ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ

Страсбург, 19.05.2015
РДП(2015) 111 остаточна версія

РОБОЧИЙ ДОКУМЕНТ ПЕРСОНАЛУ КОМІСІЇ

Методичні вказівки щодо Кращого Регулювання

{COM(2015) 215 остаточна версія}
{РДП(2015) 110 остаточна версія}

Зміст

ЗМІСТ 1
РОЗДІЛ І КРАЩЕ РЕГУЛЮВАННЯ В РАМКАХ КОМІСІЇ 4
1. Вступ 4
2. Що таке Краще Регулювання? 5
3. Як регулювати краще? - Основи 6
4. Структура методичних вказівок 10
РОЗДІЛ ІІ МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО ПЛАНУВАННЯ 11
1. Коли можна розпочинати розробку політики? 11
2. Хто бере участь у процесі затвердження? 12
3. Що має бути затверджено? 13
РОЗДІЛ ІІІ МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ 16
1. Вступ 16
2. Ключові питання та принципи Оцінки впливу 18
3. Підведення підсумків: звіт щодо проведення оцінки впливу 31
4. Від оцінки впливу до формування політики 31
РОЗДІЛ IV МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ПРОПОЗИЦІЙ, РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ТРАНСПОНУВАННЯ 33
1. Вступ 33
2. Передбачити проблеми у реалізації та полегшити транспонування: Плани реалізації 34
3. Ефективна нормотворча діяльність 35
4. Зв'язок між законодавством ЄС та заходами з транспонування, що впроваджують держави-члени ЄС: пояснювальні документи 39
5. Моніторинг реалізації 41
РОЗДІЛ V МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО МОНІТОРИНГУ 42
1. Вступ 42
2. Ключові питання та принципи Моніторингу 43
РОЗДІЛ VI МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО ОЦІНКИ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА ПЕРЕВІРКИ ВІДПОВІДНОСТІ 48
1. Вступ 49
2. Основні принципи та концепції 53
3. Основні питання, на які має відповісти оцінка доцільності 55
4. Підведення підсумків: робочий документ персоналу для оцінки доцільності 61
5. Використання результатів оцінки доцільності 62
РОЗДІЛ VII МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО КОНСУЛЬТАЦІЇ ЗІ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ 63
1. Вступ 63
2. Рамки та визначення консультації зі стейкхолдерами 64
3. Загальні принципи та мінімальні стандарти для консультації зі стейкхолдерами 65
4. Коли потрібно проводити консультацію зі стейкхолдерами? 66

5. Які служби Комісії відповідають за проведення консультаційних заходів? 68
6. Як підготувати та провести Консультацію – Три взаємодіючі етапи 69
7. Контроль якості 85
РОЗДІЛ VIII ЗМІСТ ІНСТРУМЕНТАРІЮ КРАЩОГО РЕГУЛЮВАННЯ 86
ГЛОСАРІЙ 89

Розділ I
Краще Регулювання в рамках Комісії

1. ВСТУП

Європейська політика та законодавство впливають на життя 500 мільйонів жителів ЄС та на мільйони компаній, що працюють в його межах. На даний момент існує значний за обсягом звід законів, і вони мають йти в ногу з політичними, суспільними та технологічними змінами. Європейська комісія відіграє ключову роль у цьому питанні, особливо беручи до уваги її право ініціювати прийняття нових законів та відповідальність за забезпечення належного застосування законодавства ЄС. Діяльність ЄС має вести до створення простої, чіткої, стабільної та передбачуваної регуляторної бази для підприємств, працівників та громадян, які будуть продовжувати підвищувати ефективність у випадку, коли з'являються проблеми, приймаються нові рішення та змінюються політичні пріоритети.

Тому Європейська Комісія сповнена рішучості забезпечувати, щоб її пропозиції відповідали цілям політики при мінімальних витратах та надавали максимальну вигоду громадянам, підприємствам та працівникам, уникаючи непотрібного регуляторного навантаження. Цей аспект є ключовим у підтримці росту та створення робочих місць – дозволяючи ЄС забезпечувати власну конкурентоспроможність у світовій економіці та одночасно підтримуючи стабільну соціальну та екологічну ситуацію.

Визначення того, коли і як потрібно вживати, переглядати або скасовувати ті чи інші дії ЄС є, зрештою, політичним вибором. Проте, можливо покращити якість цього вибору за умови застосування принципів та практики «кращого регулювання» у процесі підготовки, реалізації та оцінки політики та заходів.

Вставка 1. Як застосовувати ці методичні вказівки

- Методичні вказівки та «інструментарій» кращого регулювання мають застосовуватися пропорційно з використанням здорового глузду, маючи на увазі, що метою є не дотримання процедурних вимог як таких, а забезпечення того, щоб Комісія мала відповідну інформацію, на основі якої будуть вчасно прийматися її рішення. Аналогічно, докладний аналіз також має відображати значення впливу або наслідків ініціативи чи нормативного втручання.
- Основними принципами встановлюються обов'язкові вимоги та зобов'язання для кожного етапу циклу політики, тоді як «Інструментарій» надає додаткові вказівки та рекомендації, які не є обов'язковими, якщо це чітко не зазначено.
- Можуть існувати випадки, коли неможливо або буде краще дотримуватися кожного кроку, що зазначені у методичних вказівках. Наприклад, до пропозицій Комісії щодо рішення Ради про прийняття угоди щодо соціального партнерства застосовується спеціальний режим згідно зі статтею 155 Договору про функціювання Європейського Союзу завдяки тій ролі та автономії, що були покладені на соціальне партнерство цим Договором. В іншому випадку може існувати політичний імператив швидкого руху, надзвичайна ситуація, що вимагає швидкого реагування або необхідність дотримуватися певних часових рамок, передбачених у законодавстві, які просто не можуть бути виконані на підставі належного планування. У таких виправданих випадках, наприклад, може бути необхідним поєднати аналіз та оцінку впливу, затвердити стратегії щодо консультації для даного конкретного випадку тощо. Такі випадки (і відповідний підхід) слід обговорити з Генеральним секретаріатом якомога раніше на етапі планування, і, якщо це є доцільним, викласти у вигляді проекту Дорожньої Карти, що буде містити інформацію стосовно політичного затвердження

кожної ініціативи. У разі необхідності, узгоджений підхід має буди доведений до відома громадськості разом із обґрунтуванням та поясненням щодо зусиль, спрямованих на дотримання основних моментів методичних вказівок (як правило, за допомогою остаточної версії дорожньої карти).

