повинні надавати офіційні висновки до фінальних звітів про ОРВ, які подаються уряду на остаточне схвалення разом із законопроектом та іншими підтверджувальними документами. Однак крім Сербії, інші країни не мають вимоги оприлюднювати ці висновки. У Косово функція контролю якості здійснюється на ранньому етапі процесу на основі проекту звіту про ОРВ, який готується до початку процесу нормопроекування. Загалом у всіх адміністраціях остаточна перевірка якості в основному зосереджується на дотриманні процедурних вимог, а не якості аналізу та представлених доказів. Зовнішня перевірка ОРВ часто проводиться органом, який відповідає за загальне управління, підтримку та спрямування системи ОРВ. Це може створювати проблеми для ефективної фінальної перевірки та контролю якості ОРВ, зважаючи на обмежену кількість працівників, які виконують ці функції в більшості адміністрацій.

2.1.7. Відкритість і прозорість процесу ОРВ

Чи є процес ОРВ прозорим і відкритим для участі та контролю з боку парламенту, зовнішніх заінтересованих сторін та партнерів і широкої громадськості?

Вступ

Як ключовий інструмент процесу прийняття рішень в уряді, ОРВ може використовуватися для сприяння відкритості та прозорості публічної адміністрації, залучення заінтересованих сторін до процесів формування політики та посилення підзвітності. Передусім, це може бути досягнуто шляхом регулярного оприлюднення індивідуальних звітів про ОРВ на різних етапах процесу прийняття рішень. Надання ОРВ та проектів законодавчих пропозицій громадськості для консультацій може допомогти заінтересованим сторонам краще зрозуміти плановану політику та регуляторні зміни і надати їм можливість більш змістовно брати участь у розробленні політики та законодавства. Відкритість формування політики та публікація звітів про ОРВ можуть показувати, як розвиваються політичні дебати через залучення зовнішніх акторів, і чи нові дані та глибинні аспекти, виявлені під час аналітичних та дорадчих процесів, враховуються адміністраціями у фінальному варіанті політики, збільшуючи підзвітність і прозорість. Крім цього, відкритість ОРВ для зовнішніх заінтересованих сторін може допомагати одержувати важливу інформацію безпосередньо від тих, на кого впливатиме дана політика, таким чином закриваючи прогалини в даних та покращуючи якість аналізу.

Однією з ключових заінтересованих сторін у процесі ОРВ звичайно є законодавча влада. Належною практикою є забезпечення того, що фінальний звіт про ОРВ включений до пакету законодавчої пропозиції, яку уряд вносить до парламенту на затвердження. Парламенти мають активно

використовувати аналіз та інформацію з ОРВ у рамках розгляду урядової пропозиції та очікуваних відповідних переваг, вартості та ризиків.

Розроблення ОРВ має розглядатися як постійний процес. Отже звіт про ОРВ має регулярно оновлюватися, коли розглядаються чи вносяться зміни до законодавчої пропозиції, або коли виявляється нова інформація чи докази, які можуть вплинути на аналіз та висновки ОРВ. Це також є вірним, коли закон розглядається у парламенті. Для цього потрібна тісна та ефективна співпраця між парламентом та виконавчою гілкою влади з різних аспектів процесу формування політики та підготовки законодавства⁷. Оновлення звітів про ОРВ є особливо актуальним у разі змін, які несуть із собою істотний вплив на витрати для бізнесу або на очікувані наслідки для бюджету, для прикладу, через те, що початкові бюджетні асигнування та планування в такому разі можуть бути недостатніми для повноцінної імплементації. Так само, будь-які істотні зміни в імплементації та забезпеченні дотримання і виконання норм, які можуть обумовити суттєві зміни в початкових розрахунках впливів та ризиків, мають бути відображені у фінальному звіті про ОРВ.

Уряди повинні забезпечувати повну прозорість системи ОРВ шляхом надання ключової інформації та статистики про функціонування процесу *ex ante* перевірки та його вплив на якість законодавства. Інформація про правила та нормативні положення щодо ОРВ мають бути легко доступними для посадовців міністерств та більш широкого кола заінтересованих сторін. Спеціальні урядові сайти, де надаються описи та пояснення відповідних вимог, положень та методичних матеріалів у системі ОРВ, а також планованих регуляторних змін, дають змогу заінтересованим сторонам мати актуальну інформацію про заплановані зміни політики та регулювання, які можуть мати на них вплив. Це має доповнюватися інформацією про функціонування та результати системи ОРВ: кількість проведених ОРВ та оцінок, кількість відповідей, одержаних у ході публічних консультацій та їх розгляд чи врахування, інша корисна інформація про те, як працює система. Для повної прозорості всі остаточно узгоджені звіти про ОРВ мають бути легко доступними на централізованому сайті або в електронній бібліотеці, разом з фінальним варіантом законопроекту та висновком органу нагляду.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

У більшості адміністрацій регіону Західних Балкан існує формальна вимога оприлюднювати фінальні звіти про ОРВ на етапі публічних консультацій та остаточного схвалення в уряді (таблиця 2.10). У деяких адміністраціях (зокрема в адміністраціях Боснії і Герцеговини) це стосується лише повної ОРВ, яка все ще не розроблена і не запроваджена повною мірою. У Косово уряд має публікувати ОРВ як під час консультацій, так і на фінальному етапі. Однак ці документи не оприлюднюються разом із законопроектами. Як обговорювалося вище, концепції та відповідні ОРВ у Косово не оновлюються після їх схвалення на початковому етапі, навіть якщо вони публікуються разом із законопроектами. Таким чином вони можуть не представляти повну і точну оцінку впливів, обумовлених законопроектами, які можуть відрізнитися від початкової концепції, на основі якої було підготовлено ОРВ. Міністерства в Албанії мають публікувати звіти про ОРВ під час публічних консультацій, але фінальні звіти публікуються на сайті парламенту. У Чорногорії лише ОРВ до законопроектів мають оприлюднюватися для публічних консультацій, але ця вимога не поширюється на ОРВ вторинного законодавства. Так само, Албанія, Косово та Північна Македонія не мають формальної вимоги оприлюднювати аналіз впливів вторинного законодавства, оскільки немає формальної вимоги проводити ОРВ для таких актів.

У Північній Македонії нормативні положення вимагають оприлюднення ОРВ на урядовій електронній платформі ENER, яка є комплексною базою даних урядових актів. У Сербії фінальні ОРВ

⁷ Міжінституційна угода між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про кращу законотворчість є хорошим прикладом такої співпраці: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>.

оприлюднюються на кількох сайтах, оскільки ОРВ є частиною офіційного пакету, який подається урядом: на сайті органу нагляду щодо ОРВ (Секретаріату з питань публічної політики), на урядовому сайті та на сайті парламенту. Секретаріат як орган нагляду публікує офіційні висновки, які видаються ним до проектів ОРВ щодо первинного та вторинного законодавства, та звіти про ОРВ.

Таблиця 2.10. Прозорість та відкритість системи ОРВ

	Вимога оприлюднювати проєкт ОРВ до законів під час публічних консультацій	Розміщення фінальних звітів про ОРВ на урядовому сайті	Подання звітів про ОРВ до парламенту	Наявність спеціального урядового сайту для кращого регулювання / настанов щодо ОРВ
Албанія	Так	No	Так	Ні
БіГ (Держава)	Так (але лише "повні" ОРВ)	Так (але лише "повні" ОРВ)	Так (але лише "повні" ОРВ)	Ні
БіГ (Федерація)	Ні	No	Так (але лише "повні" ОРВ)	Ні
БіГ (РС)	Так (але лише "повні" ОРВ)	Так (але лише "повні" ОРВ)	Так (але лише "скорочені" ОРВ)	Ні
БіГ (ОБ)	Ні	No	No	Ні
Косово	Так	Так	No	Ні
Чорногорія	Так	Так	Так	Ні (обмежений)
Північна Македонія	Так	Так	No	Так
Сербія	Так	Так	Так	Так

Примітка: Боснія та Герцеговина (федерація) оприлюднює лише повні ОРВ, які є кращими практиками. Боснія та Герцеговина (ОБ) надає деякі частини проєкту ОРВ заінтересованим сторонам, які запрошуються для електронних консультацій. Лише Північна Македонія має спеціальний сайт щодо регуляторної політики та ОРВ. Офіційний сайт Секретаріату з питань публічної політики в Сербії надає детальну інформацію про урядовий підхід до оцінки впливу регулювання та політики та адміністративного спрощення, Секретаріат також розміщує ключові настанови та матеріали (на різних сайтах). У Чорногорії настанови щодо ОРВ та інші ключові документи доступні в електронному вигляді на сайті Міністерства фінансів, але інформація не є повною.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення чинних положень та методології ОРВ та інформації, одержаної від відповідних адміністрацій.

У Албанії, Чорногорії та Сербії фінальні звіти про ОРВ подаються до парламенту разом із відповідним законопроектом; ОРВ також оприлюднюються на парламентському сайті разом із законопроектом та іншими супровідними матеріалами.

У жодному з парламентів країн Західних Балкан не має правила готувати повну ОРВ для законопроєктів, які ініціюються членами парламенту, або проводити аналіз впливу істотних змін до пропонуваного урядом законів, який би охоплював аналогічні впливи та ризики, які аналізуються для проєктів, підготовлених виконавчою владою. Адміністрації країн Західних Балкан також не здійснюють системну перевірку та оновлення ОРВ після того, як фінальний варіант відповідного законопроєкту прийнято парламентом. Відсутність цього може створювати перешкоди для імплементації законодавчих норм на подальшому етапі, а також ускладнювати моніторинг та оцінку.

Лише Північна Македонія та Сербія мають спеціальні урядові сайти, які надають інформацію та настанови стосовно політики уряду та урядового підходу до кращого регулювання, публічної політики та регуляторного управління, включаючи ОРВ, публічні консультації та оцінку. Портал ENER у Північній Македонії є належним прикладом централізованого та системного підходу до відкритості регуляторної політики уряду. Більшість адміністрацій публікують ОРВ на різних сайтах,

але в регіоні не створено практики надання централізованого, зручного доступу до всіх звітів про ОРВ у спеціальній онлайн бібліотеці чи базі даних. Це могло б посилити прозорість та слугувати важливим джерелом для обміну знаннями та фаховим досвідом у спільноті практиків, які займаються ОРВ.

Ключові висновки

Попри різноманітні зусилля та ініціативи, більшість адміністрацій країн Західних Балкан мають суттєві виклики із забезпеченням відкритості та прозорості своїх систем ОРВ. Частково це пояснюється недоліками функціонування та відкритості інших елементів системи формування політики, зокрема публічних консультацій та залучення заінтересованих сторін до вироблення політики. Північна Македонія має всеохопну централізовану базу даних регуляторних актів, яка також надає ключову інформацію про ОРВ та політику кращого регулювання. Кілька адміністрацій, зокрема Албанія, Косово та Північна Македонія не мають формальних процесів оприлюднення *ex ante* оцінки впливів нового вторинного законодавства, здебільшого через те, що ОРВ стосується лише первинного законодавства. Чорногорія має вимогу проводити ОРВ для актів вторинного законодавства, але не має вимогу оприлюднювати відповідні звіти. У більшості адміністрацій оприлюднюються звіти про ОРВ, підготовлені до законопроектів, але не системно і не в централізованій базі даних, яка б дозволяла обмінюватися інформацією та знаннями і сприяла прозорості. Крім цього, не проводяться перевірки та оновлення звітів про ОРВ після того, як відповідний проєкт схвалюється урядом і далі підтримується в парламенті, навіть у разі внесення істотних змін під час розгляду в парламенті.

2.1.8. Моніторинг, оцінка та постійний розвиток системи ОРВ

Чи існують механізми та процедури для регулярного моніторингу та удосконалення системи ОРВ?

Вступ

Після їх запровадження ОРВ та інші процеси та інструменти регуляторного управління та управління політикою потребують регулярного огляду та оцінки для виявлення зон неефективності та слабких місць і відповідного удосконалення. Міжнародна практика та підходи у сфері регуляторної політики постійно розвиваються, адже нові виклики, такі як COVID-19, відкрили дискусію про фундаментальні аспекти втручання уряду, управління та стандарти якості регулювання, в тому числі ОРВ. Обговорення в середовищі практиків, які займаються ОРВ, дебати між урядом і парламентом, коментарі зовнішніх заінтересованих сторін, а також напрацювання міжнародних партнерів у сфері регулювання можуть слугувати важливим зворотним зв'язком та джерелом нових ідей для постійного розвитку систем ОРВ і забезпечення кращих результатів.

Зміни в системі ОРВ можуть впроваджуватися поступово, і деякі такі зміни визначені в цьому огляді, але іноді система може потребувати повної перебудови. Посилення системи ОРВ може бути частиною стратегії, яка стимулює звітування про досягнутий прогрес та виклики.

Суттєві реформи в системі ОРВ та формування політики в уряді загалом потребують ретельного планування та управління, як частина більш широкої урядової стратегії або програми реформ. Важливо, щоб будь-які нові чи зміни стандартів та процесів стосовно *ex ante* аналізу політики були повністю узгоджені та синхронізовані з адміністративними реформами, які проводить уряд. Зміни в системах та робочих процесах можуть бути комплексними та складними для впровадження і тому можуть бути успішними лише за умови повної, постійної підтримки політичного лідерства та вищого керівництва. Для забезпечення сталості реформи потрібно планувати та проводити з урахуванням наявних ресурсів, адміністративної спроможності, адміністративної культури та традицій.

Однак, навіть за відсутності стратегічних засад для реформ у сфері вироблення політики та ОРВ, усе рівно можна проводити моніторинг і звітування про функціонування системи на основі певних індикаторів для оцінки прогресу та впливу ОРВ та ініціювати певні заходи для удосконалення.

Успішні, добре налагоджені системи ОРВ можуть сприяти проведенню реформ у багатьох сферах публічного адміністрування. Нові вимоги та високий рівень запиту щодо кращого аналізу політики можуть сприяти досягненню кращих результатів у всіх сферах політики і секторах.

Шляхи оновлення системи ОРВ та частота, з якою проводиться більш фундаментальні удосконалення, не є напер визначеним чи стандартизованим процесом. Разом з цим корисно проводити оцінку системи ОРВ кожні чотири чи п'ять років. Важливі удосконалення та перебудова системи ОРВ (або системи "кращого регулювання" в цілому) мають проводитися на основі системних оглядів та аналізу проблем і викликів у рамках такого оцінювання. Цей процес має здійснюватися у широких консультаціях з внутрішніми та зовнішніми заінтересованими сторонами.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Протягом останніх років усі адміністрації регіону Західних Балкан реалізовували програми та стратегії, спрямовані на покращення якості публічного адміністрування, але при цьому мали суттєві відмінності щодо цілей та досягали дуже різних результатів. Запровадження стратегічних засад у сферах політики та покращення прийняття рішень в уряді, зокрема шляхом запровадження ОРВ, є центральним напрямом стратегій реформування в більшості адміністрацій. Однак, рівень амбіцій та рішучості проводити серйозні реформи у цій сфері є різним. При низькому рівні рішучості організовуються ситуативні тренінги та заходи з формування обізнаності. Натомість якщо рівень рішучості є високим і підтримується суттєвими амбіціями щодо реформування, це дозволяє провести кардиналу перебудову системи ОРВ з огляду на пріоритети розвитку та стратегічні плани уряду.

У всіх адміністраціях регіону Західних Балкан реформи у сферах ОРВ та формування політики включені до національних стратегічних засад реформування державного управління. Це певною мірою демонструє високий рівень пріоритетності та рішучості щодо проведення реформ у цих сферах. Моніторинг і подальший розвиток реформ у системі ОРВ головним чином спирається на ці стратегічні засади. При цьому конкретні цілі реформування, кількість запланованих заходів та прагнення змін є різним, що залежить від різних чинників, таких як зрілість системи, ресурси та етап реформування (таблиця 2.11).

Таблиця 2.11. Стратегічне планування реформ ОРВ у країнах Західних Балкан

Цілі та заходи реформ у сфері ОРВ, відображені у відповідних стратегіях реформування державного управління та інших стратегічних

	Включення конкретних цілей щодо ОРВ у чинні стратегії реформування державного управління	Кількість заходів, що стосуються ОРВ, у стратегічних документах з реформування державного управління	Інші стратегічні документи чи програми у сфері ОРВ або реформ у сфері кращого регулювання
Албанія	Так	6 під-заходів	-
БіГ (Держава)	Так	3 заходів	-
БіГ (Федерація)	Так	-	-
БіГ (РС)	Так	-	-
БіГ (ОБ)	Так	-	-
Косово	Так	25 заходів	Стратегія кращого регулювання 2.0 (2017-2021)
Чорногорія	Так	5 заходів	Програма посилення навичок у сфері ОРВ
Північна Македонія	Так	8 заходів	-

Сербія	Так	8 заходів з ОРВ 5 заходів для цілі спрощення	Стратегія регуляторної реформи та удосконалення управління публічною політикою (2016-2020)
--------	-----	---	--

Джерело: Аналіз SIGMA на основі інформації, яка надається у наявних активних документах стратегічного планування реформи державного управління відповідних адміністрацій країн Західних Балкан.

Однією з цілей наскрізної Стратегії реформування державного управління в Албанії визначено покращення якості законотворення. Вона має спеціальний індикатор для вимірювання якості ОРВ, який використовується для оцінки прогресу в досягненні цієї цілі. Стратегія реформування державного управління в Чорногорії на 2016-2020 роки також має відповідну ціль та кілька заходів для покращення впровадження та якості ОРВ. Зокрема стратегія передбачає оцінювання системи ОРВ з метою організації навчання та впровадження методології моделі стандартних витрат. Аналогічна стратегія у Північній Македонії на 2018-2022 роки також визначає конкретну ціль – покращення якості законодавства, забезпечення прозорості та посилення участі заінтересованих сторін. План заходів включає покращення методологічних засад та настанов для *ex ante* ОРВ та *ex post* оцінки, а також їх поєднання в одну рамку, для якої буде запроваджено один комплексний документ.

У Сербії стратегічний підхід до удосконалення ОРВ відображений у плані заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління на 2018-2020 роки та Стратегії регуляторної реформи та удосконалення управління публічною політикою на 2016-2020 роки. Наразі проводяться заходи з посилення системи ОРВ, запровадження тесту щодо впливу на МСП та посилення розбудови спроможності.

Боснія і Герцеговина завершує підготовку національної стратегії реформування державного управління, яка вже одержала схвалення урядів усіх рівнів. Проєкт стратегії включає цілі та заходи з посилення ОРВ на всіх рівнях адміністрації країни, одна відповідний план заходів ще не прийнятий усіма урядами.

У Косово реформи у сфері ОРВ визначаються Стратегією кращого регулювання 2.0 на 2017-2021 роки, яка слугувала рамкою реформ на відповідні роки. Стратегія дозволила адміністрації провести суттєві зміни в системі ОРВ, зокрема повністю переглянути настанови, запровадити нові аналітичні інструменти, всеохопне навчання та розвиток спроможності. Сербія та Чорногорія мають додаткові стратегії та програми, спрямовані на посилення систем формування політики та ОРВ.