- Для того, щоб уникнути зайвих затримок і максимально підвищити якість результатів, ефективне застосування цих методичних вказівок вимагає конструктивної та своєчасної співпраці між головною службою, Генеральним Секретаріатом та тими службами, що включені до міжвідомчих груп.
- Генеральний Секретаріат буде уважно відстежувати вплив від впровадження нових процедурних вимог. Він перегляне їх реалізацію та запропонує, у разі потреби, як усунути будь-яке джерело адміністративного навантаження або невиправдану процедурну затримку, що були таким чином визначені до 2017 року. Будь-який такий огляд не поставить під загрозу дотримання принципів кращого регулювання, визначених в цьому керівництві та у Повідомленні Європейської Комісії «Краще регулювання для кращих результатів – порядок денний ЄС».[1]

У цих методичних вказівках пояснюється, що таке Краще Регулювання та яким чином воно має застосовуватись в повсякденній практиці посадових осіб у Комісії, які займаються підготовкою нових ініціатив та пропозицій або реалізують існуючу політику та законодавство. З даними методичними вказівками слід ознайомитись усім службовцям, що беруть участь у діяльності, пов'язаної зі сферою Кращого Регулювання, та керівникам, які відповідають за контроль якості та розподіл ресурсів між відділами в рамках Комісії. Краще Регулювання неможливо впровадити без спеціальних фінансових та людських ресурсів, і Генеральні Директорати мають забезпечити наявність належних спеціалізованих центрів (функцій) та необхідної підготовки з метою підтримки різних аспектів Кращого Регулювання.

2. Що таке Краще Регулювання?

«Краще Регулювання» означає розробку політики та законодавства ЄС таким чином, щоб вони могли досягти своїх цілей за мінімальних витрат. Краще Регулювання не має відношення до регулювання або дерегулювання. Це спосіб працювати над тим, щоб політичні рішення розроблялися відкрито та прозоро, ґрунтуючись на найбільш достовірних даних, та були забезпечені всебічним залученням стейкхолдерів. Це необхідно для того, щоб проектні заходи ЄС відповідали загальним принципам пропорційності та субсидіарності, тобто впроваджувались лише там, де це необхідно, і не виходили за рамки дій, необхідних для вирішення проблеми.

Краще Регулювання охоплює весь цикл політики – розробку та підготовку політики, ухвалення; реалізацію (транспонування, додаткові нерегулярні дії), застосування (включаючи дотримання), оцінку та перегляд. Для кожного етапу циклу політики існує низка принципів, цілей, інструментів та процедур Кращого Регулювання з метою забезпечення того, що ЄС має найбільш ефективне регулювання. Вони стосуються планування, оцінки впливу, консультацій зі стейкхолдерами, реалізації та оцінювання результатів.

[1] COM(2015)215

Малюнок 1. Цикл реалізації політики у ЄС

Малюнок 1 Застосування, Підготовка, Прийняття, Реалізація
Моніторинг&Оцінювання, Оцінка впливу
Пропозиції стейкхолдерів

Різні етапи цього процесу тісно взаємопов'язані, і задля кращого розуміння цього зв'язку та забезпечення більшої узгодженості, окремі керівні документи були об'єднані в єдиний чіткий та комплексний посібник з Кращого Регулювання. Ці методичні вказівки замінюють попередні автономні рекомендації, що окремо розглядають оцінку впливу, оцінювання результатів, впровадження, а також включають нові вказівки щодо планування та консультацій зі стейкхолдерами[2].

3. Як регулювати краще? - Основи

3.1. Довгострокове планування та політичне затвердження

Належне регулювання починається з належного планування. Робота має зосереджуватися на пріоритетах Комісії, як зазначено у Президентських політичних методичних вказівках[3] та у щорічних робочих програмах Комісії[4]. Належне планування охоплює початковий розгляд ініціативи в рамках Комісії та організацію допоміжних процесів – оцінювання вже існуючої політики, оцінку проблем та альтернативних рішень, а також активну взаємодію зі стейкхолдерами. Забезпечення своєчасних результатів потребуватиме часу та ресурсів.

Першим кроком у процесі планування є визначення сфери запланованої ініціативи, а також пошук політичного затвердження для подальшого розвитку ідеї. Головними

[2] Ці методичні вказівки підтверджують та надалі визначають загальні правила щодо проведення консультацій службами Комісії, що викладено у Повідомлені Європейської Комісії 2002 року «До укріплення культури консультацій і діалогу - Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами» COM(2002) 704 остаточна ред., доповн. COM(2012) 746 та супроводжується SWD(2012) 422 і COM(2014) 368.
[3] http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf
[4] http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm

інструментами планування, що використовуються в даному процесі, є Програма Порядку Денного[5] та Дорожні Карти. Детальна інформація про те, які ініціативи мають бути включені до Програми Порядку Денного, міститься у інструкціях Генерального секретаря[6], що доповнюють Методи Роботи Європейської комісії на 2014-2019 рр.[7] та детально викладаються у Розділі II, що присвячений Плануванню.

Вставка 2. Визначення сфери діяльності, політичне затвердження та міжвідомча робота

- **Основні ініціативи** мають супроводжуватись **Дорожньою картою** та мають бути внесені до Програми Порядку Денного, як тільки почнеться підготовча робота – принаймні за 12 місяців до прийняття Колегією. Вони мають бути затверджені головним Уповноваженим, відповідним Віце-президентом та першим Віце-президентом, перш ніж будуть прийняті до включення у планування Комісією. Політичне затвердження слід розуміти як надання зеленого світла для подальшої підготовчої роботи. Воно не має розглядатися у якості рішення щодо конкретної ініціативи чи програми дій, що передчасно формує результат будь-якого процесу оцінки впливу, консультацій зі стейкхолдерами або подальшої політичної дискусії у Колегії.

- У Дорожніх картах пояснюється, що розглядає Комісія. Дорожня карта описує проблему, яку потрібно вирішити, та цілі, що потрібно досягти. В цьому документі викладається необхідність ініціативи ЄС та її обґрунтування. Також коротко викладаються альтернативні варіанти політики, що розглядаються на даний момент. Дорожня карта також надає обґрунтування відсутності оцінки впливу. А також надає детальну інформацію щодо стратегії консультацій зі стейкхолдерами (див. Розділ нижче). Дорожня карта (інша) також розробляється для кожної оцінки доцільності та Перевірки Відповідності. В ній зазначається сфера оцінювання та надаються відповіді на оціночні питання.

- **Початкова Оцінка Впливу** є Дорожньою Картою для ініціатив, що підпадають під ОВ, у якій детально описується проблема, питання, що стосуються субсидіарності, цілі та варіанти політики, а також можливі наслідки кожного з варіантів.

- Всі Дорожні Карти та Початкові Оцінки Впливу публікуються Генеральним секретаріатом на офіційному веб-сайті Комісії[8] для того, щоб стейкхолдери мали належну інформацію та могли надати початкові відгуки (у тому числі дані та інформацію, якими вони володіють) стосовно усіх аспектів запланованої ініціативи та оцінки впливу.

- Оцінювання доцільності, оцінки впливу, консультації зі стейкхолдерами, політичні пропозиції і плани реалізації мають бути спільно підготовлені службами[9] в рамках міжвідомчої групи. Важливо, щоб усі зацікавлені служби приймали активну участь у міжвідомчій роботі з самого початку, особливо ті ГД, які мають спеціальний досвід та знання (наприклад, конкурентоспроможність, вплив МСП, соціальні впливи, вплив на навколишнє середовище, а також науковий та аналітичний).

3.2. Консультації зі стейкхолдерами

Консультації зі стейкхолдерами є важливим елементом підготовки та аналізу політики. Ефективний процес розробки політики базується на відкритості. Пропозиції стейкхолдерів забезпечують відгуки та підтвердження для усіх видів оцінювання, оцінок впливу та політичних рішень. Планування консультацій зі стейкхолдерами є рекомендованою практикою та мають бути відображені в простій, лаконічній

[5] Програма Порядку Денного є інформаційною платформою Європейської Комісії для управління підготовкою ініціатив.
[6] https://myintracomm.ec.europa.eu/sg/comcab/pages/methods.aspx
[7] C(2014)9004; http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9004-EN-F1-1.Pdf
[8] http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/work-programme/index_en.htm
[9] Див. також статтю 23 Правил Процедури Комісії «Співпраця та координація дій департаментів» http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427880050708&uri=URISERV:o10004

стратегії консультації, яка визначає та встановлює цілі для стейкхолдерів для того, щоб зібрати всі відповідні факти (включаючи дані / інформацію) та ідеї.

Важливо провести консультацію якомога раніше та з максимально широким охопленням з метою отримання максимальної користі від консультації та забезпечення комплексного підходу, коли всі зацікавлені сторони мають можливість сприяти своєчасному розвитку ефективної політики. Разом с цим, консультації є постійним процесом, і залишаються ключовим елементом протягом усього циклу політики. Консультації мають передбачати розумні строки для того, щоб заохотити усі відповідні групи стейкхолдерів надавати обґрунтовані та ефективні відгуки, а також забезпечувати, щоб респонденти отримали зворотний зв'язок щодо використання інформації та ідей, що вони надали. Відкрите громадське обговорення має важливе значення для оцінки впливу, оцінювання доцільності та Перевірки Відповідності.

3.3. Оцінка доцільності / Перевірка Відповідності

Розробка політики має забезпечуватись як ретроспективними оцінками ефективності, так і прогнозованими оцінками впливу. Обидва ці аспекти фокусуються на тому, яким чином вирішується або має бути вирішена проблема (та її основні причини) для того, щоб досягти бажаних цілей, беручи до уваги витрати та переваги. Обидві оцінки базуються на інтегрованому підході, що направлений на вплив на екологічні, соціальні та економічні компоненти сталого розвитку і, таким чином, забезпечує стабільність у процесі формування політики на рівні Європейського Союзу.

У процесі оцінювання збираються факти для оцінки того, наскільки добре виконуються (або працюють) конкретні заходи з урахуванням попередніх прогнозів в контексті оцінки впливу, а також чи існують незаплановані/неочікувані наслідки, що не були передбачені оцінкою впливу або актом, затвердженим Законодавцем. У ході оцінювання також робляться висновки стосовно того, чи є втручання ЄС й надалі виправданим або потребує перегляду для підвищення ефективності, актуальності та узгодженості або усунення надмірного тягаря чи невідповідності, або має бути просто скасоване.

Перевірка Відповідності – це всебічна оцінка сфери політики, що зазвичай вказує, яким чином деякі відповідні законодавчі акти сприяють (чи навпаки) досягненню цілей політики. Перевірка Відповідності особливо добре підходить для виявлення дублювання, невідповідності, узгодженості та сукупного впливу регулювання.

Вставка 2. Програма з регуляторної відповідності та ефективності (REFIT)

З огляду на їх фокус, оцінювання доцільності та Перевірка Відповідності особливо важливі в контексті інструментів, які використовуються у реалізації Програми з регуляторної відповідності та ефективності (REFIT): системна програма, що постійно переглядає увесь звід законодавства ЄС та забезпечує, що закони відповідають цілям, регуляторний тягар зводиться до мінімуму, а також визначення та застосовуються усі засоби спрощення. У процесі оцінювання доцільності та Перевірки Відповідності завжди враховується результативність та ефективність та визначаються будь-які надмірно обтяжливі та складні аспекти законодавства ЄС і його впровадження в державах-членах, а також будь-якої подальшої реалізації або підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих Європейською Комісією.

Важливо стежити за впливом, що є результатом реалізації та застосування законодавства для того, щоб надати державам-членам та Комісії можливість проводити повноцінну оцінку втручання в майбутньому. У разі відсутності корисної моніторингової інформації, буде важко оцінити втручання належним чином, а тому і виправити проблеми або сприяти досягненню бажаних результатів.

3.4. Оцінка впливу

Оцінка впливу збирає достовірні факти (включно з результатами оцінювання доцільності) з метою проведення оцінки того, чи є майбутні законодавчі або не законодавчі заходи ЄС виправданими, і як розробити ці заходи найкращим чином для досягнення бажаних цілей політики. Оцінка впливу має визначити та описати проблему, яку потрібно вирішити, встановити цілі, сформулювати можливі варіанти політики та оцінити вплив цих варіантів. У системі оцінки впливу Європейської Комісії використовується комплексний підхід, який оцінює екологічні, соціальні та економічні наслідки ряду можливих опцій політики, завдяки чому забезпечується стабільність у процесі формування політики Європейського Союзу.

3.5. Контроль якості

У Робочих документах персоналу мають надаватись результати всіх оцінок впливу та оцінювання доцільності / Перевірки Відповідності.