Оскільки в деяких країнах регіону ОРВ запроваджена лише нещодавно, один або кілька раундів змін та удосконалення можна очікувати тільки для обмеженої кількості систем. Ситуація в адміністраціях, які мали такі системи достатньо довго, щоб обумовлювати необхідність фундаментального перегляду, є неоднорідною. Деякі дані свідчать про те, що системи ОРВ надто довго залишалися без оцінювання їх ефективності, усунення недоліків та подальшого розвитку сильних сторін. Сербія наразі проводить оцінювання своєї системи та планує зміни. У Косово Стратегія кращого регулювання передбачає системні зміни в моделі *ex ante* ОРВ, а саме перехід від підготовки концепцій до повноцінної системи оцінки впливів. У 2018 році Північна Македонія ініціювала аналіз чинних систем *ex ante* та *ex post* оцінки політики, готується нова методологія ОРВ. Цей процес ще не завершено.

У більшості адміністрацій регіону Західних Балкан, зокрема у Боснії і Герцеговині на рівні федерації, Косово, Чорногорії, Північній Македонії та Сербії, готуються річні звіти про впровадження ОРВ. Це допомагає робити огляд та узагальнювати ОРВ різних міністерств. Однак у таких звітах не використовуються індикатори для вимірювання прогресу та впливу системи ОРВ на якість формування політики.

Зовнішня оцінка та аналіз національних систем ОРВ проводилися в основному ОЕСР/SIGMA в рамках регулярного моніторингу прогресу країн регіону відповідно до Принципів державного

управління та дослідження, проведеного у 2017 році Регіональною школою публічного адміністрування (ReSPA). Багато країн регіону, зокрема Албанія, Сербія та Чорногорія, нещодавно провели оцінювання своїх національних стратегій реформування державного управління. Результати такого оцінювання також є важливим джерелом інформації про майбутні реформи у системах формування політики та ОРВ. Загалом у деяких країнах досягнуті певні удосконалення після зовнішньої оцінки, але очевидно, що багато висновків та рекомендацій все ще залишаються актуальними.

Ключові висновки

Хоча ОРВ у кількох країнах регіону була запроваджена лише нещодавно, всі адміністрації проводили подальші реформи та удосконалення систем формування політики та ОРВ, визначаючи це пріоритетом. Багато заходів та змін були передбачені в урядових стратегіях реформування державного управління, які включали заходи з реформування ОРВ (та іноді в окремих стратегіях кращого регулювання). Однак жодна адміністрація не проводить системний моніторинг та оцінку ОРВ у цілому з метою визначення сфер і напрямів удосконалення системи. Хоча деякі адміністрації мають практику підготовки та публікації річних звітів стосовно ОРВ, вони не ґрунтуються на індикаторах або оцінках, які б давали змогу відстежувати весь процес, оцінювати прогрес, виявляти слабкі місця та проводити удосконалення.

2.2. Використання ОРВ та аналізу в плануванні та здійсненні гармонізації законодавства країн Західних Балкан із законодавством ЄС

Як зазначалося в розділі 1, гармонізація з нормами права ЄС є складним, комплексним процесом, який вимагає належного планування, координації, організації та розподілу повноважень серед ключових інституцій та гравців. Європейська інтеграція може бути успішною лише за наявності належних ресурсів (кадрових, бюджетних, часових) та адміністративної спроможності для формування політики, підготовки та реалізації законів, щоб можна було ефективно вирішувати питання збільшення робочого навантаження.

Гармонізація законодавства з нормами ЄС, що включає планування, аналіз та підготовку актів з транспозиції, а також імплементацію та забезпечення дотримання і виконання норм, має бути повністю вмонтована в національне стратегічне урядове планування, розроблення політики, підготовку та прийняття законів. Важливо, щоб одні й ті самі стандарти і принципи формування політики, включаючи стандарти і принципи ОРВ, поширювалися і на національні пропозиції, і на пропозиції, які впливають із зобов'язань щодо європейської інтеграції.

У даному розділі розглядаються методологічні та процедурні вимоги до системного використання ОРВ та інших аналітичних інструментів та методологій як інформаційного підґрунтя для підготовки та реалізації національних планів щодо гармонізації законодавства з нормами ЄС.

2.2.1. Використання фінансово-економічних розрахунків та ОРВ при плануванні гармонізації законодавства з нормами ЄС

Вступ

Країни регіону знаходяться на різних етапах приєднання до ЄС. Чорногорія і Сербія залучені до переговорів про приєднання відповідно з 2012 року та 2014 року. Північна Македонія та Албанія одержали зелене світло для відкриття переговорів про приєднання у 2020 році. Боснія і Герцеговина подали заявку на вступ до ЄС та мають виконати низку критеріїв для одержання статусу країни-

кандидата. З 2016 року євроінтеграційний процес у Косово охоплюється Угодою про стабілізацію та асоціацію з ЄС, і країна ще не подала заявки на вступ до ЄС.

Усі адміністрації країн Західних Балкан, крім Боснії і Герцеговини, мають багаторічні програми європейської інтеграції, які включають заходи з гармонізації національного законодавства з *acquis*. Підготовка та використання національної програми з прийняття *acquis* на ранньому етапі процесу, навіть до початку переговорів про приєднання зі стороною ЄС, є надзвичайно корисними для країн, адже це дозволяє їм здійснювати початковий огляд та окреслення всього масиву чинного національного законодавства порівняно з *acquis* в єдиному документі. Це також хороша нагода для визначення пріоритетів та планування на середньострокову та довгострокову перспективу для забезпечення оптимальних результатів для країни.

Національний план прийняття *acquis* як документ планування складає невід'ємну частину загальної системи стратегічного планування в уряді. Забезпечення повної узгодженості між національним планом та іншими урядовими стратегічними документами, в тому числі річними планами законодавчих робіт, секторальними стратегіями, державним бюджетом та багаторічною бюджетною програмою, є незамінним для успішного планування, ефективного, скоординованого впровадження та досягнення результатів.

Належні процедури та методології, системне використання різних інструментів фінансово-економічних розрахунків, аналітичних інструментів, таких як OPB, для підготовки документів планування у сфері європейської інтеграції сприятимуть покращенню загальної якості планів та забезпечуватимуть успішне впровадження та результати. Хоча в цілому очікується, що процес європейської інтеграції надасть суттєві переваги, індивідуальні заходи з європейської інтеграції вірогідно потребуватимуть додаткових бюджетних ресурсів і матимуть вплив на державний бюджет та економіку. Системне використання аналітичних інструментів і процесів для оцінки ймовірних впливів та ризиків індивідуальних випадків транспозиції може допомогти краще визначити першочерговість та розробляти ефективні та реалістичні плани, зменшуючи ризики при впровадженні.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Адміністрації країн Західних Балкан використовують урядові документи планування, щоб планувати та впроваджувати заходи, спрямовані на європейську інтеграцію та гармонізацію законодавства. Хоча структура, зміст та процес підготовки національних планів прийняття *acquis* є різними в різних адміністраціях, всі вони відображають стратегічні цілі та зобов'язання, що випливають з відповідних Угод про стабілізацію та асоціацію та конкретних вимог, сформульованих у результаті переговорів про приєднання.

Методологічні рамки та підходи до підготовки національних планів мають відмінності в різних країнах регіону (таблиця 2.12), особливо що стосується інструментів фінансово-економічних розрахунків та аналітичних інструментів, які використовуються для оцінки впливу та витрат на реалізацію заходів з транспозиції. Наявні методології та настанови часто є надто загальними і не пояснюють чітко, які витрати необхідно включати у фінансові розрахунки. Більш того, майже не надається вказівок, як ці витрати мають обчислюватися та повідомлятися. Так само, немає запроваджених чітких процедур для аналізу та перевірки розрахунків, які надаються міністерствами, задля забезпечення послідовності підходу в різних розділах та сферах.

Наприклад, методика підготовки Національного плану європейської інтеграції в Албанії, який був схвалений у жовтні 2020 року, передбачає, що всі заходи у цьому плані повинні мати фінансові розрахунки. Очікується, що фінансово-економічні розрахунки до Національного плану надаватимуть розуміння вартості підготовки правового акта та його реалізації. Однак пропонується лише обмежена методологія стосовно того, як готувати фінансово-економічні розрахунки, які види витрат

мають надавати міністерства, які вони мають перевірятися, особливо витрати, пов'язані з впровадженням.

Таблиця 2.12. Методологічні та процедурні вимоги щодо використання фінансово-економічних розрахунків та ОРВ під час підготовки національних планів гармонізації законодавства

На основі вимог положень та методологій щодо підготовки національних планів прийняття *acquis* / європейської інтеграції

	Вимога надавати розрахунки витрат для заходів, які включені до національного плану	Наявність настанов щодо способів розрахунку витрат для заходів національного плану	ОРВ чи інші види аналізу регуляторних заходів вимагається під час підготовки національного плану
Албанія	Так	Так *	Ні
БіГ (Держава)	Ні	Ні	Ні
БіГ (Федерація)	Не стосується	Ні	-
БіГ (РС)	Не стосується	Ні	-
БіГ (ОБ)	Не стосується	Ні	-
Косово	Так	Так	Ні
Чорногорія	Ні	Ні	Ні
Північна Македонія	Так	Так	Ні
Сербія	Так	Так	Ні

Примітка: На основі огляду національних методологій та положень про підготовку національних планів прийняття *acquis* та відповідних документів. У Північній Македонії міністерства мають подавати план підготовки ОРВ на момент підготовки національного плану, який містить певний аналіз. В Албанії нова методологія 2020 року про підготовку національного плану європейської інтеграції включає обмежені настанови щодо фінансово-економічних розрахунків.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі відповідних положень, методологій та інформації, одержаної від адміністрацій країн Західних Балкан.

Усі рівні в Боснії і Герцеговині мають власні окремі плани транспозиції, крім федерального рівня, який використовує План заходів щодо ЄС, затверджений Радою Міністрів Боснії і Герцеговини. Усім адміністраціям Боснії і Герцеговини бракує чіткої методології та настанов для проведення фінансово-економічних розрахунків для заходів та використання ОРВ у процесі планування та транспозиції. У жовтні 2019 року Рада Міністрів у тісному співробітництві з усіма рівнями адміністрації Боснії і Герцеговини прийняла новий План заходів щодо ЄС на 2019-2020 роки як єдиний документ планування європейської інтеграції, який охоплює всю країну. Цей план заходів не надає чіткої інформації про зобов'язання законодавчого характеру, які є необхідними для гармонізації законодавства, також не надаються жодні фінансово-економічні розрахунки⁸. У квітні 2020 року Директорат європейської інтеграції Боснії і Герцеговини оприлюднив оновлені настанови щодо гармонізації національного законодавства з *acquis*^{xviii}. Наставови містять детальні положення щодо підготовки, проектування та прийняття актів у процесі транспозиції *acquis* на рівні держави, але немає жодних настанов стосовно фінансово-економічних розрахунків.

Вимоги та процедури підготовки Національної програми Косово щодо імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію визначені рішенням Уряду⁹. Згідно з методологією всі заплановані заходи

⁸ Немає зв'язку між запланованими законодавчими заходами та відповідним *acquis*, що передбачено для транспозиції.

⁹ Рішення №02/136 від 10 березня 2017 року є правовою основою для підготовки Національної програми Косово щодо імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію. "Довідник щодо аналізу Національної програми імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію: Цикл 2020 року".

мають супроводжуватися фінансово-економічними розрахунками. Вартість заходів має бути в межах, визначених бюджетом та середньостроковою рамкою видатків. Міністерства також можуть користуватися загальним посібником з проведення оцінки бюджетного впливу всіх заходів, які вносяться до Уряду, для підготовки фінансово-економічних розрахунків для заходів зазначеної Національної програми^{xix}.

У Північній Македонії Національний план прийняття *acquis* включає національні стратегії, плани гармонізації національного законодавства з *acquis*, заходи з імплементації та забезпечення виконання норм. Окремі настанови існують щодо планування законодавчих процедур для транспозиції *acquis* – методологія та посібник з транспозиції законодавства. Міністерства зобов'язані надавати розрахунки стосовно орієнтовних витрат на транспозицію та імплементацію із зазначенням джерел фінансування (державний бюджет, кошти Інструменту допомоги країнам на етапі підготовки до ступу в ЄС, інші програми двосторонньої підтримки). Для кожного розділу та підрозділу Національного плану профільні міністерства мають подавати до Секретаріату з питань відносин з ЄС заповнені бюджетні форми з орієнтовними витратами в розрізі заходів, представлених за різними категоріями. План також містить зазначення джерел фінансування запланованих заходів. Фінансово-економічні розрахунки для заходів (в тому числі законодавчого характеру) проводяться за допомогою стандартного інструменту, розробленого Секретаріатом з питань відносин з ЄС та Міністерством фінансів. Секретаріат планує оновити цей інструмент, щоб він міг слугувати базою для розрахунків щодо заходів, сформульованих у результаті двостороннього скринінгу та для підготовки позиції на переговорах по кожному розділі *acquis*.

Чорногорія також має методологію підготовки Національного плану прийняття *acquis*, але вона не включає рекомендації щодо проведення фінансово-економічних розрахунків для індивідуальних заходів. Замість цього наводиться інформація про адміністративні потреби для підготовки та виконання заходів, зокрема кількість необхідних додаткових працівників та інфраструктурні потреби (головним чином ІТ системи), але не наводяться витрати у грошовому вираженні.

Загалом адміністрації країн Західних Балкан не використовують ОРВ чи іншу подібну методологію для визначення пріоритетів та підготовки національних планів транспозиції на ранніх етапах процесу, системно оцінюючи всі впливи запланованої транспозиції. Настави для підготовки Національного плану не пояснюють, що ОРВ може використовуватися на початку фази планування, щоб допомогти підготувати більш ефективний план. Лише в Північній Македонії методологія підготовки Національного плану прийняття *acquis*^{xx} вимагає від міністерств подання плану ОРВ у підготовці оновлення Національного плану, що є хорошою практикою. Аналіз цих заходів за допомогою ОРВ проводиться лише після затвердження річного плану законодавчої діяльності уряду. ОРВ також зазначається в методології Албанії щодо Національного плану європейської інтеграції, але не визначається, як і коли така оцінка повинна бути ініційована для сприяння плануванню транспозиції.

Сербія має ґрунтовну нормативно-правову та методологічну основу для підготовки Національного плану прийняття *acquis*, яка складається з кількох документів. Прі підготовці плану європейської інтеграції використовується оцінка впливу на бюджет, що є вимогою відповідного положення та методології. У Сербії та Чорногорії використовується оцінка фіскального/ бюджетного впливу стосовно заходів, для яких запитуються перехідні умови. У Сербії це зокрема проводиться для планів заходів та документів, які вимагаються для виконання початкових критеріїв¹⁰. У Чорногорії

¹⁰ Оцінка початкових критеріїв відповідно до звітів про результати скринінгу з Розділу 1 “Вільний рух працівників” (де Сербія має провести *технічне дослідження щодо впливу запровадження Європейської картки медичного страхування (EHIC) на публічні фінанси*) та Розділу 11, “Сільське господарство та сільський розвиток” (де Сербія має представити Європейській Комісії план дій, який слугуватиме основою для транспозиції, імплементації та забезпечення дотримання і виконання *acquis* у сфері сільського господарства та

проводилася оцінка фіскального впливу для деяких заходів, зокрема тих, що стосувалися Розділів 23 і 24 *acquis* та відповідних планів дій.

Жодна з адміністрацій не має системного підходу до використання результатів наявного аналізу впливу політики та регулювання, що готується на рівні ЄС, зокрема оцінок впливів, підготовлених Європейською Комісією, для визначення пріоритетів та планування роботи з гармонізації національного законодавства з *acquis*.

Ключові висновки

У більшості адміністрацій країн Західних Балкан створені необхідні нормативні та методологічні засади для розроблення національних планів європейської інтеграції, в тому числі планів транспозиції. Методології підготовки національних планів прийняття *acquis* у більшості країн вимагають надання орієнтовних розрахунків щодо витрат з державного бюджету на проведення запланованих заходів. Однак неясно, як ці розрахунки витрат перевіряються та підтверджуються. Переваги наявності методології та процесу ОРВ в кожній адміністрації не використовуються повною мірою з при визначенні пріоритетів та планування роботи з транспозиції *acquis*. Так само, аналіз політики, який проводиться на рівні ЄС, зокрема Європейською Комісією, не використовується системно в процесі планування європейської інтеграції з тим, щоб мати повне уявлення про масштаб регуляторних змін та величину впливу транспозиції індивідуальних директив та регламентів ЄС.

2.2.2. Методологічні вимоги щодо використання ОРА під час транспозиції законодавства ЄС

Вступ

Як було розкрито в попередньому розділі, ОРВ може бути цінним внеском у розроблення регуляторної політики на різних етапах процесу приєднання до ЄС, включаючи планування, переговори, підготовку та прийняття індивідуальних законодавчих інструментів, за допомогою якого здійснюється транспозиція законодавства ЄС (*acquis*). Методологічні вимоги до ОРВ, внутрішніх та зовнішніх консультацій, а також нагляду за регуляторними пропозиціями, які обумовлені зобов'язаннями у сфері європейської інтеграції, мають спиратися на ті самі процедури та елементи контролю, що і проекти актів, обумовлені внутрішніми національними законодавчими процесами.

Водночас, певні аспекти та чинники, пов'язані з гармонізацією національного законодавства з *acquis*, необхідно ретельно враховувати у підготовці, прийнятті та імплементації нових законодавчих норм. Інші інструменти, такі як таблиці відповідності та висновки про законодавчу відповідність, використовуються разом з ОРВ для забезпечення інклюзивної транспозиції на основі доказової бази, у відповідності до процедур та правил, погоджених з ЄС. Так само, важливо створити механізми для організації та координації підготовчих та допоміжних заходів, таких як своєчасний переклад оригіналу закону ЄС національними мовами для сприяння процесу. Якщо текст директиви або регламенту ЄС не є доступним мовою відповідної країни, це може обмежити участь внутрішніх та зовнішніх заінтересованих сторін (зокрема бізнесу, членів парламенту, громадськості) у ході роботи з транспозиції. Також відсутність належного перекладу може ускладнювати роботу

сільського розвитку). Цей план дій, серед іншого, включає розвиток *відповідної адміністративної спроможності, оцінку необхідних ресурсів*, а також розроблення Інтегрованої системи адміністрування і контролю для опрацювання та контролю сільськогосподарських платежів. У Розділі 23 "Судова система та основоположні права" та Розділі 24 "Юстиція, свобода і безпека" Сербія має представити план дій з належними оцінками витрат та фінансовими асигнуваннями. Також це стосується документу за результатами скринінгу стосовно Розділу 27.

посадовців, які керують проведенням конкретної транспозиції, щодо аналізу запланованих змін та забезпечення транспозиції на основі доказової бази.

Національні настанови та методології мають повною мірою визнавати необхідність використання надійних доказів та аналізу на всіх етапах транспозиції законодавства ЄС – від планування до проектування, прийняття та імплементації. Так само, національні методології щодо ОРВ та інших інструментів *ex ante* аналізу мають надавати додаткові рекомендації щодо застосування цих інструментів та підходів під час транспозиції *acquis*, звертаючи уваги на будь-які особливості на ризики.

Стан справ в адміністраціях країн Західних Балкан

Процес і стандарти підготовки, консультацій та затвердження національних регуляторних заходів та заходів, що походять із законодавства ЄС, здебільшого є однаковими в усіх адміністраціях країн Західних Балкан, що підтверджується моніторингом ОЕСР/SIGMA (OECD/SIGMA, 2017 Monitoring Assessments¹¹). Більшість адміністрацій застосовують однакові вимоги і стандарти аналізу та оцінки впливів як для транспозиції *acquis*, так і для внутрішнього законодавства. Таблиця відповідності є частиною систем усіх адміністрацій, крім Боснії і Герцеговини (таблиця 2.13).

Таблиця 2.13. Процедурні вимоги та інструменти, які використовуються для підготовки регуляторних заходів з транспозиції законодавства ЄС

	ОРВ вимагається для випадків транспозиції <i>acquis</i>	На випадки транспозиції <i>acquis</i> поширюються ті самі вимоги, що і на внутрішні пропозиції (2017)	Наявність спеціальних настанов щодо проведення ОРВ для випадків транспозиції <i>acquis</i>	Використання таблиці відповідності (2017)	Своєчасний переклад директив ЄС (2017)
Албанія	Так	Так	Ні/мінімальні	Вимагається	Так
БіГ (Держава)	Так	Так	Так ^{xxi}	-	Так
БіГ (Федерація)	Так	Так	Ні	-	Так
БіГ (РС)	Так	Так	Так ^{xxii}	-	Так
БіГ (ОБ)	Так	Так	Ні	-	Так
Косово	Так	Так	Так ^{xxiii}	Вимагається	Ні
Чорногорія	Так	Так	Ні	Вимагається	Ні
Північна Македонія	Так	Так	Ні/мінімальні ^{xxiv}	Вимагається	Так
Сербія	Так	Так	Ні/мінімальні ^{xxv}	Вимагається	Так

Джерело: Аналіз SIGMA на основі відповідей країн та результатів, викладених у Моніторингових звітах SIGMA 2017 року щодо адміністрацій країн Західних Балкан.

Вимога щодо належного рівня аналізу впливу політики через ОРВ збільшується в процесі європейської інтеграції, по мірі просування країни до повноправного членства. Особливо це важливо на етапі переговорів, а також при підготовці та прийнятті національного законодавства, яке забезпечує гармонізацію з *acquis*. Це здебільшого обумовлюється запитами ЄС про проведення додаткової оцінки впливів та ризиків на підтримку будь-яких перехідних умов, які запитуються національними адміністраціями.

¹¹ Розділи “Формування та координація політики” у моніторингових звітах по країнах, доступні на сайті: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

Повний процес ОРВ розпочинається пізно та все ще не є повноцінно впровадженим у більшості адміністрацій, що часто призводить до фрагментованих заходів та зусиль щодо аналізу політики. Адміністрація часто проводить аналіз двічі, спершу з метою підготовки до переговорів, а потім для розроблення політики та/або законодавства на більш пізньому етапі, коли уряд готує та приймає релевантні національні акти. Проблемою є те, що ці два процеси не завжди чітко пов'язані між собою, результатом чого стають неефективність та потенційна плутанина. Важливо забезпечувати, що це розглядається як частина одного процесу розроблення політики. Більш того, на ранньому етапі аналіз часто зосереджується не лише на певних аспектах запланованих заходів з транспозиції.

Національні методології ОРВ кількох адміністрацій містять обмежені настанови стосовно того, як опрацьовувати випадки транспозиції *acquis*. Вони не є достатньо докладними; крім цього, процеси аналізу та підготовки проектів актів, переговори з ЄС та транспозиція *acquis* не описуються чітко як єдиний процес формування політики. Наприклад, у Албанії методологія ОРВ вказує на необхідність проведення ОРВ для транспозиції *acquis*. Так само, методологія підготовки Національного плану європейської інтеграції також згадує процес ОРВ. Однак не надається чітких настанов стосовно того, коли і як ОРВ має бути ініційована для надання корисного внеску на кожному етапі.

Додаткові настанови щодо використання ОРВ існують у Боснії і Герцеговині на рівні держави та Республіки Сербській для випадків транспозиції *acquis*. Наприклад, настанови у Боснії і Герцеговині (РС) пояснюють відмінності між транспозицією директив та регламентів ЄС, а також як розроблення ОРВ пов'язано з майбутньою роботою з вироблення позиції на переговорах і самими переговорами про приєднання зі стороною ЄС.

У Косово настанови щодо підготовки концепцій / ОРВ надають додаткові рекомендації до окремих аспектів аналізу випадків транспозиції *acquis*^{xxvi}. Наприклад, Інструмент 15 у методологічному документі описує необхідні аналітичні кроки, які здійснюються у випадках транспозиції. Регламент Уряду Косово встановлює основні вимоги до процесу узгодження законодавчої бази з *acquis*^{xxvii}. Окремі практичні рекомендації щодо наближення національного законодавства до *acquis* були підготовлені у 2014 році^{xxviii}. Цей документ включає всеохопні настанови щодо планування та проведення транспозиції, однак мало інформації та посилань надається стосовно використання аналізу та інформації на різних етапах процесу гармонізації законодавства, в тому числі під час офіційних переговорів.

У Чорногорії посібник з ОРВ містить зазначення, що проект законодавчого акта для транспозиції *acquis* може бути звільнений від вимоги проведення ОРВ у випадках, коли немає можливості розглядати варіанти способів реалізації такого законодавства. Але це правило щодо винятків застосовується дуже рідко та вимагає схвалення органом, який здійснює нагляд щодо ОРВ¹². Посібник надає інформацію про процес оцінки впливу на рівні ЄС, але не містить настанов стосовно того, як має проводитися ОРВ у випадках транспозиції *acquis* у систему Чорногорії. Уряд підготував рекомендації для транспозиції *acquis*, які не містять додаткових настанов щодо ОРВ та аналізу^{xxix}. Окремі рекомендації щодо підготовки позиції на переговорах не пояснюють, як має використовуватися ОРВ для сприяння такій роботі.

У Північній Македонії система ОРВ, яка є доволі всеохопною, повністю та однаковою мірою охоплює як національне законодавство, так і законодавство, яке приймається на рівні ЄС. Методологія ОРВ підкреслює, що ОРВ є важливим інструментом для вироблення майбутніх позицій на переговорах. Методологія щодо розроблення національного плану прийняття *acquis* вимагає проведення *ex ante* ОРВ запланованого законодавства до затвердження такого плану. У 2019 році Північна Македонія створила комплексні структури для переговорів про приєднання до ЄС, але при цьому ще має

¹² Це підтверджують посадовці в адміністрації Чорногорії.

розробити необхідні процедурні документи для вироблення позицій на переговорах, які б визначали використання ОРВ у процесі підготовки таких пропозицій.

Сербія має комплексну методологічну рамку для ОРВ, яка надає настанови щодо аналізу пропозицій, які походять із законодавства ЄС. Однаковий підготовчий процес та однакові аналітичні вимоги застосовуються до національного законодавства та пропозицій, які походять із законодавства ЄС. Однак рекомендації стосовно того, як діяти у випадках транспозиції *acquis*, в методології ОРВ є мінімальними. Команда Уряду Сербії, яка відповідає за переговори, підготувала та затвердила Рекомендації до підготовки позицій на переговорах у 2016 році. Кожна така позиція супроводжувалася оцінкою фіскального впливу та перевірялася Міністерством фінансів. Ці документи проходять моніторинг з боку Міністерства європейської інтеграції.

Ключові висновки

Усі адміністрації регіону Західних Балкан застосовують однакові вимоги ОРВ до регуляторних пропозицій національного законодавства та пропозицій, які походять із законодавства ЄС. Адміністрації, які знаходяться на етапі переговорів про приєднання, зокрема Сербія та Чорногорія, використовують аналіз фіскального впливу для оцінки впливу на державний бюджет і використовують цю інформацію під час переговорів. Однак використання ОРВ є обмеженим і несистемним під час процесу транспозиції *acquis* на всіх етапах планування, обговорення, підготовки та схвалення актів, які забезпечують транспозицію. Методології ОРВ надають лише обмежені рекомендації стосовно того, як відходити до вирішення особливих обставин та питань, пов'язаних з аналізом, підготовкою та імплементацією випадків транспозиції *acquis*. Так само, настанови та методологічні документи, які використовуються під час планування та переговорів, не визнаються повною мірою присутність ОРВ. Процес перекладу *acquis* не здійснюється систематично та завчасно для сприяння підготовчій роботі, зокрема ОРВ.

Розділ 3. Практика і якість імплементатії ОРВ та транспозиції законодавства ЄС

Як зазначалося в попередньому розділі, всі адміністрації регіону Західних Балкан запровадили нормативні положення та методології щодо ОРВ. Також утворені механізми та інституції для ОРВ у рамках прийняття рішень в уряді. Запроваджені процедури для підготовки та імплементатії заходів з транспозиції законодавства ЄС у відповідності до національних планів європейської інтеграції. Відзначаючи ці позитивні зрушення в запровадженні формальних процедур і правил, важливо розуміти, як системи ОРВ працюють на практиці та чи аналіз, представлений в індивідуальних дослідженнях ОРВ, є належним і корисним для покращення підготовки актів законодавства.

У цьому розділі розглядаються якість та послідовність імплементатії ОРВ у регіоні крізь призму низки ключових результатів і наслідків, спочатку аналізуючи планування законодавчих робіт в уряді, транспозицію *acquis* та імплементатію ОРВ в адміністраціях країн Західних Балкан у 2017-2019 роках. У другій частині аналізується якість індивідуальних звітів про ОРВ на основі вибірки звітів, наданих адміністраціями. Повний перелік вибірки звітів про ОРВ, методологія та процес якісного аналізу представлені в Додатку 1.

3.1. Використання ОРВ у плануванні законодавчої діяльності та транспозиції законодавства ЄС в адміністраціях країн Західних Балкан у 2017-2019 роках

Планування законодавчої діяльності та ОРВ

Попередні оцінки ОЕСР/SIGMA, проведені стосовно адміністрацій країн Західних Балкан виявили багато викликів, з якими країни стикаються у забезпеченні ефективного планування законодавчих робіт та транспозиції законодавства ЄС. Урядові робочі програми та плани законодавчих робіт у цих адміністраціях часто виявляються нереалістичними. Це означає не лише низькі показники виконання, але й те, що велика кількість запланованих на рік законодавчих заходів переноситься на наступний рік, тим самим створюючи суттєві черги завдань та затримки у їх виконанні. У середньому за певними оцінками майже половина (46 відсотків) усіх запланованих законодавчих заходів не затверджуються адміністраціями в межах запланованих річних строків (OECD/SIGMA 2017 Assessments). Крім цього, істотна частина законодавства, яке приймається в регіоні, затверджується поза межами погоджених планів, що підриває авторитет і довіру до планів законодавчої діяльності уряду. Також багато законів приймається за екстреними процедурами в обхід стандартних процедур консультацій, підготовки, перевірки якості та нагляду, що є суттєвою проблемою в кількох адміністраціях.

Якість прийнятого законодавства представляє суттєві виклики. Велика частина прийнятих законів у регіоні потребує внесення змін протягом року після прийняття (OECD/SIGMA, 2017 Assessments).

Це серед іншого вказує не лише на те, що підготовча та аналітична робота під час нормопроєктування є недостатньою, але й на брак належного централізованого спрямування та нагляду.

З іншого боку, слабке планування в уряді також є чинником неналежної підготовчої роботи та аналізу щодо індивідуальних законодавчих пропозицій. Брак планування також впливає на розподіл ресурсів та планування аналітичної роботи та взаємодії із заінтересованими сторонами через ОРВ та публічні консультації. Це є особливо релевантним для адміністрацій країн Західних Балкан, оскільки моделі ОРВ залежать від процесу планування законодавчої діяльності. У більшості адміністрацій, крім Косово і частково Північної Македонії, суттєва робота з ОРВ розпочинається лише після формального схвалення заходу та його включення до річного плану законодавчої діяльності уряду.

Ініціювання роботи з ОРВ після затвердження плану законодавчої діяльності уряду створює кілька ускладнень. До цього етапу політичне рішення щодо врегулювання та підготовки відповідного акта законодавства часто вже є прийнятим. Це не дозволяє реалізувати деякі потенційні переваги ОРВ щодо розгляду більш широких альтернативних варіантів реалізації політики, в тому числі нерегуляторного характеру. Навіть у Косово, де ОРВ розпочинається відносно рано в процесі, ще до затвердження плану законодавчої діяльності уряду, аналіз в основному зосереджується на регуляторних варіантах. Це обумовлюється тим, що адміністрація має обґрунтувати та підтримати втручання уряду шляхом ініціювання нового закону, щоб даний захід був схвалений та включений до річного плану законодавчих робіт.

Як вже відзначалося, існують побоювання, що такий підхід може зменшувати мотивацію посадовців проводити належну та об'єктивну ОРВ на етапі нормопроєктування. Аналіз ОРВ має бути оновлений під час цього етапу для того, щоб бути змістовним і слушним внеском у процес підготовки законодавства. У Північній Македонії ОРВ ініціюється разом з підготовкою плану ОРВ, що має бути завершено паралельно з підготовкою річного плану роботи уряду. Це передбачає певну базову оцінку та розроблення графіку підготовки ОРВ. У цьому відношенні Північна Македонія надає хороший приклад планування роботи з ОРВ.

Усі адміністрації країн Західних Балкан використовують регулювання як ключовий інструмент політики. Обсяг законодавчої діяльності в регіоні загалом був стабільним у 2017-2019 роках (таблиця 3.1). Системи ОРВ функціонують у відповідності до національних правил та процедур, визначених адміністраціями, крім деяких рівнів у Боснії і Герцеговині, де певні елементи ОРВ усе ще не запроваджені. Станом на 2019 рік усі адміністрації створили базові процеси та спроможність для регулярної ОРВ у підготовці суттєвої частки урядових законодавчих ініціатив. Натомість види і якість ОРВ та відповідний аналіз є різними.

Деякі адміністрації, зокрема Північна Македонія, мали суттєве збільшення кількості законів, прийнятих у 2018 та 2019 роках. Це може відображати численні зміни та реформи, які країна проводила на той час. Загалом, кількість законів, прийнятих у 2019 році, була суттєво більшою, ніж планувалося спочатку. На відміну від цього, в Албанії, Боснії і Герцеговині та Косово кількість законів, прийнятих у 2019 році, була істотно меншою, ніж передбачалося. Ці результати акцентують виклики, з якими багато країн регіону стикаються при забезпеченні ефективного планування законодавчої діяльності уряду.

Звіти про ОРВ використовуються для сприяння підготовки проєктів та прийняття законодавства в усіх адміністраціях регіону. Однак адміністрації Боснії і Герцеговині все ще не готують повні, всеохопні ОРВ – здебільшого це початкові або базові ОРВ. За кількістю підготовлених за період ОРВ Північна Македонія є очевидним лідером у регіоні. У 2019 році адміністрацією було підготовлено майже 200 ОРВ до різних проєктів законодавчих ініціатив, і це свідчить про те, що система запроваджена по всій адміністрації.

Таблиця 3.1. Планування законодавчої діяльності та заходи ОРВ у 2017-2019 роках

	2017			2018			2019		
	Заплановано законів	Прийнято законів	Кількість ОРВ	Заплановано законів	Прийнято законів	Кількість ОРВ	Заплановано законів	Прийнято законів	Кількість ОРВ
Албанія	103	41	-	76	29	9	75	31	42
БіГ (Держава)	48	13	N/A	29	6	N/A	44	2	N/A
БіГ (Федерація)	109	41	76	94	34	71	92	33	50
БіГ (РС)	179	N/A	73	142	N/A	84	95	N/A	139
БіГ (ОБ)	62	17	-	65	18	12	56	8	35
Косово	154	57	18	128	84	39	80	11	12
Чорногорія	104	69	111	99	45	101	85	58	75
Північна Македонія	77	54	43	171	109	94	178	242	186
Сербія	331	16	91	329	120	108	327	88	95

Примітка: Кількість ОРВ включає ті, які були проведені міністерствами до законопроектів протягом календарного року на основі інформації, яку мають відповідні підрозділи з управління ОРВ у кожній адміністрації регіону. Неможливо вказати, скільки проектів ОРВ насправді стосувалися прийнятих законів у багатьох адміністраціях, оскільки деякі прийняті закони були виключені з вимоги проводити ОРВ, а певна кількість ОРВ були підготовлені в попередній рік. Для Албанії повне впровадження ОРВ розпочалося в січні 2019 року; 14 законопроектів було виключено з вимоги проводити ОРВ у 2019 році. Для адміністрацій Боснії і Герцеговини зазначена кількість стосується початкових / базових ОРВ, а на рівні держави офіційні дані не були надані. Інформація про прийняті закони на рівні Боснії і Герцеговини (РС) не була наявною, а на рівні Боснії і Герцеговини (ОБ) ОРВ не проводилася у 2017 році. Для Північної Македонії кількість законів, запланованих на 2017 рік узятю з плану роботи уряду на липень – грудень 2017 року, коли новий уряд почав виконувати свої повноваження. Кількість прийнятих законів включає ті, для яких проводилася ОРВ. Для Сербії кількість ОРВ наведена на основі ОРВ, які були подані до Секретаріату з питань публічної політики для висновку. Дані про заплановані та прийняті закони були надані Генеральним секретаріатом Уряду Сербії.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі даних у відкритому доступі та інформації, одержаної від адміністрацій країн Західних Балкан.

Адміністрації регіону мають системи ОРВ з двома рівнями або категоріями (початкова / базова та повна ОРВ). Такою є ситуація на чотирьох рівнях у Боснії і Герцеговині, які показують відносно високі показники щодо кількості ОРВ. Однак це лише базові ОРВ, розроблені в рамках підготовки річних планів законодавчих робіт. Офіційна інформація про кількість ОРВ на рівні держави не була доступною.

Перевірка якості ОРВ

Централізована функція перевірки якості проектів звітів про ОРВ має інституалізацію в усіх адміністраціях країн Західних Балкан. Дані свідчать про те, що відповідний нагляд проводиться стосовно проектів звітів з дотриманням правил, визначеному в національних нормативних актах. Функція експертизи якості ОРВ не є чітко визначеною та виконуваною у Боснії і Герцеговині на рівні держави. Спеціально визначені посадовці в органах, що здійснюють нагляд за ОРВ, формально залучені до перевірки якості ОРВ у більшості адміністрацій, але їх робоче навантаження, якість та вид експертизи є різними.