Якість цих робочих документів перевіряється Радою з Регуляторної Експертизи (РРЕ), яка буде аналізувати всі оцінки впливу і всі основні[10] оцінки доцільності та Перевірки Відповідності. Рада надає висновки на основі вимог даних методичних вказівок. Очікується, що ГД будуть вносити зміни у свої звіти задля відображення висновків Ради. Що стосується оцінки впливу, та згідно з Методами Роботи Європейської Комісії, необхідно отримати позитивний висновок Ради, перш ніж будуть розпочаті офіційні міжвідомчі консультації. У ході офіційної міжвідомчої консультації слід перевірити наскільки були опрацьовані зауваження Ради, а також перевірити якість розробки проекту ініціативи/законодавчої пропозиції (див. Розділ IV).

3.6. Підтримка та моніторинг процесу реалізації

Переваги від нормативного втручання на рівні ЄС будуть отримані у повному обсязі лише тоді, коли політика буде реалізована та застосована належним чином. Аналогічно, навантаження на бізнес може перевищити межу, передбачену законодавством, якщо країни-члени накладатимуть необґрунтовані додаткові зобов'язання (так званий «вихід за межі необхідного») або неефективно впроваджуватимуть закони. Саме тому в процесі розробки заходів нормативного втручання на рівні ЄС, у тому числі у процедурі оцінки впливу та відповідних консультацій зі стейкхолдерами, необхідно враховувати питання впровадження та забезпечення дотримання. Важливо також визначити способи надання державам-членам допомоги на етапі транспонування (узгодження національного законодавства з законодавством ЄС) шляхом підготовки так званих «планів реалізації» (у формі РД персоналу), що також мають бути предметом міжвідомчих консультацій та оцінки впливу, та запропонованої ініціативи. Перевірка стосовно транспонування та оцінки відповідності також є ключовими інструментами контролю за належним застосуванням законодавства ЄС.

4. СТРУКТУРА МЕТОДИЧНИХ ВКАЗІВОК

Методичні вказівки щодо Кращого Регулювання структуровані по окремим розділам,

[10] Основні оцінки охоплюють оцінювання доцільності за програмою REFIT, Перевірки Відповідності; основні оцінки програм мультитраншевого механізму фінансування та будь-як інші оцінки, які РРЕ може ретельно вивчити на основі плану системного оцінювання ГД.

що включають

- Розділ II: Планування
- Розділ III: Оцінка впливу;
- Розділ IV: Реалізація;
- Розділ V: Моніторинг;
- Розділ VI: Оцінювання доцільності та Перевірка Відповідності;
- Розділ VII: Консультації зі стейкхолдерами; та
- Розділ VIII: Опис Інструментарію у мережі Інтернет, що містить докладні вказівки стосовно:
    - ✓ Принципів Кращого Регулювання;
    - ✓ Проведення оцінки впливу;
    - ✓ Проведення оцінки доцільності/ Перевірки Відповідності;
    - ✓ Оцінювання галузевих наслідків; і
    - ✓ Методів, моделей, а також витрат та переваг.

Генеральний Секретаріат несе відповідальність за підготовку методичних вказівок щодо Кращого Регулювання. Питання щодо їх інтерпретації або застосування можуть бути отримані з наступних підрозділів ГС за допомогою відповідних функціональні поштові скриньки.

- SG-C1: Оцінка доцільності, Перевірка Відповідності: ОЦІНКА ТА СПРОЩЕННЯ ГС
- SG-C2: Оцінка впливу: МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ЩОДО ОЦІНКИ ВПЛИВУ ГС
- SG-C3: Реалізація: ПЛАНИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГС; ПРОТОКОЛИ ПОРУШЕННЯ ГС
- SG-C4: Планування та консультації зі стейкхолдерами: ПЛАНУВАННЯ ГС; КОНСУЛЬТАЦІЇ ГС ЗІ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ

Окремі ГД та служби, що мають спеціальний досвід у сфері Кращого Регулювання, також можуть надавати додаткові матеріали тим, хто займається підготовкою Оцінки доцільності, Перевірки Відповідності, Оцінок Впливу та консультацій зі стейкхолдерами на базі офіційного веб-сайту.

Розділ II

Методичні вказівки щодо планування

Ключові вимоги

- Розпочати роботу та виділити ресурси можна буде тільки тоді, якщо ініціатива отримала політичне затвердження на відповідному рівні, і, у плануванні Порядку Денного існує дійсний запис, якщо це доречно (див. пункт 3 нижче).
- «Основні» нові ініціативи мають супроводжуватись «Дорожньою картою» або Початковою ОВ, а також потребують політичного затвердження від головного Комісара, віце-президента та першого віце-президента.
- Для того, щоб розпочати міжвідомчу консультацію, потрібен дійсний запис у Плануванні Порядку Денного.

1. Коли можна розпочинати розробку політики?

Визначення та реалізація політичних пріоритетів Європейської Комісії здійснюється в контексті циклу[11] Стратегічного Планування та Програмування, а також на основі політичних пріоритетів[12] Президента Комісії та Робочої програми Комісії (CWP/РПК)[13].

Ефективна та якісна політика ЄС починається з гарного та своєчасного планування. Нові ініціативи, у тому числі оціночна робота, мають отримати політичне затвердження перед початком конкретної роботи та виділенням ресурсів. Процес планування та реалізації політики завжди керується на політичному рівні. **Політичне затвердження слід розуміти як надання зеленого світла для подальшої підготовчої роботи. Воно не має розглядатися у якості рішення щодо конкретної ініціативи чи програми дій, що передчасно формує результат будь-якого процесу оцінки впливу або подальшої політичної дискусії у Колегії.**

Для кожної ініціативи або оцінки / Перевірки Відповідності необхідно

- класифікувати майбутню ініціативу; та
- визначити рівень необхідного політичного затвердження (див. пункт 3).