Як зазначалося в попередньому розділі, функція нагляду здійснюється в рамках ширшої ролі щодо управління та підтримки систем ОРВ у всіх адміністраціях. Посадовці відповідних національних органів, які здійснюють управління та нагляд, також відповідають за перевірку якості ОРВ у всіх адміністраціях, крім Боснії і Герцеговині на рівні держави (див. таблицю 3.2). Ці посадовці часто поєднують проведення експертизи ОРВ з багатьма іншими функціями. Аналіз даних про кількість працівників та кількість ОРВ, для яких проведено експертизу, можуть свідчити про доволі велике

навантаження органів нагляду в багатьох адміністраціях. Кількість посадовців є приблизною, оскільки багато з них також виконують інші функції.

Виходячи з кількісних даних за 2019 рік, Північна Македонія має найбільшу кількість перевірених фінальних звітів про ОРВ на одного посадовця. У середньому кожний посадовець перевіряв по 50 звітів у 2019 році (див. таблицю 3.2). Частково це може пояснюватися тим, що в цьому році Північна Македонія прийняла найбільшу кількість законодавчих актів (див. таблицю 3.1), більшість з яких вимагала ОРВ. Натомість органи нагляду деяких інших адміністрацій регіону мали набагато меншу кількість ОРВ для опрацювання у 2019 році. Наприклад, у Косово один посадовець у підрозділі з нагляду за ОРВ у середньому перевіряв лише один звіт у 2019 році. Попри обмеження та слабкість такого базового аналізу, ці дані вказують на потенційний тиск та ризики, з якими стикаються органи нагляду за ОРВ при виконанні своїх важливих завдань.

Таблиця 3.2. Кадрові ресурси, які виділяються на перевірку якості проєктів звітів про ОРВ

	Кількість працівників, офіційно виділених для перевірки якості ОРВ на центральному рівні (березень 2020)	Кількість ОРВ, підготовлених до законопроєктів (2019)	Приблизна середня кількість ОРВ до законів, яку перевіряє кожен посадовець органу нагляду
Албанія	4	42	11
БіГ (Держава)	-	N/A	-
БіГ (Федерація)	4	50	13
БіГ (РС)	5	139	28
БіГ (ОБ)	2	35	18
Косово	10	12	1
Чорногорія	5	75*	15
Північна Македонія	3	157*	52
Сербія	9	95*	11

Примітка: Кількість посадовців, залучених до перевірки якості ОРВ, є лише приблизною, оскільки багато з них також виконують інші функції, включаючи експертизу ОРВ, які готуються до актів вторинного законодавства, та експертизу аналізу впливу політики стосовно документів політики (Сербія). Дані про кількість працівників, які здійснюють роботу з нагляду за ОРВ, ґрунтуються на інформації, наданої адміністраціями станом на березень 2020 року. Перевірка якості ОРВ у Боснії і Герцеговині на рівні держави не запроваджена повністю, а дані про кількість ОРВ не є наявними.

* У Чорногорії та Сербії загальна кількість ОРВ, включаючи первинне і вторинне законодавство, становила 385 та 154 відповідно. У Північній Македонії у 2019 році було підготовлено 196 ОРВ, але лише 157 були подані до органу нагляду для одержання висновку. Джерело: Аналіз SIGMA на основі інформації, одержаної від адміністрацій країн Західних Балкан.

Планування транспозиції законодавства ЄС та ОРВ

Як і з плануванням законодавчої діяльності уряду, адміністрації регіону стикаються з багатьма викликами у забезпеченні ефективного, реалістичного планування заходів з транспозиції законодавства ЄС. За оцінками третина всіх запланованих законодавчих заходів з транспозиції переноситься на наступний рік у всіх адміністраціях (таблиця 3.3; 2017 OECD/SIGMA Assessments), що також вказує на слабкість систем урядового планування.

Таблиця 3.3. Якість урядового планування транспозиції законодавства ЄС

	Узгодженість між планами законодавчої діяльності уряду та планами європейської інтеграції	Заплановані на рік зобов'язання щодо європейської інтеграції, які переносяться на наступний рік
У середньому по регіону (на основі простих середніх значень по країнах)	78%	32%

Примітка: На основі результатів оцінок SIGMA індивідуально по країнах, проведених з використанням методології SIGMA відповідно до Принципів державного управління та відповідної методології (SIGMA, 2017).

Джерело: Аналіз SIGMA на основі моніторингових звітів по країнах (2017, 2019), www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm.

Крім цього, адміністрації Західних Балкан стикаються з труднощами в плані узгодження різних урядових документів планування та координації політики (2017 OECD/SIGMA Assessments). Часто існує невідповідність між річними планами законодавчої діяльності та планами виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції. Крім цього, звіти про виконання чинних планів транспозиції в більшості адміністрацій регіону не є публічними. Наприклад, звіти за 2019 рік про виконання національних планів європейської інтеграції оприлюднені лише в Чорногорії, Косово та Сербії¹³. Це обмежує можливості для громадськості та заінтересованих сторін бути залученими до моніторингу загальної європейської інтеграції та регуляторних заходів, що робить цей процес менш прозорим і підзвітним.

Як розглядалося в попередньому розділі, плани транспозиції *acquis* в адміністраціях країн Західних Балкан є частиною більш широких планів приведення законодавства у відповідність до *acquis* (національні плани прийняття *acquis*) та європейської інтеграції. Ці плани зазвичай охоплюють три основні складові: *i*) плани підготовки та прийняття відповідного національного законодавства, що транспонує *acquis*; *ii*) оцінка потреб у формуванні спроможності для роботи з транспозиції законодавства та забезпечення імплементації нового законодавства (наприклад, включаючи оцінку додаткових ресурсів, необхідних для створення нових інституцій, набору нових державних службовців, інвестицій в оснащення та нове обладнання); *iii*) фінансові розрахунки щодо витрат з державного бюджету, необхідних для проведення заходів з транспозиції та імплементації. При цьому фінансово-економічні розрахунки не включають оцінки більш широких впливів та витрат від нового регулювання внаслідок транспозиції законодавства ЄС загалом, зокрема додаткові витрати для бізнесу, економіки та громадян, що має охоплюватися в рамках ОРВ.

Аналіз індивідуальних планів та практики в регіоні свідчить про те, що фінансово-економічні розрахунки вірогідно є найслабшим аспектом планів прийняття *acquis* та інших національних планів (порівняно з іншими частинами планів прийняття *acquis*, транспозиції та формування спроможності). Аналіз найновіших національних планів прийняття *acquis* в адміністраціях регіону показує, що не всі адміністрації наводять у цих планах розрахунки витрат. Крім цього, коли розрахунки витрат надаються, неясно, чи підготовлені вони послідовно, чи ґрунтуються на однаковому підході та методології в усіх сферах, і чи відповідні міністерства фінансів перевіряють та підтверджують ці розрахунки, перш ніж включати у плани. Фінансово-економічні розрахунки до національних планів прийняття *acquis* Албанії, Північної Македонії та Косово є публічно доступними. У Північній Македонії за період 2017-2019 роки розраховані витрати з державного бюджету очікувалися на рівні 2,1 млрд. євро. У випадку Північної Македонії майже всі заходи в Національному плані покриваються за рахунок державного бюджету. Заходи, не затверджені Міністерством фінансів або не заплановані в середньостроковій бюджетній перспективі, не можуть бути включені до Національного плану. У

¹³ У випадку Сербії наявні звіти про виконання за три квартали 2019 року.

випадку Косово адміністрація розрахувала витрати на виконання Національної програми імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію у 2019 році на рівні 94,5 млн. євро. Натомість на подальший період реалізації заходів цієї програми (2020-2023 роки) розрахунок витрат не надається. Слід також вказати на відсутність можливості перевірити та підтвердити надійність і точність таких розрахунків.

Сербія і Албанія також проводять фінансово-економічні розрахунки для запланованих заходів з європейської інтеграції, але ці розрахунки не є публічно доступними. Чорногорія та Боснія і Герцеговина (на всіх рівнях) не надають розрахунки витрат у планах транспозиції. Чорногорія проводить фінансово-економічні розрахунки на рівні позицій у переговорах, використовуючи методологію фінансово-економічних розрахунків для національного плану прийняття *acquis*, подібну до тих, що використовуються в інших країнах Західних Балкан.

Загалом плани транспозиції регулярно оновлюються в усіх адміністраціях, охоплюючи всі розділи *acquis*, які є предметом переговорів про приєднання. Однак основним викликом є виконання запланованих заходів з транспозиції, рівень якого є низьким в усіх адміністраціях (таблиця 3.4). Відносно невеликі адміністрації, такі як Чорногорія та Північна Македонія, зафіксували відносно вищі показники виконання заходів з транспозиції та, за певними оцінками, мають відносно більш амбітні плани, ніж їх більші сусіди (такі як Сербія та Албанія). Це може відображати певний ступінь реалізму при плануванні, але також політичну ситуацію в кожній країні та етап європейської інтеграції.

Низькі показники транспозиції законодавства ЄС можуть частково пояснюватися обмеженими обсягами підготовчої роботи, ресурсів та аналітичної спроможності, що виділяється на планування та проведення фінансово-економічних розрахунків, що може призводити до нереалістичного та надто амбітного планування. Однак високі показники виконання заходів з транспозиції не обов'язково корелюють з кращою якістю транспозиції. Високі показники можуть вказувати на те, що багато законів ЄС були транспоновані без належної підготовки та аналізу, що потенційно може призводити до слабкої імплементації та забезпечення дотримання та виконання норм.

Ефективне планування, розроблення та прийняття законів потребує адміністративної спроможності та ресурсів. Ґрунтовний аналіз більш широких ризиків і впливів може допомогти адміністрації визначати пріоритети та ефективніше планувати роботу з підготовки законодавства. Аналіз регуляторних змін і ризиків може такою збільшувати шанси успішної та повної імплементації. Видається, що жодна адміністрація регіону не має системного підходу до використання ОРВ та інших аналітичних інструментів для визначення пріоритетів та підготовки національних планів транспозиції законодавства ЄС.

Таблиця 3.4. Виконання зобов'язань законодавчого характеру, обумовлені європейською інтеграцією у 2017-2019 роках

Проекти законів та підзаконних актів / регулювання, заплановані та затверджені адміністраціями країн Західних Балкан у рамках відповідних національних планів прийняття *acquis*

	2017			2018			2019		
	Заплановано	Прийнято	%	Заплановано	Прийнято	%	Заплановано	Прийнято	%
Албанія	80	15	19%	106	29	27%	131	82	62%
БіГ (Держава)	30	4	13%	18	1	6%	83	10	12%
БіГ (Федерація)	54	26	48%	38	10	26%	42	13	31%
БіГ (РС)	149	70	47%	131	61	46%	169	96	57%
БіГ (ОБ)	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Косово	34	7	20%	n. a.	n. a.	n. a.	160	59	37%

Чорногорія	363	262	72%	364	260	71%	222	146	66%
Північна Македонія	91	82	90%	116	100	86%	114	72	63%
Сербія	n. a.	n. a.	n. a.	304	126	41%	136	89	65%

n. a. = дані відсутні

Примітка: Дані стосуються законодавчих та регуляторних заходів, пов'язаних з євроінтеграційними зобов'язаннями.

Боснія і Герцеговина на рівні держави: Дані про заплановані та прийняті законодавчі заходи ґрунтуються на інформації, яка міститься у відповідних робочих планах та звітах Ради Міністрів; дані за 2017 та 2018 роки стосуються запланованих та прийнятих законів, а дані за 2019 рік також включають вторинне законодавство. Косово: дані за 2017 рік стосуються лише законодавчих заходів; дані за 2019 рік узяті зі звіту про виконання Національної програми імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію. Чорногорія: Звіт про імплементацію Програми успішного приєднання до ЄС. Сербія: Звіт про виконання Національного плану прийняття *acquis* за третій квартал 2019 року. У звіті надаються лише зведені дані за період з 2018 року по третій квартал 2019 року та вказується загальний показник 49% (215 актів прийнято проти 440 запланованих). Фінальний звіт за весь 2019 рік не був доступним. Албанія: Цифри надані Міністерством у справах Європи та закордонних справ.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі інформації, одержаної від адміністрацій країн Західних Балкан та звітів про хід європейської інтеграції та транспозицію законодавства, які є у відкритому доступі.

Щодо обсягів законодавчої та регуляторної діяльності, яка впливала із зобов'язань у сфері європейської інтеграції, Чорногорія та Сербія, які вже кілька років ведуть формальні переговори зі стороною ЄС, прийняли найбільшу кількість законодавчих актів у 2019 році (146 та 89¹⁴ відповідно). Боснія і Герцеговина (РС) також продемонстрували високий показник виконання запланованих заходів з транспозиції (96 заходи, 57% усіх запланованих заходів на рік).

Аналіз практики та впровадження підтверджує, що аналітичний внесок у визначення пріоритетів та підготовку національних планів прийняття *acquis* є обмеженим у всіх адміністраціях регіону. Видається, що ОРВ не використовується в допомогу визначення пріоритетів та планування роботи з транспозиції законодавства в жодній з адміністрацій. До того ж, звіти про аналіз впливів європейської інтеграції, підготовлені Європейською Комісією, які можуть бути корисним джерелом аналітичних даних та інформації для планування, фінансово-економічних розрахунків і транспозиції, також не використовуються систематично та послідовно під час розроблення та перегляду планів щодо європейської інтеграції.

Ключові висновки

Усі адміністрації країн Західних Балкан мали різні виклики та слабкі місця при плануванні та виконанні планів законодавчої діяльності уряду та планів транспозиції законодавства ЄС у 2017-2019 роках. ОРВ вбудовано в систему підготовки проектів актів та проводиться систематично всіма адміністраціями, в тому числі у випадках транспозиції законодавства ЄС. Регулярно готуються та оновлюються плани транспозиції законодавства ЄС, але показники їх виконання в багатьох адміністраціях є відносно низькими. У більшості адміністрацій плани транспозиції законодавства ЄС містять певні фінансово-економічні розрахунки, а також оцінку потреб у формуванні спроможності. Фінансово-економічні розрахунки надаються, але не завжди зрозуміло, що вони охоплюють, а надійність і послідовність наведених цифр часто ставиться під питання. Процес та методологія ОРВ не використовується в багатьох адміністраціях як інформаційне підґрунтя для визначення пріоритетів, підготовки та оновлення річних планів транспозиції законодавства ЄС.

¹⁴ У Сербії Звіт про виконання Національного плану прийняття *acquis* охоплює лише три квартали року 2019.

3.2. Якість ОРВ: огляд процесу та аналізу

Вступ

У цьому розділі представлено основні результати якісного аналізу вибірку з 50 звітів про ОРВ, підготовлених адміністраціями країн Західних Балкан у 2019 та 2020 роках. Від чотирьох до шести звітів системно проаналізовано від кожної країни разом з відповідними законодавчими пропозиціями на предмет якості та послідовності аналізу та процесу ОРВ (див. у Додатку 1 повний перелік проаналізованих звітів про ОРВ з кожної адміністрації).

Якість та послідовність проведення ОРВ були проаналізовані в розрізі таких аспектів кожного окремого зразка ОРВ: підготовчий процес до ОРВ; представлення та ясність звітів ОРВ; використання зовнішніх експертів у процесі ОРВ; повнота і всебічність аналізу, що охоплює всі регуляторні зміни; консультації із заінтересованими сторонами та громадськістю; проведення централізованого контролю якості; використання оцінки впливів з точки зору законодавства ЄС у тих зразках, які стосуються транспозиції; публікація фінальних звітів про ОРВ.

У другій частині оцінюється якість та всеохопний характер аналізу в індивідуальних звітах про ОРВ з увагою на такі ключові елементи типової ОРВ: аналіз проблем та цілі політики; розгляд альтернативних варіантів; оцінка варіантів та аналіз бажаного (основного) варіанта; аналіз бюджетних / фінансових впливів; якість даних та інформації; імплементація та забезпечення дотримання та виконання норм; моніторинг та оцінка¹⁵.

3.2.1. Якість підготовчого процесу індивідуальних ОРВ

Підготовчий процес до ОРВ

Огляд вибірки ОРВ підтверджує, що в більшості адміністрацій регіону Західних Балкан робота з ОРВ по суті розпочинається після затвердження річного плану законодавчої діяльності уряду. Єдиним винятком є Косово, де ОРВ має бути підготовлена та схвалена для кожного окремого законодавчого заходу, преш ніж його буде включено до такого плану. У Північній Македонії цей процес також розпочинається відносно рано, оскільки міністерства повинні проводити початковий аналіз та готувати плани розроблення ОРВ, що потребують затвердження разом з річними планами законодавчих робіт. Звіти про ОРВ готуються у відповідності до вимог внутрішніх нормативних актів та робочих процедур уряду в більшості адміністрацій. Однак повне впровадження ОРВ усе ще відстає в адміністраціях Боснії і Герцеговини, де готують лише початкові, базові ОРВ, а розроблення повноцінних ОРВ по суті ще не розпочалося.

У жодній з адміністрацій регіону немає свідчень того, що звіти про ОРВ регулярно переглядаються та оновлюються на різних етапах циклу формування політики, по мірі того і коли одержуються нові дані і докази, зокрема в процесі внутрішніх та зовнішніх консультацій.

У Косово процес ОРВ розпочинається відносно рано, однак затверджений звіт не оновлюється на етапі нормопроекування. Урядовий координаційний секретаріат, який є органом контролю якості ОРВ, не проводить офіційної експертизи змісту проекту закону порівняно з результатами ОРВ для надання інформації до остаточного прийняття рішення урядом про схвалення цього проекту. На всіх рівнях у Боснії і Герцеговині базова ОРВ готується в основному на етапі планування законодавчих робіт та містять обмежений аналіз впливів та ризиків пропонованої політики.

На жаль, на основі наявної інформації про підготовчий процес у вибірці звітів про ОРВ, проаналізованої у цьому дослідженні, неможливо оцінити й надати показники часу та ресурсів, які

¹⁵ Огляд проведено на основі інформації, наведеної в кожному звіті про ОРВ. Інша інформація не використовувалася.

витрачаються на підготовку ОРВ. За винятком Косово, підготовлені звіти про ОРВ часто не містять базової інформації про підготовчий процес, часові рамки або етап розроблення політики. Натомість ключова інформація про процес розроблення ОРВ та графік наявна у планах щодо ОРВ, які готуються в Північній Македонії.

Таблиця 3.5. Послідовність у дотриманні вимог і стандартів процесу та методології ОРВ

	Так	Ні	Не є релевантним / Неможливо підтвердити
Послідовність у застосуванні стандартної структури або форми ОРВ	47	3	
Аналіз чітко структурований та представлений	49	1	
Чи були залучені зовнішні експерти до підготовки ОРВ?	12	30	8
Обговорення надійності даних та інформації, що використовуються	19	31	
ОРВ розглядає заходи щодо публічних консультацій / залучення заінтересованих сторін	46	4	
Докази того, що результати публічних консультацій були використані в ОРВ	30	20	
Розгляд проекту звіту про ОРВ органом контролю якості	44		6
Чи публікується / є доступним звіт про ОРВ на сайті?	35	15	
ОРВ охоплює всі регуляторні зміни, передбачені в пропонованому законі	45	5	
Чи стосується ОРВ транспозиції законодавства ЄС?	16	34	
Для ОРВ, які стосуються транспозиції законодавства ЄС, чи було посилення на звіт ЄС про оцінку впливів?	1	15	34

Примітка: На основі вивчення 50 індивідуальних ОРВ та відповідних документів, таких як законопроекти, наданих адміністраціями країн Західних Балкан. Інтерв'ю чи підтвердження за допомогою спілкування посадовцями не проводилося. Жирним шрифтом позначені найслабші аспекти.