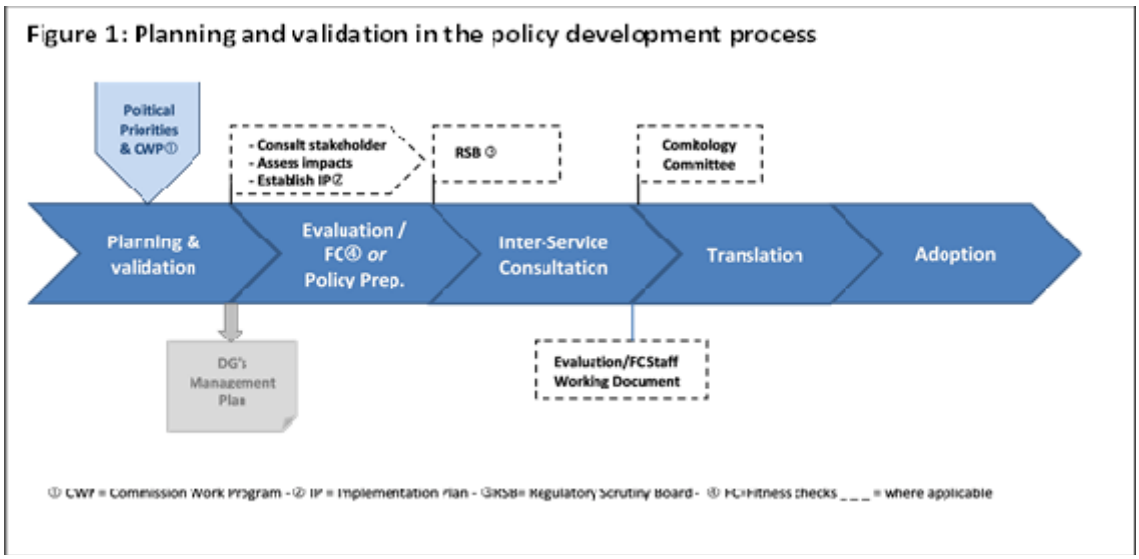
Для отримання затвердження потрібно за допомогою пункту Програми Порядку Денного та, якщо необхідно, за допомогою Дорожньої Карти / Початкової ОВ:

- пояснити, чому ви вважаєте за необхідне працювати над конкретною ініціативою (наприклад, виявлена політична проблема, юридичне зобов'язання, питання реалізації, рекомендації щодо оцінювання, політичне зобов’язання, запити інших установ, ініціатива громадян тощо);
- пояснити необхідність дій на рівні ЄС;
- описати, як ця ініціатива сприятиме встановленим політичним пріоритетам.

Сфера та формат дорожніх карт для оцінювання далі роз’яснюються у Інструментарії.

Розпочати роботу та виділити ресурси можна буде тільки за умови отримання політичного затвердження на відповідному рівні.

[11] https://myintracomm.ec.europa.eu/corp/sg/en/spp/Pages/cycle.aspx
[12] http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf
[13] http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm



Малюнок 1: Планування та затвердження у процесі розробки політики

Політичні пріоритети та Робоча програма

- *консультація зі стейкхолдерами*
- *оцінка впливів*
- *розробка ПР*

RSB
Комітет з питань комітології

Планування та затвердження
Оцінка доцільності / Підготовка політики
Міжвідомча консультація
Переклад
Ухвалення

План організаційної діяльності ГД
Оцінка доцільності/ Робочий Документ для ПВ

(РПК) Робоча Програма Комісії
ПР План Реалізації
РРЕ Рада з Регуляторної Експертизи
(ПВ) Перевірка Відповідності

Хороше планування також передбачає врахування різних процедурних вимог та їх терміну, у тому числі переклади, з самого початку. Після отримання затвердження, необхідно враховувати фактор перекладу у якомога коротші строки, щоб забезпечити максимальну якість перекладених документів.

2. Хто бере участь у процесі затвердження?

Головний ГД фіксує нові ініціативи у Плануванні Порядку денного та звертається до відповідального Комісара(ів) та до (якщо вони головні) віце-президенту(ів) за необхідним політичним затвердженням. Нові ініціативи можуть бути зафіксовані та перевірені протягом року.

Генеральний Секретаріат координує комплексний процес перевірки всіх ініціатив, які

отримали політичне затвердження, та відповідає за отримання політичного затвердження щодо основних питань від першого віце-президента, який діє в тісному співробітництві з Кабінетом Президента. Генеральний Секретаріат також відповідає за публікацію затверджених Дорожніх Карт/Початкової ОВ на веб-сайті Європейської Комісії, а також складання і публікацію регулярних звітів інших установ щодо запланованих ініціатив.

Малюнок 2: Пріоритезація та рівні політичного затвердження

Міжвідомча група

Головні ініціативи в рамках РПК
Затверджуються Колегією
Опубліковані ДК/Початкова ОВ та Прогнозна Доповідь

Головні ініціативи поза РПК
Затверджуються Першим ВП

Розробка робочої програми ГД
Затверджуються Комісаром

Інші ініціативи, що будуть включені до Програми Порядку Денного
Затверджуються Комісаром

Оцінювання доцільності / ПВ за межами програми REFIT
Затверджуються Генеральним Директором
Опубліковані ДК оцінювання доцільності

Консультації зі стейкхолдерами
Оцінка впливів
План реалізації

Розробка ініціативи
План організаційної діяльності ГД

**ПВ – Перевірка Відповідності*

3. ЩО МАЄ БУТИ ЗАТВЕРДЖЕНО?

Інструкції щодо впровадження методів роботи Комісії[14] зосереджують увагу на застосуванні Програми Порядку Денного[15], розробленої для того, щоб допомагати Комісії виявляти та керувати обсягом ініціатив відповідно до Політичних Орієнтирів. Пункт Програми Порядку Денного та супровідна Дорожня карта, де вона передбачена, забезпечують надання першого проекту ініціативи та мають важливе значення для політичного затвердження.

Всі «основні ініціативи» мають бути включені до Програми Порядку Денного не пізніше, ніж за 12 місяців до їх запланованого прийняття і супроводжуватися

[14] https://myintracomm.ec.europa.eu/sg/comcab/pages/methods.aspx
[15] https://webgate.ec.europa.eu/agendap/agenda/protected/agendaItems/list.agenda

Дорожньою Картою[16] або Початковою ОВ. Інструкції з реалізації визначають певні типи актів у якості «основних» за визначенням. Однак будь-яка інша ініціатива Комісії, яка є стратегічною або важливою, також повинна розглядатися як «основна». Кожний Генеральний Директор зобов'язаний уважно розглянути такі аспекти, як політична важливість та складність, величина очікуваного впливу; важливість для інших сфер політики та попередні відомості стосовно суперечливих і складних оцінок зацікавлених сторін.