Джерело: Аналіз SIGMA на основі вивчення 50 зразків ОРВ.

Ясність та представлення звітів про ОРВ

Представлення результатів аналізу було чітким у більшості випадків. Стандарти форми, структури та шаблони, визначені національними положеннями та методологіями, були дотримані в усіх зразках ОРВ від усіх адміністрацій, за деякими винятками. Одним з таких винятків була ОРВ у Сербії до законопроектів про внесення змін до Закону “Про виконання фінансових зобов'язань у комерційних трансакціях”, яка не була підготовлена у відповідності до визначеної структури представлення, яка вимагається положеннями про ОРВ. Цей звіт не відповідав навіть старій версії структури звіту про ОРВ.

Як зазначалося у попередньому розділі, адміністрації Сербії та Боснії і Герцеговини не мають стандартизованої форми ОРВ, що ускладнює представлення результатів аналізу в чіткій, послідовній та структурований спосіб. Особливо це є проблемним для комплексних і складних ОРВ, які потребують великих розділів щодо доказової бази та аналізу, адже ускладнює представлення ключових результатів та рекомендацій. На відміну від цього, Албанія і Косово використовують добре структуровані форми ОРВ. Це сприяє стандартизованому підходу до аналізу різних аспектів процесу ОРВ і надає основу для повного, всебічного аналізу на основі набору опорних пунктів.

Використання зовнішньої експертної підтримки

Більшість звітів про ОРВ, які увійшли до вибірки, були підготовлені без будь-якої зовнішньої підтримки. Лише 12 з 50 звітів містили інформацію, що вказувала на залучення зовнішніх експертів

під час розроблення ОРВ. Водночас слід зазначити, що якість ОРВ, підготовлених з підтримкою зовнішніх експертів, не виявилася істотно кращою.

Використання зовнішніх експертів у підготовці ОРВ може допомогти вирішити питання нестачі навичок та фахового досвіду для проведення складного аналізу. Варто відзначити в цьому відношенні, що інші країни з навіть більш розвинутими системами також можуть використовувати зовнішніх експертів при розробленні ОРВ. Але це часто стосується оцінки комплексних регуляторних заходів, які вимагають вузькоспеціалізованої компетентності, яка не є наявною в адміністрації.

Огляд вибірки ОРВ свідчить про те, що коли залучаються зовнішні експерти, вони здебільшого виконують завдання з нормопроекткування, а не власне ОРВ. Навіть при їх залученні, зовнішні експерти можуть не надавати повного, глибинного аналізу впливу пропозиції. Більша частина зовнішньої підтримки для ОРВ надається через проекти технічної допомоги, які не завжди мають можливості та спроможність аналізувати комплексні регуляторні пропозиції та їх вплив.

Внесок зовнішніх експертів вітається, але важливо, щоб це не заміняло стандартні завдання, які мають виконувати державні службовці. Експерти мають залучатися для заповнення прогалін у фаховому досвіді та навичках, які не можуть забезпечити державні службовці. Державна служба має контролювати весь процес ОРВ. Одним з прикладів залучення зовнішніх експертів до роботи над ОРВ була робота над підготовкою законопроекту про публічно-приватне партнерство у Чорногорії. Наданий порівняльний аналіз міжнародного досвіду та тенденцій у сфері політики дозволив розробити різні альтернативні варіанти, що посилює аналіз ОРВ.

Повнота і всебічність аналізу, що охоплює всі передбачені регуляторні заходи

Більшість зразків ОРВ відображають всі регуляторні заходи, які були передбачені в законопроекті та проаналізовані в рамках однієї структури та звіту про ОРВ. У цьому відношенні в більшості ОРВ охоплення було повним.

Однак, коли один законодавчий акт включає багато різних заходів політики та регуляторних змін, належною практикою може бути підготовка “узагальненої” ОРВ з тим, щоб надати огляд усіх впливів пакету законодавства. Така практика “узагальненої” ОРВ, що супроводжується окремими аналізами різних регуляторних заходів, які є частиною проекту законодавчої пропозиції, ще не запроваджена в країнах Західних Балкан.

У деяких сферах політики регуляторні зміни, як правило, не вступають у силу відразу після прийняття закону, оскільки ще потрібно прийняти необхідне вторинне законодавство. Це ускладнює завдання щодо аналізу впливу. Повний регуляторний вплив законодавчої ініціативи часто залежить від варіантів, обраних під час проектування законодавчого інструменту. Якщо вторинне законодавство не входить до сфери охоплення ОРВ, а такою є ситуація в Албанії, Косово та Північній Македонії, існує ризик того, що істотні впливи зміни політики не розглядаються та не аналізуються належним чином в ОРВ, що супроводжує повне регуляторне втручання. У такій ситуації рекомендується, щоб ОРВ до первинного законодавства узагальнювала та представляла в широких термінах очікувані витрати та переваги закону після запровадження повної законодавчої бази разом з необхідним вторинним законодавством. Іншим варіантом є запровадження чіткої вимоги або процесу системного аналізу вторинного законодавства.

Огляд вибірки ОРВ виявив кілька таких випадків, а також ризиків, які мають уважно розглядатися та враховуватися при обранні підходу та сфери охоплення аналізу. Наприклад, ОРВ до албанського законопроекту про фінансові ринки розглядає інші регуляторні зміни, які очікується прийняти для забезпечення повноти регуляторної бази. Це включає прийняття нового закону про віртуальні активи та кількох нормативних актів. Однак незрозуміло, як ці зміни вплинуть на аналіз у даній ОРВ. Більш того, оскільки Албанія не вимагає проведення ОРВ для вторинного законодавства,

додатковий вплив від прийняття нових нормативних актів потенційно може залишитися непроаналізованим взагалі. Таким чином, остаточні висновки та результати цієї ОРВ є неповними. Подібні приклади та ризики стосуються багатьох інших проаналізованих зразків ОРВ.

Так само, у Північній Македонії ОРВ до законопроекту про тютюн, тютюнові вироби та супутні продукти передбачає, що для повної імплементації нового законодавства необхідно прийняти 20 підзаконних актів. Ці регуляторні положення вірогідно створюватимуть істотні додаткові витрати та навантаження, які не враховуються чи навіть не згадуються в цій ОРВ. Крім цього, оскільки в Північній Македонії проведення ОРВ для вторинного законодавства не вимагається, серйозні регуляторні впливи можуть залишитися без будь-якого аналізу взагалі.

Консультації із заінтересованими сторонами та громадськістю

Майже всі зразки ОРВ містили посилання на публічні консультації та заходи взаємодії із заінтересованими сторонами, які проводилися для підготовки ОРВ та/або відповідної пропозиції. Це свідчить про те, що процеси ОРВ та публічних консультацій є узгодженими та взаємопов'язаними, принаймні в частині процедур.

У більшості адміністрацій регіону, зокрема в Албанії, Косово та Чорногорії, форми ОРВ містять спеціальні розділи щодо публічних консультацій. Це є корисним стосовно представлення результатів та висновків публічних консультацій для процесу прийняття рішень. У деяких адміністраціях, зокрема в Косово, Сербії та Чорногорії, профільні міністерства мають окремі процедурні вимоги інформувати про результати публічних консультацій, використовуючи окрему форму.

У звітах про ОРВ часто наводиться інформація про консультації, які проводилися стосовно проекту законодавчої ініціативи, зокрема зустрічі, круглі столи, онлайн консультації. Зразки ОРВ Албанії та Боснії і Герцеговини містять відносно менше інформації про консультації та обговорення із заінтересованими сторонами.

Загалом розгляд публічних консультацій у зразках ОРВ стосується процесу, а не результатів чи висновків обговорень із заінтересованими сторонами. Наприклад, у зразку ОРВ до законопроекту про корпорації в Чорногорії наводиться докладна інформація про процес публічних консультацій із зазначенням того, що було одержано понад 300 коментарів та пропозицій. Але при цьому не пояснюється, чого саме стосувалися ці коментарі та чи були вони враховані у фінальному варіанті законопроекту. У звіті про ОРВ лише зазначається, що законопроект було удосконалено на основі одержаних коментарів, але без пояснення того, як ці зміни вплинули та аналіз і дані, які використовувалися в ОРВ.

Відображення результатів публічних консультацій у документах ОРВ є особливо корисним для адміністрацій, які окрім цього не мають потужної системи звітування про результати публічних консультацій та взаємодії із заінтересованими сторонами, зокрема це стосується Албанії, Боснії і Герцеговини та Косово. У звітах про ОРВ було виявлено кілька хороших прикладів аналізу та представлення, а також використання результатів публічних консультацій. Зокрема, ОРВ до сербського законопроекту про торговельні марки надає ґрунтовний аналіз як процесу, так і результатів публічних консультацій, включаючи різні пропозиції, одержані під час консультацій з коментарями про їх потенційний вплив. ОРВ також чітко пояснює, чи була врахована конкретна пропозиція та як це вплинуло на остаточний опис і структуру політики. Іншим хорошим прикладом повідомлення про результати публічних консультацій є робота над законопроектом про лобістську діяльність у Північній Македонії. У звіті наведені всі пропозиції, одержані під час публічних консультацій, разом з поясненням, чому певні рекомендації заінтересованих сторін не були враховані в розробленні політики. Деякі з наведених причин включають вірогідне створення додаткового, зайвого адміністративного навантаження.

Централізований контроль якості

Функція контролю якості звітів про ОРВ на фінальному етапі процесу підготовки законодавства формально запроваджена в усіх адміністраціях. Огляд вибірки звітів показує, що фінальна експертиза ОРВ також проводиться на практиці в більшості адміністрацій.

Однак видається, що певні виклики із запровадженням функції контролю якості ОРВ існують в адміністраціях Боснії і Герцеговини. Наприклад, огляд вибірки не надав можливості підтвердити, що всі фінальні звіти про ОРВ перевірялися відповідним органом в адміністраціях Боснії і Герцеговини, що вказує на прогалини у виконанні цієї важливої функції. У Боснії і Герцеговині на рівні держави Міністерство юстиції одержує попередні ОРВ у рамках підготовки річних планів законодавчих робіт міністерств, але на фінальному етапі перевірка не проводиться, в основному через те, що початкові ОРВ не доопрацьовуються далі під час підготовки проекту закону, а підготовка повної ОРВ усе ще не є повноцінно запровадженою.

У Чорногорії всі зразки ОРВ перевірялися органом, що забезпечують контроль якості, а саме Міністерством фінансів. Однак основна увага такої перевірки приділялася коректності розрахунків фінансового впливу та впливу на бізнес (в тому числі на бізнес середовище та малі й середні підприємства). Це може пояснюватися тим, що орган контролю базується у Міністерстві фінансів, яке також визначає предмет потенційного фінального нагляду. Міністерство інформаційного суспільства та адміністрування в Північній Македонії (MICA) та Секретаріат з питань публічної політики в Сербії також проводили експертизу та надали висновки до проаналізованих зразків ОРВ, але висновки в основному стосувалися відповідності вимогам та процедурних аспектів процесу ОРВ, а не якості самого аналізу. Разом з цим, орган нагляду в Північній Македонії почав надавати негативні висновки до деяких звітів про ОРВ, починаючи з 2019 року, тоді як кількість негативних висновків, виданих Секретаріатом у Сербії збільшувалася протягом років, які охоплює цей звіт. Існує занепокоєння стосовно того, що висновки, видані MICA як органом контролю щодо ОРВ, не перевіряються та не розглядаються відповідним підрозділом у Генеральному Секретаріаті при підготовці фінального пакету для розгляду та затвердження Урядом. У випадку Сербії видається, що увага і перевірка посилюються стосовно оцінки впливу на бізнес середовище та МСП.

У Албанії орган контроль за ОРВ надає неформальні висновки / зворотний зв'язок. Наразі чинні нормативні положення про ОРВ не передбачають практику надання офіційних висновків. Можливо, це пояснюється інституційною організацією органу контролю, який базується в директораті Офісу Прем'єр-міністра, що перевіряє фінальний пакет, які міністерства подають на затвердження.

У Косово, оскільки ОРВ готується та схвалюється на ранньому етапі процесу, перевірка якості також проводиться рано. На фінальному етапі, після завершення роботи над законопроектом, жодні перевірки не проводяться на предмет того, чи є документ ОРВ та відповідний аналіз усе ще актуальними.

Огляд вибірки ОРВ та одержані до них висновки щодо якості показують, що органи контролю часто зосереджуються не на якості аналізу та змісту ОРВ, а на процедурних аспектах та питаннях відповідності вимогам. Одним з таких прикладів є зразок ОРВ у Чорногорії стосовно законопроекту про внесення змін до Закону "Про право інтелектуальної власності та суміжні права". Міністерство фінансів, виконуючи роль органу централізованого контролю щодо ОРВ, не піднімає жодних питань стосовно того, чому представлений аналіз не включає якісну оцінку або обговорення потенційного впливу на бізнес.

Використання оцінки впливів, проведеної ЄС

Як зазначалося вище, методологія та нормативне регулювання ОРВ, прийняті в адміністраціях країн Західних Балкан, формально вимагають застосування однакових стандартів та ґрунтовного аналізу як для пропозицій національного законодавства, так і для тих законодавчих пропозицій, що

впливають з права ЄС. Серед 50 зразків ОРВ, проаналізованих у цьому дослідженні, 16 стосувалися законодавчих пропозицій щодо транспозиції *acquis* в національне законодавство. Однак лише в одній ОРВ серед 16 зазначалася оцінка впливу самого закону ЄС, розроблена Європейською Комісією. Концепція політики у сфері конкуренції в Косово містить посилання на результати оцінки впливу політики у сфері конкуренції на рівні ЄС, а також конкретний звіт Європейської Комісії.

Цей факт підкреслює загальну необізнаність у регіоні Західних Балкан щодо зовнішніх джерел даних та аналізу, які можуть бути використані для підготовки та аналізу гармонізації та транспозиції законодавства ЄС. Зважаючи на постійно зростаюче навантаження у всіх адміністраціях регіону щодо транспозиції та імплементації *acquis*, цей практичний недолік впливає не лише на якість ОРВ, але й на транспозицію *acquis* як таку. Попри високий рівень політичних зобов'язань та тиску щодо транспозиції *acquis*, адміністрації очевидно не бачать особливої цінності в проведенні аналізу оригінального законодавства, прийнятого на рівні ЄС, та його потенційного впливу.

ОРВ до проєктів актів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з *acquis*, часто не надають повної інформації про політику та регуляторні зміни, які запроваджуються, або результати, які планується досягти внаслідок цього. Замість цього мета пропозиція представляється як гармонізація закону з *acquis*. Для прикладу, ОРВ до законопроєкту про внесення змін до Закону “Про митні тарифи” в Північній Македонії зазначає, що гармонізація законодавства з *acquis* є метою пропонованого закону, але не пояснює предметно, які зміни будуть запроваджені внаслідок цього. З іншого боку, ОРВ до законопроєкту про публічно-приватне партнерство у Чорногорії розглядає відповідну проблему політики та пояснює, як дана пропозиція допоможе гармонізувати національне законодавство з *acquis*^{xxx}.

Крім цього, жодна з ОРВ, що стосуються транспозиції *acquis*, не включає посилання та не використовує дані про досвід чинної країни-члена ЄС у транспозиції відповідної директиви або регламенту в національне законодавство. Усі країни-члени мають власні внутрішні процедури та методології *ex ante* оцінки нових регуляторних пропозицій, що впливають із законодавства ЄС. Досвід та підхід цих країн до транспозиції може бути корисним для адміністрацій країн Західних Балкан. Зокрема, досвід Хорватії та Словенії у транспозиції директив і регламентів вірогідно буде релевантним та корисним для адміністрацій регіону. Одним з таких прикладів є ОРВ до законопроєкту про публічно-приватне партнерство у Чорногорії. Тут представлено регіональний досвід у вирішенні проблеми, але більше уваги приділяється підходу щодо політики, ніж досвіду транспозиції.

Публікація фінальних звітів про ОРВ

Як зазначалося в попередньому розділі, усі адміністрації країн Західних Балкан розміщують фінальні звіти про ОРВ онлайн, за винятком Боснії і Герцеговини. Це підтверджується оглядом вибірки звітів про ОРВ та сайтів національних адміністрацій. Однак сам підхід до оприлюднення є різним.

У Сербії ОРВ оприлюднює Секретаріат з питань публічної політики, який є органом централізованого нагляду щодо ОРВ. Відповідний звіт про ОРВ оприлюднюється після одержання висновку про якість ОРВ разом з іншими матеріалами, які входять до пакету, що подається тими, хто просуває цей закон. У Північній Македонії звіти про ОРВ публікуються в урядовому електронному реєстрі регуляторних актів (ENER). В Албанії та Чорногорії ОРВ публікуються на парламентському сайті після подання відповідного пакету урядом. У Чорногорії звіти про ОРВ публікуються на урядовому сайті.

Ключові висновки

Огляд зразків ОРВ підтверджує, що процес ОРВ наразі є частиною формування політики та прийняття рішень у країнах Західних Балкан. Стандартні звіти та форми ОРВ використовуються послідовно, але підходи в різних країнах є різними. Звіти про ОРВ не переглядаються та не оновлюються на різних етапах циклу розроблення політики. Консультації із зовнішніми експертами проводиться під час підготовки ОРВ, але немає суттєвої відмінності у якості аналізу в таких звітах. Перевірка якості проводиться на практиці, але при цьому застосовуються різні підходи; також неясно, яким є вплив такої експертизи на якість фінальних звітів ОРВ. Видається, що в більшості адміністрацій, навіть якщо орган контролю якості надає негативний висновок, ОРВ не доопрацьовуються перед остаточним схваленням законодавчої пропозиції. Перевірка зосереджується на процедурних аспектах, і лише обмежений контроль здійснюється щодо якості аналізу і даних. У Косово перевірка якості ОРВ проводиться на ранніх етапах, тож предмет аналізу може втратити свою актуальність для остаточної версії законопроекту. У Чорногорії експертиза ОРА Міністерством фінансів більше зосереджується на фіскальному впливі та впливі на бізнес. Більшість адміністрацій публікують звіти про ОРВ. Звіти ЄС та країн-членів про аналіз впливів не використовуються системно жодною з адміністрацій регіону для підготовки звітів про ОРВ стосовно транспозиції законодавства ЄС. Інформація про публічні консультації та залучення заінтересованих сторін включається у звіти, але в основному розглядається сам процес консультацій, і мало інформації надається про їх результати та використання в ОРВ. У багатьох адміністраціях не оцінюється повний вплив нового законодавства, що забезпечується підзаконними актами, адже не запроваджена *ex ante* оцінка впливу вторинного законодавства.

3.2.2. Якість аналізу в зразках ОРВ

Усі адміністрації країн Західних Балкан установили дуже високі стандарти до аналізу ОРВ. Однак на практиці проведення високоякісного аналізу впливу регуляторних змін вимагає значних зусиль, часу та ресурсів. Як зазначалося в попередньому розділі, виконання такого аналізу може не мати доцільності для всіх регуляторних пропозицій, урахувавши те, що аналіз має бути сумірним з очікуваною користю від проведення ОРВ. Огляд зразків ОРВ засвідчує, що в усіх адміністраціях якість аналізу є нижче очікуваних стандартів, визначених у відповідних методологіях та нормативних документах.

Аналіз проблеми та цілі політики

У більшості проаналізованих зразків ОРВ аналіз проблеми є належним чином охоплений і представлений. Загалом якість цього розділу ОРВ видається відносно кращою, порівняно з іншими. Цілі політики в рамках регуляторних пропозицій, які розглядалися в ОРВ, також належним чином охоплені в більшості проаналізованих звітів.

Варто відзначити кілька хороших прикладів аналізу проблеми. Зокрема ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про правоохоронну діяльність та безпеку”, підготовлена адміністрацією Сербії, містить детальний розгляд проблеми, що потребує вирішення, та підтверджувальних даних. Інший приклад належного аналізу та визначення проблеми можна знайти в ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про аквакультуру”, підготовленій в Албанії. У відповідному аналізі проблеми були виявлені та використані найбільш нещодавні наявні дані про чинну ситуацію та проблему. З іншого боку, зразок ОРВ в Албанії, а саме до законопроекту про фінансові ринки на основі технології розподіленого реєстру, лише розглядає контекст політики, важливість і обсяг проблем у цілому, не пояснюючи при цьому проблему, яку планується вирішити в рамках даної політики. ОРВ до законопроекту про публічно-приватне партнерство, підготовлена Міністерством фінансів Чорногорії, представляє чіткий розгляд проблеми, яку планується вирішити. Серед адміністрацій Боснії і Герцеговини зразки ОРВ, підготовлені адміністрацією Республіки Сербської, надають кращий опис та аналіз проблеми. ОРВ, підготовлена на рівні держави до законопроекту

про внесення змін до Закону “Про акцизний податок”, є хорошим прикладом належного аналізу проблеми та цілей політики. Загалом даний приклад є однією з небагатьох повних і всебічних ОРВ, підготовлених на рівні держави на цей час. Якість ОРВ є хорошою, із суттєвим внеском з боку зовнішніх експертів.

У всіх зразках ОРВ від адміністрацій Боснії і Герцеговини (РС) та Сербії належним чином розглядаються та представлені цілі політики. Зразки ОРВ адміністрації Боснії і Герцеговини (РС) визначають як загальні, так і конкретні цілі відповідних законопроектів. Наприклад, ОРВ до законопроектів про внесення змін до Закону “Про внутрішні платіжні операції” представляє належним чином сформульовану загальну ціль, а також кілька конкретних цілей, більшість з яких є вимірюваними. Деякі зразки ОРВ адміністрації Сербії включають показники, які мають використовуватися для оцінки прогресу в досягненні визначених цілей. Зокрема ОРВ до законопроектів про внесення змін до Закону “Про правоохоронну діяльність та безпеку” надає належним чином сформульовані цілі політики, а також пропонує кілька індикаторів для вимірювання прогресу в досягненні визначених цілей політики.

Таблиця 3.6. Якість аналізу та розгляд окремих розділів ОРВ (усі адміністрації)

Найслабші сфери, виявлені у більшості зразків ОРВ, виділені в першій колонці.

	Повне висвітлення [Так]	Помірне висвітлення	Мінімальне висвітлення	Не надано [Ні]	Не стосується/ Не є релевантним
Розкриття проблеми, яку планується вирішити	20	24	6	0	
Визначення цілей політики	35	15	0	0	
Розгляд принаймні одного альтернативного варіанта, крім бажаного та варіанта “не робити нічого”	38			12	
Розгляд/обґрунтування обрання бажаного варіанта	30	18	2	0	
Розгляд ключових груп, які зазнають впливу	18	22	7	3	
Кількісне вираження впливу	11	4	7	28	
Представлення у грошовому вираженні деяких витрат, що впливають з бажаного варіанта	11	4	1	34	
Якість наданої оцінки фискального/бюджетного впливу*	14	3	13	3	
Використання хоча б одного методу оцінювання: аналізу витрат і вигід, аналізу економічної ефективності або багатокритеріального аналізу	2 (МСА)			48	
Аналіз економічного впливу	6	19	13	9	3
Аналіз впливу на бізнес, зокрема МСП	4	19	8	11	8
Зазначення адміністративного навантаження та витрат для бізнесу	4	13	9	14	10
Аналіз соціального впливу	5	15	18	9	3
Аналіз впливу на довкілля	1	2	5	5	37
Зазначення спеціальних впливів (зокрема на гендерну рівність, молодь, розподіл, регіони)	3	7	1	2	37
Розгляд умов імплементації та забезпечення виконання	18	12	16	4	
Розгляд потенційних ризиків під час імплементації	1	6	19	24	
Розгляд планів щодо майбутньої оцінки та періоду після імплементації	2	8	13	27	

* У 14 звітах зазначено відсутність впливу; в 3 надана оцінка фискального впливу.

Примітка: На основі вивчення 50 індивідуальних ОРВ та відповідних документів, таких як законопроекти, наданих адміністраціями країн Західних Балкан. Інтерв'ю чи підтвердження за допомогою спілкування посадовцями не проводилося. Був проведений якісний аналіз інформації та даних у кожному звіті про ОРВ. Кожне питання або частина аналізу ОРВ представлено в розрізі 4 груп залежно від якості представленої інформації та даних: повне висвітлення, помірне висвітлення, мінімальне висвітлення, не надано. Жирним шрифтом позначені найслабші аспекти.

Джерело: Аналіз SIGMA.

Розгляд альтернативних варіантів

Аналіз у зразках ОРВ головним чином зосереджується на бажаному варіанті. Але більшість проаналізованих звітів (38 з 50) включають розгляд принаймні одного альтернативного варіанта, крім бажаного та варіанта “не робити нічого”.

Серед адміністрацій регіону Албанія, Північна Македонія та Сербія мають більш ефективний підхід до розгляду альтернативних варіантів політики. У більшості зразків цих країн розглядається принаймні один альтернативний варіант, крім бажаного та варіанта “не робити нічого”. Однак альтернативні варіанти зазвичай не аналізуються наскільки ж докладно, як варіант, якому адміністрація віддає перевагу. Таким чином неможливо підтвердити, що бажаний варіант забезпечує найкращий результат для країни.

Хорошим прикладом у Північній Македонії є ОРВ до законопроектів про лобістську діяльність. Зразки ОРВ, підготовлені в Чорногорії, також містять хороші приклади ОРВ, які розглядають альтернативні варіанти. Наприклад, ОРВ до законопроектів про життєве партнерство одностатевих пар розглядає кілька альтернатив разом з бажаним варіантом.

Косово має хорошу практику системного розгляду вдосконалення імплементації та забезпечення дотримання та виконання норм у рамках чинного регуляторного режиму як можливе рішення до кожної проблеми. Це часто представляється і розглядається в ОРВ як альтернативний варіант для багатьох регуляторних рішень. Такий системний підхід до розгляду викликів, пов'язаних з імплементацією, може допомогти посилити обґрунтування втручання через зміну регулювання. Разом з цим важливо розглядати більш широкий спектр варіантів, не лише ті, що стосуються забезпечення виконання чинних норм.

У багатьох зразках ОРВ можна було б розглядати альтернативні, нерегуляторні варіанти, але цього не було зроблено. Наприклад, ОРВ до законопроектів про протипожежну охорону в Боснії і Герцеговині (РС) однією з основних причин проблеми називається брак знань про важливість заходів протипожежної безпеки. Однак при цьому не розглядається альтернативні заходи посилення спроможності та підвищення обізнаності, які, судячи з наведеної інформації, також є доцільним реагуванням для вирішення проблеми. Так само, в ОРВ до законопроектів про захист психічного здоров'я в Боснії і Герцеговині (РС) зазначається, що збільшення доступності та якості послуг у сфері захисту психічного здоров'я шляхом регуляторних заходів є однією з цілей пропонованої політики. При цьому не розглядаються нерегуляторні заходи, які б могли сприяти меті захисту психічного здоров'я.

Оцінка варіантів та якість аналізу бажаного (основного) варіанта

Якість аналізу впливу політики, включаючи використання таких методів оцінки варіантів, як аналіз витрат та вигід, аналіз економічної ефективності, багатокритеріальний аналіз, є напевне найслабшим аспектом ОРВ у країнах Західних Балкан. Навіть базове якісне обговорення та порівняння альтернативних варіантів не проводиться системно для обґрунтування вибору бажаного варіанта. У більшості зразків звітів про ОРВ надається лише базовий якісний аналіз впливу бажаного варіанта. Також обмеженими є наведення обсягів впливів у кількісному та грошовому вираженні. У більшості зразків навіть не робиться спроби оцінити впливи у грошовому вираженні, особливо щодо очікуваних переваг.

Системне порівняння різних альтернативних варіантів, принаймні у якісному вимірі, є критично важливим для належних результатів ОРВ. Серед 50 звітів з різних адміністрацій регіону лише у двох ОРВ зроблено спробу проаналізувати та порівняти вплив різних пропозицій на основі багатокритеріального підходу до оцінки альтернативних варіантів, і в жодному не зроблено спроби застосувати аналіз витрат та вигід чи аналіз економічної ефективності. Обидві ОРВ підготовлені в Албанії: ОРВ до законопроекту про лісове господарства та ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про харчові продукти”. Проте навіть у цих випадках було виявлено, що застосовані критерії та величини не були чітко обґрунтовані та представлені. У кількох зразках ОРВ надається чітке порівняння альтернативних варіантів на основі простої якісної оцінки впливів. Наприклад, в ОРВ до законопроекту про лобістську діяльність у Північній Македонії зроблено спробу надати стислий аналіз впливу як регуляторних, так і нерегуляторних варіантів.

Якість аналізу в різних зразках ОРВ має суттєві відмінності, але є багато подібного з точки зору викликів та слабких місць. Загалом зразки ОРВ, підготовлені в Албанії та Косово, надають відносно кращий аналіз впливів основного варіанта політики, порівняно з ОРВ в інших адміністраціях. З іншого боку, якість аналізу всіх зразків адміністрацій Боснії і Герцеговини та Чорногорії може вважатися нижче оптимальної. Однак один приклад ОРВ у Чорногорії, а саме до законопроекту про життєве партнерство одностатевих пар, містить детальний якісний розгляд впливу бажаного варіанту. Якість звітів ОРВ є різною у Північній Македонії та Сербії, зокрема щодо аналізу бажаного варіанта: підготовлені в цих країнах ОРВ мають як сильні, так і слабкі сторони представленого аналізу.

У Боснії і Герцеговині на рівні держави ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про порядок призначення на посади в державних органах” та ОРВ до законопроекту про суди не розглядають належним чином вірогідний вплив пропозиції попри те, що регуляторні зміни, які розглядаються, скоріш за все матимуть суттєвий вплив на публічний сектор і громадян. Цільові групи заінтересованих сторін, на які потенційно вплине пропоноване законодавство, не визначаються, і жодні числові розрахунки не наводяться в ОРВ. Аналіз впливів у звітів про ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про митні тарифи” в Північній Македонії також може вважатися нижче стандарту, оскільки в ОРВ розглядаються зміни в регулюванні та ставках ПДВ, але обговорюється потенційний вплив пропозиції на будь-який сектор чи групу. У звіті зазначається, що прийняття пропозиції не призведе до додаткових фінансових витрат. Виявляється, що йдеться лише про додаткові витрати з державного бюджету, що також є сумнівним, зважаючи на те, що зміни стосуються тарифу та адміністрування податку. Потенційні витрати для бізнесу в результаті такого впливу взагалі не згадуються. Так само, законопроект про корпорації в Чорногорії потенційно має суттєвий вплив на бізнес і суспільство, але ОРВ до законопроекту не надає повного аналізу відповідного впливу на різні групи заінтересованих сторін. Одним з хороших прикладів є ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про правоохоронну діяльність та безпеку”, підготовлена адміністрацією Сербії, в якій належним чином визначені вплив законопроекту та надається ґрунтовний аналіз для обґрунтування. Усі потенційні впливи визначені та детально проаналізовані, в тому числі економічний та соціальний вплив, вплив на бізнес та можливе адміністративне навантаження. Вплив представлено в грошовому вираженні, а в аналізі належним чином визначені відповідні заінтересовані сторони.

Стосовно кількісного та грошового вираження визначених впливів, у кількох ОРВ можна було б докласти більше зусиль для більш ґрунтовної оцінки передбачуваних впливів. Наприклад, ОРВ до законопроекту про судовий розгляд у розумний строк у Боснії і Герцеговині на рівні держави представляє розрахунки щодо кількості розглянутих судових справ, а також деякі інші дані, але не розраховується вартість очікуваного впливу з тим, щоб запропонувати чітку загальну оцінку ймовірних витрат і вигід. ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про аквакультуру”, підготовлений в Албанії, містить кількісні показники, але не робиться наступний крок щодо спроби представити витрат у грошовому вираженні.

У деяких зразках ОРВ не визначаються та не розглядаються соціальні, екологічні або ґендерні впливи, хоча з відповідних законопроектів очевидно, що запропоновані заходи матимуть такий вплив. Наприклад, сербський законопроект про внесення змін до Закону “Про водойми” розглядає певні заходи, які матимуть очевидний вплив на довкілля, але відповідна ОРВ не визначає такого впливу і не надає жодної інформації про це. Також, ОРВ до законопроекту про тютюн, тютюнові вироби та супутні продукти в Північній Македонії зазначає, що запропоновані регуляторні заходи не матимуть впливу на суспільство та довкілля.

Аналіз бюджетного/фіскального впливу

Майже усі зразки ОРВ містять короткий розділ, у якому розглядається очікуваний вплив бажаного варіанта на державний бюджет. Розгляд цього виду впливу є більш вірогідним, ніж приміром вплив на бізнес. У всіх адміністраціях регіону визначення та висвітлення фіскального впливу має бути більш системним та інтегрованим у звіти про ОРВ для чіткого представлення загальних розрахунків щодо витрат і вигід для державного бюджету.

Огляд вибірки ОРВ засвідчує, що визначення та висвітлення впливу на бюджет є більш системним лише в Албанії та Косово. Сербія та Боснія і Герцеговина не мають практики послідовного включення розрахунків фіскального впливу до звітів про ОРВ, оскільки це надається в іншому аналізі відповідно до форми, яка стосується лише оцінки впливу на бюджет. Це може створювати плутанину та обмежувати повноту оцінки впливів варіантів політики. Неясно, як узагальнюються загальна витрати, пов'язані з запропонованим законодавством, для прийняття остаточного рішення, якщо витрати для державного бюджету зазначаються в окремому документі.

У трьох з п'яти проаналізованих зразків ОРВ, підготовлених у Косово, наводиться оцінка впливу на бюджет для всіх варіантів, які розглядаються. Одним з позитивних прикладів є звіт про ОРВ до концепції політики у сфері конкуренції, в якій надається ґрунтовний аналіз впливу на бюджет для всіх варіантів, які розглядаються, а саме бажаного варіанта, який передбачає розроблення нового закону про захист конкуренції, та альтернативного нерегуляторного варіанта щодо розвитку професійної спроможності та навичок національного Агентства з питань конкуренції.

Іншим хорошим прикладом ОРВ, яка включає ґрунтовну оцінку фіскального впливу, є ОРВ законопроекту про внесення змін до Закону “Про акцизний податок” у Боснії і Герцеговині на рівні держави. Це один з небагатьох повних і всебічних ОРВ, підготовлених адміністраціями Боснії і Герцеговини. Оскільки це була перша повна ОРВ, підготовлена у Боснії і Герцеговині на рівні держави, суттєва підтримка була отримана від зовнішніх експертів.

Імплементация та забезпечення дотримання та виконання норм

Положення про імплементацию та забезпечення дотримання і виконання норм у запропонованому варіанті регулювання охоплюються в більшості зразків ОРВ, за винятком тих, які були підготовлені адміністраціями Боснії і Герцеговини. Це саме стосується визначення установ, відповідальних за імплементацию, моніторинг та забезпечення дотримання і виконання норм.

Найбільш детальний розгляд заходів з імплементации міститься у звітах ОРВ, підготовлених Косово. Одним з таких позитивних прикладів є ОРВ до концепції політики у сфері конкуренції. Однак загалом питання імплементации у зразках звітів ОРВ, підготовлених Косово, в основному розглядаються в контексті удосконалення чинної практики без зміни регуляторної бази.

Серед проаналізованих звітів ОРВ до законопроекту про лобістську діяльність Північної Македонії є належним прикладом розгляду заходів з імплементации та забезпечення дотримання і виконання норм – як для регуляторних, так і нерегуляторних варіантів. Разом з цим ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про митні тарифи” цієї ж країни не містить інформації про установи, визначені відповідальними за імплементацию, моніторинг та забезпечення дотримання і виконання норм, чи будь-які заходи з цих питань.

Жодна з адміністрацій не проводить повного та всебічного розгляду ризиків, пов'язаних з імплементацією та забезпеченням дотримання і виконання норм. Ці питання згадувалися у двох зразках ОРВ, підготовлених в Албанії, та в одному зі зразків ОРВ, підготовлених адміністраціями Боснії і Герцеговині (РС), Косово, Чорногорії, Північної Македонії та Сербії. Зокрема ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про правоохоронну діяльність та безпеку”, підготовлена адміністрацією Сербії, містить належний розгляд ризиків під час імплементації.

Аспекти моніторингу та оцінки

Системи та методології оцінки впливів у країнах Західних Балкан загалом визнають важливість забезпечення повного циклу політики та оцінювання результатів після імплементації з тим, щоб мати інформаційне підґрунтя для майбутніх дебатів щодо політики. Це завдання є складним, навіть у країнах з більш розвинутими системами ОРВ. Більшість зразків ОРВ, підготовлених адміністраціями регіону, на практиці не містять належного розгляду питань, які стосуються моніторингу, планів аналізу результатів після імплементації та підходів до оцінювання в майбутньому. Це підкреслює загальну недостатність оцінки політики в регіоні, яка є набагато слабшою, ніж *ex ante* оцінка впливів. Ця проблема видається ще гіршою у системах та підходах до ОРВ у адміністраціях Боснії і Герцеговині.