Різні ініціативи та вимоги щодо затвердження				
	Основні ініціативи	**Інші ініціативи**		**Внутрішній план роботи ГД**
Які акти?	• Ініціативи, включені у РПК • Позиції програми REFIT • Нові законодавчі пропозиції • Рекомендації щодо переговорів про міжнародні угоди та пропозиції стосовно їх укладення • Політичні комунікації • Делеговані акти та імплементаційні акти, які мають значний вплив • Фінансові рішення, що мають значний вплив • Інші ініціативи Комісії, які є стратегічними або важливими	• Делеговані акти та імплементаційні акти, які мають значний вплив • Звіти Комісії, крім оцінювання доцільності та перевірок відповідності	Неосновні оцінювання та перевірки відповідності	• Адміністративні та стандартні робочі рішення Комісії • Проміжні законодавчі акти • Реалізація рішень в рамках міжнародних договорів • Фінансові рішення, що приймаються в робочому порядку • Інформаційні бюлетені для Комісії • Рішення, що надають делеговані повноваження (розширення та передача повноважень) • Порушення, конкуренція та державна допомога, захист торгівлі, примусові заходи згідно міжнародних правил торгівлі • Термінові процедури (належним чином обґрунтовані) • Будь-яка інша ініціатива
Пункт у ПП?	Обов’язково	Обов’язково	Обов’язково	Не вимагається
Чи потрібна Дорожня карта/ Початкова ОВ?	Обов’язково, за підписом Комісара(ів). Для ініціатив, що будуть проходити процедуру оцінки впливу, Дорожня карта має бути представлена у формі Початкової ОВ.	Не вимагається	Обов’язково, за підписом Генерального Директора	Не вимагається

[16] У випадках, коли оцінки впливу безпосередньо впливатимуть на оцінювання доцільності, ГД можуть об'єднувати дорожні карти в кожному окремому випадку та після обговорення з Генеральним секретаріатом.

Політичне затвердження	Комісара(ів), ВП(ів) та Першого ВП, в тісній співпраці з Кабінетом Президента	Комісар	Генеральний директор шляхом схвалення плану організаційної діяльності	Комісар
Необхідність МГ	Так (Важливі/стратегічні кейси під головуваннями КГ)	Ні	Так	Ні
Умови для створення МГ	• Тільки якщо існує повноцінний пункт у ПП • У випадку оцінки впливу: позитивний висновок РРЕ • Затвердження з боку Комісара(ів), ВП(ів) та Першого ВП	• Тільки якщо існує повноцінний пункт у ПП • Затвердження з боку Комісара(ів), ВП(ів) та Першого ВП		• Затвердження з боку Комісара

Якщо підготовча робота над можливо важливою та стратегічною ініціативою ведеться лише на внутрішньому рівні ГД та поза Програмою Порядку Денного, створення МГ може бути не затверджена на політичному рівні або ініціатива може бути заблокована будь-яким ГД на етапі створення МГ через відсутність прозорості та недотримання вказівок щодо виконання.

Заявку на отримання методичних рекомендацій стосовно вибору відповідного типу акту можна подати через СЛУЖБУ ТЕХНІЧНОЇ ПІДТРИМКИ ГС, а стосовно включення ініціативи до Програми Порядку Денного у якості «основної» або «іншої» ініціативи – за допомогою ПЛАНУВАННЯ ГС. На веб-сайті GoPro та Програми Порядку Денного також представлена корисна інформація стосовно цих питань.[17]

[17] https://myintracomm.ec.europa.eu/sg/planning/Pages/index.aspx

Розділ III
Методичні вказівки щодо проведення оцінки впливу

Ключові вимоги

- У ОВ мають висвітлюватися логічні міркування, які пов'язують проблему (у тому числі питання субсидіарності), її основні драйвери, цілі та низку варіантів політики для вирішення проблеми. Вони мають надавати інформацію щодо можливих наслідків цих варіантів, на кого вони будуть впливати та як.
- Стейкхолдери повинні мати можливість надавати свої відгуки на основі результатів Початкової Оцінки Впливу, що описує проблему, питання, пов'язані з субсидіарністю, цілі, варіанти політики та початковий розгляд відповідних наслідків цих варіантів політики.
- 12-тижнева громадська онлайн консультація, яка охоплює всі основні елементи ОВ як частину більш широкої стратегії консультацій з метою залучення відповідних стейкхолдерів та отримання матеріалів.
- У ОВ мають порівнюватися варіанти політики на основі їх економічного, соціального та екологічного впливу (кількісно, наскільки це можливо), а результати надаватися у Звіт з ОВ.
- Деякі елементи мають бути включені в остаточний Звіт з ОВ. До них відносяться: (i) опис екологічних, соціальних та економічних наслідків та докладний виклад, якщо будь-які з них не вважаються важливими; (ii) чіткий опис того, на кого буде впливати ініціатива та яким чином; (iii) вплив на МСП; (iv) вплив на конкурентоспроможність; і (v) докладний опис стратегії проведення консультацій та отриманих результатів.
- Проект Звіту з ОВ має надаватися до Ради з регуляторної експертизи з метою його перевірки. Позитивний висновок Ради є необхідною умовою, перш ніж може розпочатися міжвідомча консультація.
- Звіт з ОВ має доповнюватися 2-сторінковим бюлетенем, доступним на всіх мовах.

1. Вступ

Хто Має Ознайомитись з Цими Методичними Вказівками?

Усі посадові особи, які беруть участь у підготовці оцінки впливу (ОВ) мають ознайомитися з цими методичними вказівками, у тому числі посадові особи та керівники, відповідальні за забезпечення якості оцінок впливу у головному ГД.

Детальніші вказівки також доступні у окремому «інструментарії», що супроводжує це керівництво. Вони спрямовані на тих, хто безпосередньо бере участь у підготовці різних елементів ОВ. Ці «інструменти» містять важливі вказівки щодо конкретних питань, таких як випадки, коли потрібно провести ОВ, щодо визначення різних соціальних, екологічних та економічних наслідків, у тому числі стосовно МСП та конкурентоспроможності, та багатьох інших аспектів, у тому числі методологічні чи інші аспекти при підготовці оцінки впливу.

Що таке Оцінка Впливу та коли потрібно її проводити?

Оцінка впливу полягає у зборі та аналізі достовірних фактів для підтримки розробки політики. У ході цього процесу перевіряється наявність проблеми, визначаються її основні причини, оцінюється необхідність дій з боку ЄС та аналізуються переваги та недоліки наявних рішень.