Якщо говорити про хороші практики розгляду аспектів моніторингу та оцінки політики, можна навести приклад ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону “Про правоохоронну діяльність та безпеку”, підготовленої в Сербії. Тут надано корисне представлення підходу щодо заходів та індикаторів моніторингу та оцінки після імплементації. У відповідному звіті про ОРВ чітко визначається, яка установа відповідає за моніторинг та оцінку, а також які індикатори будуть використовуватися. ОРВ до законопроекту про лобістську діяльність Північної Македонії є належним прикладом ґрунтового розгляду того, коли та яким чином буде проводитися аналіз після імплементації.

У зразках ОРВ, підготовлених адміністрацією Албанії, послідовно розглядаються деякі аспекти моніторингу та діяльності після імплементації та оцінки. Однак не завжди надається повне пояснення того, як це здійснюватиметься на практиці. Наприклад, ОРВ до законопроекту про фінансові ринки підтверджує, що моніторинг здійснюватиме Агентство фінансового нагляду та Національне агентство інформаційного суспільства, але не пояснюється, які індикатори та аспекти нового регуляторного режиму будуть включені до моніторингу, а також як і коли розпочнеться моніторинг.

Якість даних та інформації

Важливо, щоб в аналізі ОРВ використовувалися точні та надійні дані, а також щоб чесний і відкритий розгляд прогалин був представлений у заключних висновках такого аналізу. Огляд зразків ОРВ засвідчив, що цей аспект не розглядається послідовно адміністраціями регіону в рамках ОРВ. Разом з цим слід навести кілька позитивних прикладів.

Загалом зразки ОРВ у Косово надають відносно кращий розгляд надійності даних та інформації, які використовуються в аналізі. Зокрема ОРВ у концепції щодо подання заяв на працевлаштування членами спільнот, які не становлять більшість та мають дипломи, видані паралельними закладами освіти, де мовою викладання є сербська мова в Республіці Косово, містить докладні дані про кількість університетів, шкіл та здобувачів освіти. Це є критично важливим для аналізу політики та впливу, адже допомагає зрозуміти обсяги проблеми. Ця ОРВ також пояснює деякі виклики стосовно одержання та використання даних, а також обмеження щодо наявних даних.

Іншим хорошим прикладом використання даних для визначення та вирішення проблеми є ОРВ до законопроекту про життєве партнерство одностатевих пар у Чорногорії, в якому наводяться дані про чисельність груп, які визначають себе як ЛГБТІ та очікувана кількість життєвих партнерств у рік.

Ключові висновки

Огляд вибірки ОРВ засвідчує, що якість ОРВ, підготовлених адміністраціями регіону Західних Балкан є нижчою, ніж стандарти та рівні, визначені у відповідних методологіях та формальних правилах. Необхідні процедурні кроки дотримуються в усіх адміністраціях, ОРВ готуються систематично, але якість аналізу, представленого в ОРВ, є різною. Істотна варіативність якості виявлена як між адміністраціями, так і всередині адміністрації, а також якщо порівнювати різні складові ОРВ. Виходячи з даного огляду, Албанія, Косово та Сербія надають відносно кращу якість аналізу в ОРВ, інші адміністрації також мають деякі хороші приклади ОРВ. Загальна якість та глибина аналізу, залучення заінтересованих сторін до процесу ОРВ та представлення результатів усе ще відстають від офіційно встановлених стандартів у всіх адміністраціях регіону. Визначення реальних альтернативних варіантів та їх системна оцінка в рамках аналізу ОРВ не проводиться системно в жодній адміністрації. Частіше за все бажаний варіант обґрунтовується на основі обговорення якісних аспектів впливу, але не завжди охоплюють усі можливі впливи. У кількох випадках визначено та представлено впливи на групи заінтересованих сторін у кількісному вираженні, але рідко проводиться розрахунок впливів у грошовому вираженні.

Розділ 4. Рекомендації щодо політики

У цьому розділі представлено низку рекомендації щодо політики, які призначені допомогти адміністраціям регіону Західних Балкан удосконалити та посилити *ex ante* системи оцінки впливів і досягти більш інформованої та аналітично обґрунтованої гармонізації із законодавством ЄС.

Удосконалення систем ОРВ та впровадження

Посилити нормативні та методологічні засади, оптимізувати чинні системи та процеси, забезпечувати постійну підтримку оцінки регуляторного впливу (ОРВ) з боку вищого політичного керівництва задля послідовного та повноцінного впровадження ОРВ у всіх міністерствах.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити повне та послідовне впровадження правил та методологій ОРВ, зосереджуючись як на процесі, так і на якості індивідуальних ОРВ, забезпечуючи повний та послідовний аналіз усіх видів впливів, у тому числі впливу на ґендерні аспекти.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити більш потужну підтримку на рівні політичного лідерства та вищого керівництва для більш повного та послідовного впровадження правил і стандартів ОРВ, підвищення стандартів та вимог щодо кращого аналізу та висновків у звітах про ОРВ.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно подумати над розширенням наявних методологій та настанов для того, щоб надавати більш детальне практичне спрямування, а також приклади для профільних міністерств стосовно різних кроків та аспектів аналізу ОРВ. Формальні вимоги до аналізу, які були запроваджені, слід доповнити більш детальними поясненнями та практичними прикладами застосування аналітичних методів і прийомів. Зразкові ОРВ мають проактивно поширюватися. Документи настанов з ОРВ у адміністраціях, які використовують ОРВ уже протягом кількох років, зокрема в Північній Македонії та Боснії і Герцеговині (РС), необхідно розглянути можливість оновлення відповідних настанов з ОРВ з тим, щоб включити досвід останніх років, протягом яких ОРВ використовувалася на практиці. Це забезпечить додаткові рекомендації в деяких більш проблематичних сферах.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно розглянути можливість ініціювати процес ОРВ раніше в циклі вироблення політики, наприклад, запровадивши формалізовані вимоги щодо проведення базового аналізу на ранніх етапах процесу вироблення політики, перш ніж буде прийнято рішення про регуляторний захід. Це може сприяти обговоренню політики ефективного втручання уряду, особливо коли міністри розробляють програми стратегічних реформ (зокрема галузеві стратегії). Ранній старт роботи над ОРВ може забезпечити більше часу для аналізу, допомогти визначити альтернативні, нерегуляторні варіанти і належним чином оцінити

комплексні регуляторні пропозиції, щоб інформаційно сприяти прийняттю остаточних рішень в уряді.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити, щоб ОРВ розглядалася як постійний процес, а звіти про ОРВ регулярно оновлювалися та посилювалися на ключових етапах процесу підготовки та схвалення.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно повністю впровадити всі вимоги ОРВ і почати системно готувати повні, всебічні звіти про ОРВ найбільш суттєвих регуляторних пропозицій, як це передбачено у відповідних нормативних положеннях. **Адміністрації Боснії і Герцеговині на рівні держави** слід завершити створення нормативної бази шляхом внесення змін до Регламенту Ради Міністрів. Це дозволить запровадити повноцінну ОРВ, створити чіткий процес ОРВ, внести ясність і закріпити ролі та повноваження різних установ, залучених до управління, підтримки та контролю якості ОРВ, уникати дублювання та прогалин.
- **Косово** варто розглянути внесення змін до внутрішніх процесів і правил, щоб узгодити процес ОРВ з процесом підготовки законодавства та прийняття рішень. Зокрема адміністрація має забезпечити посилення ОРВ та проведення внутрішніх і зовнішніх консультацій під час розроблення ОРВ, а найголовніше, під час підготовки законодавства, а також прийняття остаточних рішень щодо пропозицій на основі найкращих та найновіших даних та релевантного аналізу.

Забезпечити, щоб сфера охоплення ОРВ та стандарти аналізу для різних видів ОРВ були чіткими та визначеними в рамках нормативної та методологічної бази національних адміністрацій, а ex ante аналіз відносно більш значущих регуляторних пропозицій визнавався першочерговим та одержував більше ресурсів та часу для глибокого аналізу.

- **Багатьом адміністраціям країн Західних Балкан** буде корисно переглянути сферу охоплення та модель ОРВ з огляду на наявні ресурси, робоче навантаження, обмеження та стримувальні чинники, пов'язані з браком аналітичних навичок у міністерствах. Необхідно забезпечити, щоб найбільш значущі регуляторні пропозиції одержували більше ресурсів упродовж усього процесу, від початкового аналізу до остаточної перевірки якості відповідним органом нагляду.
- **Албанія, усі адміністрації Боснії і Герцеговині, Косово, Чорногорія та Північна Македонія** мають розглянути можливість запровадити чіткі практичні критерії та пороги для визначення найбільш значущих регуляторних пропозицій на ранньому етапі процесу вироблення політики, щоб використовувати це для більш оптимального планування та виділення ресурсів.
- **Сербії** варто проаналізувати ефективність формальних порогів та чинного механізму фільтрування, що дозволяє призначати “базову” або “повну” ОРВ для регуляторних заходів, щоб подивитися, чи насправді працює чинний підхід та принцип пропорційного аналізу.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** варто прояснити процес, який використовується для звільнення регуляторних пропозицій від вимоги проводити ОРВ, для забезпечення чіткості критеріїв, послідовності їх застосування та уникнення необґрунтованого недиференційованого звільнення від цієї вимоги широким сферам політики, де застосування ОРВ було б корисним. Обговорення звільнення певних регуляторних пропозицій від вимоги проводити ОРВ мають бути прозорими та зрозумілими. **Адміністрації Боснії і Герцеговині** варто розглянути можливість виключення проєктів

законів про державний бюджет з цієї вимоги, оскільки для цього використовуються інші підготовчі та аналітичні процеси.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно регулярно переглядати та покращувати шаблони і форми, які використовуються для викладу аналізу, результатів та висновків індивідуальних ОРВ. Основні результати і рекомендації мають бути чітко представлені у відповідній формі з резюме та стандартизованою структурою. Форма має вимагати стисле представлення основних результатів, включаючи основні впливи, а також витрати і вигоди в грошовому вираженні, окремо від основного тексту аналізу. Це сприятиме остаточному розгляду вищим керівництвом та міністрами.
- **Албанії, Косово та Північній Македонії** необхідно планувати розширення сфери охоплення ОРВ з тим, щоб вимагати системного, пропорційного аналізу регулювання, що пропонується запровадити на рівні вторинного законодавства.

Забезпечити узгодженість методології та процесів ОРВ з іншими процесами та інструментами, які використовуються під час підготовки нових пропозицій політики та міжвідомчих консультацій.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** буде корисно переглянути національні методології ОРВ, щоб пересвідчитися в узгодженості з іншими методологіями та інструментами, які використовуються для підготовки документів планування та стратегічних документів. Зокрема методологія розрахунку витрат у публічному секторі має узгоджуватися з методичними настановами, які видає міністерство фінансів для розрахунку бюджетних витрат. Річні та багаторічні прогнози витрат і доходів щодо конкретної пропозиції нової політики, представлені в ОРВ, повинні узгоджуватися з обсягами фінансування, передбаченими на цю сферу в бюджеті та в середньостроковій програмі видатків.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечувати, щоб загальні витрати та вигоди для суспільства внаслідок реалізації пропозиції були чітко описані, узагальнені та представлені у звітів про ОРВ незалежно від того, чи використовуються окремі документи для відображення оцінки впливу на бюджет (зокрема форми оцінки фіскального чи бюджетного впливу). Це забезпечить системний розгляд та оцінку всіх впливів, пов'язаних з пропозицією, в тому числі на державний бюджет, у рамках єдиного документу.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно докласти подальших зусиль, щоб повноцінно інтегрувати ОРВ у процес формування політики. Дуже часто ОРВ є лише додатковим завданням, що виконується наприкінці процесу.

Посилити організацію внутрішньої роботи над ОРВ усередині та поміж профільними міністерствами; забезпечувати ефективну централізовану підтримку та управління процесом ОРВ; підтримувати регулярні програми формування відповідної спроможності.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно посилити внутрішню спроможність та робочі процедури для організації роботи над ОРВ та співпраці всередині та поміж профільними міністерствами, зокрема обміну інформацією, спеціалізованими знаннями і даними. ОРВ має активно використовуватися для сприяння координації політики та проведення міжвідомчих консультацій, щоб краще розуміти повний вплив пропонуваної політики.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно збільшити внутрішню спроможність для підтримки розроблення ОРВ через підрозділи із забезпечення ОРВ або спеціально визначених посадовців у міністерстві. Ці підрозділи або посадовці мають стати джерелом спеціалізованої інформації та методологічних консультацій для проведення аналізу в департаменті та виконувати роль контактних осіб для центральних органів управління ОРВ у цілях регулярного моніторингу та звітування про впровадження ОРВ.
- **Албанії, адміністраціям Боснії і Герцеговині на рівні держави, федерації та ОБ, Косово та Сербії** слід розглянути запровадження формальної вимоги, згідно з якою міністр, заступник міністра або посадовець міністерства вищого рівня має розглядати та підписувати остаточний звіт про ОРВ, підтверджувати точність та надійність аналізу і даних, перш ніж звіт буде подано уряду.
- Центральні підрозділи з управління ОРВ у **всіх адміністраціях країн Західних Балкан** мають проактивно надавати настанови та підтримку щодо процедурних та методологічних аспектів індивідуальних ОРВ.

Забезпечити постійне навчання та розвиток спроможності в міністерствах.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити, щоб регулярне навчання з питань формування політики та ОРВ було доступним для посадовців міністерств у рамках стандартної навчальної програми для державних службовців. Усі державні службовці, залучені до розроблення та формування політики, мають проходити регулярне навчання з ОРВ.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити, щоб навчання, яке проводиться, відповідало реальним навчальним потребам. Зміст навчальних програм має розроблятися та оновлюватися на основі регулярного аналізу основних слабких місць у якості ОРВ.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно створити формальні та неформальні мережі або групи практиків у сфері ОРВ з тим, щоб стимулювати обмін інформацією, знаннями та фаховим досвідом, посилювати співпрацю між міністерствами.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно розглянути можливості для посилення спроможності проводити аналітичні дослідження та комплексний аналіз для ОРВ. Наприклад, можна розглянути створення спільноти практиків або професійної мережі експертів у сфері державної служби, залучивши аналітиків та економістів, які працюють над ОРВ, для стимулювання обміну знаннями та фаховим досвідом. Спеціальні цільові тренінги та спеціалізовані ресурси можуть надаватися таким групам для посилення знань і навичок з більш технічних та аналітичних тем, таких як застосування аналізу витрат і вигід та інших прийомів оцінювання, методології ОРВ та спеціалізовані настанови.

Посилити повноваження та спроможність органів нагляду та контролю якості ОРВ і методологію остаточної перевірки якості.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити, щоб органи нагляду, які перевіряють якість звітів про ОРВ, мали належні ресурси. Вони також повинні мати здатність проводити перевірку не лише дотримання процедур, але й змісту та якості аналізу і висновків, представлених у проєкті звіту про ОРВ, перш ніж цей звіт буде подано на затвердження урядом. Висновки до індивідуальних ОРВ також мають містити конкретні рекомендації та практичні пропозиції щодо подальшого удосконалення.

- Інституції центру уряду, відповідальні за перевірку фінального пакету проекту законодавчих пропозицій та супровідних документів (наприклад, генеральний секретаріат), у **всіх адміністраціях країн Західних Балкан** мають послідовно перевіряти фінальний звіт про ОРВ та висновок, наданий органом контролю якості, щоб пересвідчитися в тому, що фінальна версія відображає всі основні проблемні питання та рекомендації.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно розробити чи посилити методології та процеси контролю якості з тим, щоб всі проекти звітів про ОРВ послідовно перевірялися на основі визначеного набору об'єктивних стандартів і критеріїв. Необхідно створити систему остаточної експертизи ОРВ на основі ризиків. Це дозволить зосередити внутрішні ресурси органу, відповідального за нагляд, на заходах, які є принципово новими або суперечливими, а також за тих, від яких очікується найбільший вплив та/або підозрюється неоптимальна якість.
- **Албанії** варто розглянути посилення повноважень органу нагляду за ОРВ та формалізацію процесу експертизи через надання офіційних висновків щодо якості проектів звітів про ОРВ. Це б замінило чинну практику надання лише неформального зворотного зв'язку.
- Відповідні **адміністрації Боснії і Герцеговині**, особливо на рівні держави та федерації, мають уточнити процес і критерії для регулярних та послідовних перевірок фінальних проектів звітів про ОРВ відповідним органом нагляду в центрі уряду та запровадити відповідні процедури на практиці.

Забезпечити підзвітність процесу ОРВ через відкритість, прозорість та системне оприлюднення звітів про ОРВ на центральному урядовому сайті.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити те, що проекти та фінальні звіти про ОРВ і висновки, видані органом контролю якості систематично оприлюднюються на ключових етапах розроблення політики, зокрема забезпечити публікацію звітів про ОРВ для публічних консультацій разом із відповідним проектом законодавчого акта. Звіти про ОРВ мають оновлюватися та остаточно узгоджуватися після етапу прийняття для відображення будь-яких змін у політиці, внесених у процесі парламентського розгляду.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** варто розглянути створення центрального урядового сайту для публікації всіх фінальних ОРВ і надання доступу до відповідних методологій та настанов. На цьому сайті також може надаватися повна інформація про урядову політику "кращого регулювання" та інші відповідні програми (щодо регуляторного управління, спрощення тощо).
- **Косово, Північній Македонії та Боснії і Герцеговині** (для всіх ОРВ) необхідно забезпечити офіційне подання фінальних звітів про ОРВ та відповідних документів до парламенту як частину пакету документів, що супроводжують проект законодавчої пропозиції. Члени парламенту повинні мати повний доступ до відповідного аналізу, що обґрунтовує законодавчі пропозиції уряду.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно розглянути поширення використання ОРВ у парламенті для підвищення якості проектів законодавчих ініціатив, які вносяться індивідуально членами парламенту, та пропозицій щодо суттєвих правок до законопроектів, розроблених урядом. Парламентський регламент має передбачати, що на проекти законів, які вносяться індивідуально членами парламенту, мають поширюватися вимоги щодо проведення оцінки впливів, подібні до тих, яких дотримуються органи виконавчої влади у підготовці законопроектів.

Забезпечити регулярний моніторинг, огляд та оцінку систем і практик ОРВ, ініціювати зміни та вдосконалення в рамках урядової програми або стратегії реформ.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно запровадити регулярний моніторинг і звітування про ефективність систем ОРВ. Це має базуватися на наборі індикаторів для оцінки послідовності та якості ОРВ та їх загального впливу на якість законодавства (наприклад, кількість і частка підготовлених ОРВ порівняно із загальним обсягом проєктів законодавства; кількість і частка позитивних та негативних висновків, наданих різними міністерствами; ключові виклики стосовно якості ОРВ). Адміністрації мають забезпечити публікацію регулярних звітів про систему ОРВ, щонайменше один раз на рік.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити ефективну координацію реформ ОРВ з іншими змінами та реформами, які ініціюються в системі формування політики та публічного адміністрування. Особливо це стосується змін у національних системах планування політики, аналізу фінансового впливу та фінансового планування, публічних консультацій, *ex post* оцінки та надання послуг, спрощення та зменшення адміністративного навантаження.
- Спираючись на чинні системи ОРВ, **усім адміністраціям країн Західних Балкан** варто розглянути створення цілісної програми або підходу до управління регуляторною політикою, кращого регулювання та спрощення адміністративних процедур. Системи та методології ОРВ мають бути використані для того, щоб створити механізми для зменшення адміністративного навантаження та вартості нових регуляторних пропозицій, допомогти адміністраціям розробити та впровадити окремі програми, спрямовані на регуляторне спрощення та зменшення адміністративного навантаження.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно розробити плани посилення спроможності щодо моніторингу, *ex post* огляду та оцінки політики. Ці зусилля мають повністю узгоджуватися з чинними процесами та практиками *ex ante* аналізу впливів і забезпечать повний цикл політики.

Покращення якості гармонізації із законодавством ЄС

Посилити національне регулювання і методології планування європейської інтеграції, запровадивши вимогу послідовно використовувати аналіз та доказову базу на всіх етапах гармонізації із законодавством ЄС.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно краще використовувати системи та методології ОРВ, а також внутрішню спроможність у цілях підготовки, визначення першочерговості, планування та проведення гармонізації національного законодавства з нормами права ЄС. Адміністрації мають внести зміни у чинні процедури з тим, щоб виявляти та аналізувати найбільш суттєві нові регуляторні зміни, обумовлені зоб'язаннями щодо гармонізації національного законодавства з *acquis*, на ранньому етапі процесу. Аналіз має здійснюватися за допомогою чинної методології та процесів ОРВ. Започаткування ОРВ на ранньому етапі може сприяти збору цінної інформації та аналітики для реалістичного планування та визначення послідовності робіт з транспозиції *acquis*, що у свою чергу забезпечить кращу імплементації та забезпечення дотримання та виконання норм.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити повну узгодженість планів транспозиції *acquis* із спроможністю для їх виконання та

іншими урядовими документами планування, такими як річні плани законодавчих робіт та фінансові плани.

- Відповідні нормативні положення та методології ОРВ у **всіх адміністраціях країн Західних Балкан** мають надавати повні настанови щодо конкретних аспектів проведення аналізу впливів і ризиків законодавчих заходів для гармонізації національного законодавства з *acquis*. Методології та процеси, які використовуються для розроблення та регулярного оновлення національних планів транспозиції *acquis*, мають також відображати чинні вимоги і стандарти *ex ante* оцінки нових регуляторних пропозицій та надавати додаткові рекомендації міністерствам для забезпечення їх врахування під час підготовки планів міністерств щодо транспозиції *acquis*.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно посилити настанови щодо процесу планування транспозиції *acquis*, особливо в частині фінансово-економічних розрахунків. Чинні методології підготовки національних планів прийняття *acquis* мають бути розширені для надання чітких рекомендацій стосовно проведення фінансово-економічних розрахунків для індивідуальних заходів та використання методології ОРВ для визначення та аналізу найбільш значущих регуляторних пропозицій на ранньому етапі процесу. Рекомендації мають вирізняти розрахунки витрат на підготовку та прийняття законодавчих інструментів і більш широкі витрати і впливи нових політик і регулювання, в тому числі на економіку і бізнес. Методології ОРВ можуть використовуватися для системної оцінки впливів на ранньому етапі процесу. Більш потужні централізовані перевірки необхідні для верифікації розрахунків витрат на заходи з транспозиції, наданих міністерствами.
- **Албанія** та **Північна Македонія**, як країни, які розпочали формальні переговори з різних розділів *acquis*, мають розглянути посилення чинних механізмів та настанов щодо координації та планування діяльності з європейської інтеграції, забезпечувати системне використання ОРВ для підготовки позицій на переговорах, а також майбутні переговори, зосереджуючись передусім на найскладніших сферах. **Сербія** і **Чорногорія** мають розглянути використання ОРВ для переговорів з ЄС щодо індивідуальних регуляторних пропозицій та можливого перегляду своєї початкової позиції у різних регуляторних сферах, які охоплюються *acquis*.
- Відповідні структури координації та планування діяльності з європейської інтеграції у **всіх адміністраціях країн Західних Балкан** мають систематично перевіряти наявні початкові проекти звітів про ОРВ, щоб оцінювати якість та рівень готовності до транспозиції та імплементації найбільш складного і комплексного регулювання. Це допоможе мінімізувати ризики щодо слабкого та нереалістичного планування або часткової імплементації та забезпечення виконання на більш пізніх етапах.
- Підрозділи з централізованого управління та підтримки ОРВ, а також установи, відповідальні за гармонізацію законодавства, у **всіх адміністраціях країн Західних Балкан** мають просувати використання оцінок впливів, які готуються Європейською Комісією та членами ЄС стосовно директив і регламентів, які підлягають транспозиції, як важливих допоміжних документів. Це є цінним джерелом додаткової інформації та рекомендацій, які можуть допомогти передати масштаб і величину потенційних регуляторних впливів під час транспозиції та імплементації законодавства ЄС.
- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** необхідно забезпечити, щоб чинні правила та стандарти якості законотворчої діяльності та аналізу політики активно сприяли досягненню загальної національної цілі європейської інтеграції. Політичне лідерство має плекати таку культуру публічного адміністрування, яка цінує переваги застосування ОРВ та інших аналітичних інструментів у законотворчій діяльності.

- **Усім адміністраціям країн Західних Балкан** варто розробити набір основних принципів підготовки та планування гармонізації законодавства задля досягнення кращих результатів. Ці принципи можуть включати зобов'язання:
 - уникати “прагнення перевершити” (перевищення мінімальних вимог ЄС) для мінімізації зайвого навантаження та витрат для національної економіки;
 - розглядати повною мірою всі можливі впливи та ризики транспозиції *acquis* під час підготовки відповідного національного законодавства;
 - ретельно розглядати часові рамки та альтернативні варіанти транспозиції (за можливості) для забезпечення того, що національний бізнес не опиниться у несприятливому становищі на ринку ЄС надто рано у процесі інтеграції;
 - визначати найкращі прийоми нормопроекткування і транспозиції *acquis* у кожному окремому випадку, включаючи безпосереднє “копіювання”, що може мінімізувати ризики “прагнення перевершити”;
 - розробити механізми регулярного огляду, моніторингу та оцінки нового регулювання після його прийняття для забезпечення повноцінної імплементації та забезпечення дотримання і виконання норм; за доцільності та можливості передбачити положення про автоматичне припинення дії норм.

Додаток А. Перелік проаналізованих звітів про ОРВ

У рамках цього дослідження було проаналізовано 50 зразків звітів про ОРВ та супровідних документів для підготовки розділу 3. Аналіз включав від чотирьох до шести звітів від кожної адміністрації країн Західних Балкан, підготовлених у 2019 та 2020 роках.

Таблиця 1. Повний перелік проаналізованих звітів про ОРВ

	Адміністрація	Рік	Провідне міністерство	Це новий закон чи зміни до чинного закону?
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про аквакультуру"	Албанія	2019	Міністерство сільського господарства та сільського розвитку	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про іноземних громадян"	Албанія	2019	Міністерство внутрішніх справ / Міністерство у справах Європи та закордонних справ	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про лісове господарство	Албанія	2019	Міністерство туризму і довілля	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про харчові продукти"	Албанія	2019	Міністерство сільського господарства та сільського розвитку	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про тимчасові виплати за вислугу років працівникам Державної поліції, Республіканської гвардії та Служби внутрішніх справ та розгляду скарг Міністерства внутрішніх справ	Албанія	2019	Міністерство внутрішніх справ	Новий закон
ОРВ до законопроекту про фінансові ринки на основі технології розподіленого реєстру	Албанія	2019	Міністерство фінансів та економіки	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про акцизний податок"	БіГ (Держава)	2018	Агентство з питань непрямого оподаткування	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про порядок призначення на посади в державних органах"	БіГ (Держава)	2019	Міністерство юстиції	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про суди	БіГ (Держава)	2019	Міністерство юстиції	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про вільний доступ до інформації"	БіГ (Держава)	2019	Міністерство юстиції	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про розпорядження майном, одержаним злочинним шляхом	БіГ (Держава)	2019	Міністерство юстиції	Новий закон
ОРВ до законопроекту про захист повітря, пояснювальна записка	БіГ (Федерація)	2019	Міністерство довілля і туризму	Новий закон
ОРВ до законопроекту про єдиний реєстр податків і зборів	БіГ (Федерація)	2019	Міністерство фінансів	Новий закон

	Адміністрація	Рік	Провідне міністерство	Це новий закон чи зміни до чинного закону?
ОРВ до законопроекту про відсоткові ставки	БіГ (Федерація)	2019	Міністерство фінансів	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про податок на прибуток підприємств"	БіГ (Федерація)	2020	Міністерство фінансів	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про стратегічне планування та управління розвитком	БіГ (РС)	2020	Міністерство економіки та підприємництва	Новий закон
ОРВ до законопроекту про протипожежну охорону	БіГ (РС)	2019	Міністерство внутрішніх справ	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про внутрішні платежі"	БіГ (РС)	2019	Міністерство фінансів	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про ліквідаційну процедуру	БіГ (РС)	2019	Міністерство юстиції	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про захист і поводження з дітьми"	БіГ (РС)	2019	Міністерство юстиції	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про захист психічного здоров'я	БіГ (РС)	2019	Міністерство охорони здоров'я та соціального захисту	Новий закон
ОРВ до законопроекту про бюджет	БіГ (ОБ)	2019	Директорат фінансів	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про поліцію"	БіГ (ОБ)	2019	Поліція Округу Брчко	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про соціальний захист"	БіГ (ОБ)	2019	Департамент охорони здоров'я та інших послуг	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про діяльність у сфері громадського харчування"	БіГ (ОБ)	2019	Департамент економічного розвитку, спорту і культури	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про поглинання акціонерних компаній	БіГ (ОБ)	2018	Комісія з цінних паперів Округу Брчко Боснії і Герцеговини	Новий закон
ОРВ до законопроекту про електронне урядування	Чорногорія	2019	Міністерство публічної адміністрації	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про право інтелектуальної власності та суміжні права"	Чорногорія	2019	Міністерство економіки	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про публічно-приватне партнерство	Чорногорія	2019	Міністерство фінансів	Новий закон
ОРВ до законопроекту про захист від іонізуючого випромінювання, радіаційну та ядерну безпеку	Чорногорія	2019	Міністерство сталого розвитку і туризму	Новий закон
ОРВ до законопроекту про корпорації	Чорногорія	2019	Міністерство економіки	Новий закон
ОРВ до законопроекту про життєве партнерство одностатевих пар	Чорногорія	2018	Міністерство захисту прав людини і прав меншин	Новий закон
ОРВ до законопроекту про соціальний захист	Північна Македонія	2018	Міністерство праці та соціальної політики	Новий закон
ОРВ до законопроекту про лобістську діяльність	Північна Македонія	2019	Міністерство юстиції	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про торговельні компанії"	Північна Македонія	2019	Міністерство економіки	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про вільний доступ до суспільно важливої інформації	Північна Македонія	2018	Міністерство юстиції	Новий закон

	Адміністрація	Рік	Провідне міністерство	Це новий закон чи зміни до чинного закону?
ОРВ до законопроекту про тютюн, тютюнові вироби та супутні продукти	Північна Македонія	2018	Міністерство сільського, лісового та водного господарства	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про митні тарифи"	Північна Македонія	2018	Міністерство фінансів	Зміни до чинного закону
Концепція щодо подання заяв на працевлаштування членами спільнот, які не становлять більшість та мають дипломи, видані паралельними закладами освіти, де мовою викладання є сербська мова в Республіці Косово	Косово	2019	Міністерство освіти, науки і технологій	Концепція
Концепція щодо Акредитаційного агентства Косово	Косово	2019	Міністерство освіти, науки і технологій	Концепція
Концепція щодо управління кондомініумами	Косово	2018	Міністерство навколишнього середовища та просторового планування	Концепція
Концепція щодо засобів захисту інформаційних систем і мереж	Косово	2019	Міністерство економіки	Концепція
Концепція політики у сфері конкуренції	Косово	2019	Міністерство торгівлі та промисловості	Концепція
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про правоохоронну діяльність та безпеку"	Serbia	2019	Міністерство юстиції	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про виконання фінансових зобов'язань у комерційних трансакціях"	Сербія	2019	Міністерство фінансів	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про торговельні марки	Сербія	2019	Міністерство освіти, науки та розвитку технологій	Новий закон
ОРВ до законопроекту про метрологію	Сербія	2019	Міністерство економіки	Новий закон
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про планування та будівництво"	Сербія	2019	Міністерство будівництва, транспорту та інфраструктури	Зміни до чинного закону
ОРВ до законопроекту про внесення змін до Закону "Про водойми"	Сербія	2019	Міністерство сільського господарства, лісового господарства та водокористування	Зміни до чинного закону

Програма SIGMA

Програма підтримка удосконалення врядування та менеджменту SIGMA є спільною ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, що в основному фінансується Європейським Союзом. SIGMA співпрацює з країнами-партнерами над посиленням системи публічного врядування та спроможності публічної адміністрації з 1992 року.

У партнерстві з Директоратом Європейської Комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення ЄС (DG NEAR) наразі ми працюємо з такими країнами:

- Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово*, Північна Македонія, Сербія, Туреччина і Чорногорія як країни-кандидати та потенційні кандидати на приєднання до ЄС, та
- Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Йордан, Ліван, Молдова, Марокко, Палестинська Автономія¹, Туніс та Україна як країни, на які поширюється Європейська політика сусідства.

SIGMA надає сприяння у шести ключових сферах:

1. Стратегічні засади реформи публічної адміністрації
2. Розроблення та координація політики
3. Публічна служба та управління людськими ресурсами
4. Підзвітність
5. Надання послуг
6. Управління публічними фінансами, публічні закупівлі та зовнішній аудит

SIGMA досліджує та надає зворотний зв'язок щодо:

- систем та інституцій врядування;
- законодавчої бази та правових засад;
- стратегій та планів заходів з реалізації реформ;
- прогресу в реалізації реформ.

SIGMA надає:

- консультації щодо розроблення та визначення пріоритетності реформ;
- методології та інструменти для підтримки реалізації;
- рекомендації щодо вдосконалення законів та адміністративних систем;
- можливості для обміну кращими практиками серед широкого кола країн, у тому числі в рамках регіональних заходів;
- документи з питань політики та порівняльні дослідження щодо різних країн.

Більш докладна інформація про Програму доступна на нашому веб-сайті:

www.sigmaweb.org

© OECD 2021

Оскільки SIGMA є частиною ОЕСР, ті ж самі умови використання застосовуються і до публікацій SIGMA: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Це позначення не впливає на положення чи статус та відповідає Резолюції 1244/99 Ради Безпеки ООН та Дорадчому висновку Міжнародного суду стосовно проголошення незалежності Косово.

¹ Примітка Європейської служби зовнішніх справ та Європейської Комісії: Дане позначення не повинно розумітися як визнання держави Палестина та не впливає на індивідуальні позиції держав-членів ЄС з цього питання.

Примітки

ⁱ OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

ⁱⁱ Ibidem.

ⁱⁱⁱ OECD 2020, *Regulatory Policy and the COVID-19 Crisis*, OECD, viewed 25 January 2021, <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/reg-covid-19-activities.htm>.

^{iv} OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

^v Official Journal of the European Union (2012), *Consolidated version of the Treaty on European Union* C326/1, 26 October 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M004>.

^{vi} European Union: Council of the European Union, *Presidency Conclusions Copenhagen*, 21-22 June 1993, 180/1/93, <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.

^{vii} European Union: Council of the European Union, *Presidency Conclusions Madrid*, 15-16 December 1995, 12/95, https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm.

^{viii} Ibidem.

^{ix} Albania (2018), *The Rules of Procedure of the Council of Ministers of Albania (Amendments)*.

^x BiH (2017), *The Uniform Rules for Legislative Drafting*.

^{xi} FBiH (2014), *Decree on Regulatory Impact Assessment Procedure* (Official Gazette of FBiH, 55/2014).

^{xii} BiH RS (2019), *The Rules of Procedure of Government; Decision on Implementing Regulatory Impact Assessment in the Legislative Drafting Procedure* (Official Gazette of RS, No. 21/19).

^{xiii} Kosovo (2012), *The Rules of Procedure*, Part IV.

^{xiv} Montenegro (2012), *The Rules of Procedure of the Government*, Articles 33 and 40.

^{xv} North Macedonia (2013), *Government Rules of Procedure* (Amendments adopted on 1 May 2015, in particular Articles 8, 20, 66, 67 and 68).

^{xvi} Serbia (2018), *Law on the Planning System of Serbia* (Official Gazette, No. 30/2018); RoP of Government (Official Gazette, No. 61/2006 – clean, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010,

20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 and 2/2019); Decree on the Methodology of Public Policy Management, Impact Assessment of Public Policies and Legislation, and the Content of Individual Public Policy Documents (Official Gazette, No. 8/2019).

^{xvii} OECD (2018), “Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board”, OECD, Paris <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-oversight-bodies-2018.htm>.

^{xviii} Directorate for European Integration Sarajevo (2020) *Smjernice za usklađivanje propisa Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije*, Oxygen, Sarajevo https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/smjernice-za-uskladivanje-propisa-bih-s-pravnom-tecevinom-evropske-unije_1606812865.pdf.

^{xix} Kosovo (2015), *Administrative Instruction (GRK) No.03/2015 on Budget Impact Assessment For New Government Initiatives* <https://qzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10099>.

^{xx} North Macedonia (2006), *Procedural Manual for Approximation of Legislation and Guidelines for Revisions of the NPAA* (revised in 2014).

^{xxi} BiH State, *Brief guidelines for conducting RIA in the process of EU integration*.

^{xxii} BiH RS, *Methodological Guidance for Conducting RIA*.

^{xxiii} Kosovo (2018), *Guidelines and Manual for Developing Concept Documents*, Tool 15; Kosovo (2014), *Practical Guidelines for Legal Approximation of the Legislation of the Republic of Kosovo with the Legislation of the European Union*.

^{xxiv} North Macedonia, *Manual for Conducting RIA and Manual for transposition of the EU acquis*.

^{xxv} Serbia, *Manual for Conducting RIA, Instruction for Conducting RIA*.

^{xxvi} Kosovo, *Guidelines and manual for developing Concept Documents*, Tool 15.

^{xxvii} Kosovo, *Regulation on the Rules of Procedure of the Government of the Republic of Kosovo No. 09/2011* (Articles 7, 35 and 36).

^{xxviii} Kosovo, GIZ (2014) *Practical Guidelines for Legal Approximation of the Legislation of the Republic of Kosovo with the Legislation of the European Union*, http://mei-ks.net/repository/docs/practical_guidelines_for_legal_aproximation.pdf.

^{xxix} Montenegro (2009), *Information on introducing the statement on the compatibility of Montenegrin legislation with the corresponding legislation of the European Union with the conformity table*.

^{xxx} Directive 2014/23/ EU of the European Parliament and of the Council, 26 February 2014 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0023>.