ОВ створює умови для більш обґрунтованого прийняття рішень і сприяє Кращому Регулюванню, що забезпечує переваги від заходів політики у повному обсязі за мінімальних витрат, дотримуючись принципів субсидіарності та пропорційності. **Однак ОВ є лише допоміжним інструментом у розробці політики / прийнятті рішень, а не їх заміною**.

Проведення ОВ необхідно для ініціатив Комісії, які можуть мати значний економічний, екологічний або соціальний вплив.

За умови виконання вищевказаних умов, оцінку впливу слід проводити як для законодавчих, так і незаконодавчих ініціатив, а також для делегованих актів та заходів реалізації, беручи до уваги принцип пропорційного аналізу. Якщо вищезазначені умови не виконуються, проводити оцінку впливу не потрібно незалежно від характеру ініціативи[18].

Які етапи процедури передбачені?

Роботу з проведення ОВ очолює Генеральний директорат(и), відповідальний за відповідну політичну ініціативу. ГД має визначити якомога раніше в ході процесу планування політики/політичного затвердження **чи існує необхідність у ОВ на основі відповідної дорожньої карти. У випадку визначення, що проведення ОВ є необхідним, Дорожня Карта має бути розроблена та надана у якості Початкової ОВ.**

Початкова ОВ містить первинний опис проблеми та можливі варіанти політики, а також огляд різних запланованих етапів розробки ініціативи, у тому числі передбачена робота стосовно оцінки впливу та консультації зі стейкхолдерами. Якщо оцінка впливу не проводиться, це також має пояснюватися у належній Дорожній Карті.

Подальша підготовка ОВ включає наступні основні етапи:

(1) Створення міжвідомчої групи (МГ), яка керуватиме процесом ОВ та спільними зусиллями підготує звіт з ОВ. Що стосується ініціатив в рамках робочої програми Комісії (або інших важливих/стратегічних ініціатив), буде створена МГ під головуванням Генерального Секретаріату;

(2) Завершення МГ Початкової ОВ та публікація на веб-сайті Комісії, що дозволить надати інформацію стейкхолдерам та забезпечити зворотній зв'язок і достовірні фактичні дані стосовно проблеми, можливих варіантів та їх можливих наслідків та аспектів субсидіарності;

(3) Підготовка МГ стратегії консультацій, у тому числі обов'язкової 12-тижневу відкриту онлайн консультацію з громадськістю[19]. Стратегія консультації має забезпечувати отримання думки стейкхолдерів щодо усіх ключових питань оцінки впливу;

[18] Див. Інструмент, коли необхідно провести оцінку впливу для більш детальної інформації, та випадків, коли ОВ не потрібна, наприклад, коли Комісія не уповноважена приймати рішення щодо змісту політики тощо.

[19] У тих випадках, коли оцінювання доцільності та ОВ здійснюються послідовно, можна провести лише одну відкриту консультацію з громадськістю, доки відповідні зацікавлені сторони проводять консультації стосовно усіх основних елементів ОВ.

(4) Збір та аналіз усіх відповідних фактів, у тому числі даних, наукових рекомендацій, інших експертних думок, пропозицій стейкхолдерів тощо;

(5) Розробка проекту Звіту з ОВ;

(6) Подання проекту звіту з ОВ до Ради з регуляторної експертизи для перевірки якості з подальшим переглядом, враховуючі її рекомендації щодо вдосконалення документу;

(7) За умови отримання позитивного висновку від Ради, подання звіту з ОВ для міжвідомчої консультації разом із супровідною політичною ініціативою.

ОВ **слід розпочинати якомога раніше в процесі розробки політики за умови отримання політичного затвердження**. Час, необхідний для підготовки ОВ, залежить від конкретного випадку. Слід також пам'ятати, що існує тісний зв'язок з ретроспективним оцінюванням доцільності або Перевіркою Відповідності існуючої політичної бази та програм, результати яких мають бути готові вчасно для того, щоб значною мірою сприяти ОВ для нової пропозиції. Отже, може бути необхідним ретельно спланувати час проведення цих двох процесів.

Звіт з Оцінки Впливу надає кінцеві результати процесу ОВ та супроводжує проект пропозиції протягом процесу прийняття рішення Комісією. **Рада з Регуляторної Експертизи** (РРЕ) ретельно вивчає якість усіх проектів ОВ та надає висновок щодо проекту Звіту з ОВ. Необхідно отримати позитивний висновок РРЕ ще до того, як перейти до ініціативи.

Після ухвалення, публікується остаточний Звіт з ОВ та передається співавторам законопроектів разом із двосторінковою анотацією та ухваленою ініціативою.

2. Ключові питання та принципи Оцінки впливу

ОВ – це інструмент, який допомагає структурувати процес перегляду та проводити аналіз, надаючи інформацію для розробки політики. Це не список завдань для галочки. Немає рецептів для проведення ідеальної ОВ. З огляду на широке розмаїття ініціатив Комісії, найкращий спосіб проведення ОВ та надання її результатів буде різним залежно від конкретного випадку.

Проте, всі оцінки впливу мають надавати відповіді на низку ключових питань та дотримуватися ряду принципів. Оцінка впливу має бути комплексною, пропорційною, здійснюватися на основі фактичних даних, відкритою для пропозицій стейкхолдерів, неупередженою, підготовленою спільно з відповідними службами Комісії, включеною до політичного циклу, прозорою та якісною[20].

Питання, на які має дати відповідь Оцінка Впливу	
1.	***У чому полягає проблема та її причини?***
2.	***Чому ЄС має вживати заходи?***

[20] Детальніше див. у інструменті щодо принципів Кращого Регулювання

3.	***Що має бути досягнуто?***
Питання, на які має дати відповідь Оцінка Впливу	
4.	***Які варіанти досягнення цілей існують?***
5.	***Які їхні економічні, соціальні та екологічні наслідки, і на кого вони впливатимуть?***
6.	***Як порівняти різні варіанти політики з точки зору їх ефективності та результативності (переваги та витрати)?***
7.	***Як буде організовано моніторинг та подальше ретроспективне оцінювання?***

Процес пошуку відповідей на ці питання обов'язково є ітеративним. Процес ОВ має починатися з широкого визначення проблеми, цілей та можливих рішень, а потім зводити їх до того, що є найбільш актуальним. Питання також взаємопов'язані. Наприклад, дотримання принципів субсидіарності та пропорційності можливо повністю перевірити тільки після встановлення цілей та впливу альтернативних варіантів, що оцінюються. У процесі ОВ необхідно керуватися наступними принципами:

(1) При визначенні фокусу та глибини аналізу, ОВ має бути зосереджена на тому, що важливо для прийняття обґрунтованих рішень, виключаючи неважливі аспекти.

(2) Результати будь-якого відповідного оцінювання існуючої політичної бази мають використовуватися у якості відправної точки для ОВ. Досвід інших служб Комісії також має враховуватись при проведенні ОВ для того, щоб розглянути та надати належну оцінку усім відповідним питанням.

(3) Потрібно визначити найбільш придатні методи для збору даних та аналізу впливу. У разі необхідності, можливо скористатися зовнішніми дослідженнями з метою забезпечення інформації щодо конкретних елементів.

(4) Стратегія консультації має бути розроблена з урахуванням необхідності проведення консультації стосовно всіх ключових питань. У Звіті з ОВ висновки аналізу мають підкріплюватись думками стейкхолдерів та має надаватися обґрунтування будь-яким суттєвим відмінностям. Зведений звіт, у якому підсумовуються результати консультацій зі стейкхолдерами, має бути включений до Звіту з ОВ як обов'язковий додаток.

(5) Висновки у Звіті з ОВ мають бути обґрунтовані достовірними фактами (наприклад, даним, оцінками, результатами наукових досліджень) разом з відповідними посиланнями, а якщо це неможливо, слід пояснити причини. Також необхідно робити посилання на точки зору стейкхолдерів.

2.1. Питання 1: У чому полягає проблема та її причини?

ОВ розпочинається з перевірки існування проблеми, визначення того, на кого вона впливає, разом з оцінкою масштабу проблеми та аналізом її причин та наслідків, а також з оцінкою ймовірності її відсутності при (подальшому) політичному втручанню

з боку ЄС.
Відповідь на це питання має надати особам, які відповідають за розробку політики, інформацію, необхідну для визначення того, чи існує проблема, для вирішення якої є заходи в області політики.

Краще регулювання стосується регулювання пропорційно та лише тоді, коли необхідно. Якісні політичні пропозиції будуються на чіткому визначенні проблем та розумінні основних факторів та особливостей (так званих «драйверів проблеми»). Отже, першим кроком у проведенні ОВ є (і) перевірка існування проблеми та визначення того, на кого вона впливає; (іі) оцінка масштабу проблеми та аналіз її основних причин і наслідків; і (ііі) визначення сфери діяльності ЄС та оцінка ймовірності збереження проблеми. Ключовим внеском до цієї оцінки має бути відповідне оцінювання доцільності або Перевірка Відповідності існуючих політичних рамок, а також зворотній зв'язок із стейкхолдерами.

Проблема може бути викликана низкою факторів, такі як неефективність ринкового механізму, необ'єктивність поведінки, неефективність регулювання або необхідність забезпечення дотримання основних прав. Вона вже може мати негативні наслідки або просто представляти ризик негативних наслідків. Важливо розвивати чітке розуміння цих основних чинників, використовуючи відповідні внутрішні та зовнішні експертні знання, у тому числі наукові рекомендації.

У аналізі не менш важливо пояснити, яким чином ця проблема впливатиме на фізичні і юридичні особи та інші суб'єкти:

- Наскільки ця «проблема» впливає на їх повсякденне життя?
- Чию поведінку потрібно змінити для того, щоб покращити ситуацію?

Вирішення цих питань забезпечить той факт, що аналіз залишатиметься конкретним, орієнтованим, близьким до інтересів стейкхолдерів та буде враховувати практичні наслідки будь-якої ініціативи. Це полегшить подальше визначення пропорційних політичних альтернатив та аналіз впливів.

Опис проблеми у Звіті з ОВ має бути чітким та конкретним. Він повинен зосереджуватися на питаннях, що підлягають вирішенню за допомогою ініціативи, що розглядається, уникаючи тривалих презентацій загальних питань та / або цілей Комісії у відповідній політичній сфері.

2.2. Чому ЄС має вживати заходи?

Після визначення наявності проблеми, її масштабу та причин, у ході аналізу ОВ потрібно перевірити, чи зможуть країни-члени самостійно вирішити проблему, і чи має ЄС повноваження вживати заходи (тобто юридичні підстави для цього) та чи є добре підготовленим для цього.
Відповідь на це питання має надати особам, які відповідають за розробку політики, інформацію, необхідну для вирішення, чи потрібні відповідні політичні заходи на рівні ЄС.

Той факт, що ЄС має повноваження вирішувати проблему (тобто для цього існують юридичні підстави) не означає автоматично те, що ЄС добре підготовлений для її вирішення. У сферах, які не підпадають під його виключну компетенцію, ЄС має діяти

відповідно до принципу субсидіарності[21], тобто діяти тільки тоді, коли заходи в рамках ЄС будуть більш ефективними, ніж заходи, що вживають країни-члени на центральному, регіональному або місцевому рівнях.

У ході ОВ потрібно перевірити, чи сумісні заходи ЄС у сферах, що не входять до його виключної компетенції, з принципом субсидіарності. Цей аспект не має сприйматися як само собою зрозуміле, і важливо пам'ятати, що відповідно до Лісабонського договору, дотримання принципу субсидіарності уважно контролюється іншими інститутами ЄС та національними Парламентами, і акти ЄС можуть бути анульовані Судом за недотримання цього принципу[22].

У ході оцінки дотримання принципу субсидіарності, слід розглянути наступні ключові питання: чи включає проблема, що розглядається, транснаціональні аспекти, які не можуть бути належно вирішені за допомогою заходів країн-членів, та чи будуть заходи на рівні ЄС кориснішими порівняно з заходами, що вживаються на рівні країн-членів за рахунок їх масштабності та ефективності.

Ця оцінка, ймовірно, буде ітеративним процесом. Попередні аналізи у ході Початкової ОВ та на ранніх етапах процесу ОВ мають роз'яснити юридичні підстави та вказати, чи матиме сенс подальша підготовка на рівні ЄС. Остаточна перевірка дотримання принципу субсидіарності буде можлива тільки після того, як буде зібрано всю відповідну інформацію та завершено аналіз впливів. Крім того, оцінка того, чи є ініціатива пропорційною, чітко пов'язана з оцінкою субсидіарності та необхідністю узгодити характер та інтенсивність даного заходу з визначеною проблемою.

Оцінка субсидіарності обов'язково включає елементи політичного рішення, особливо, коли докази є нез'ясованими та / або погляди стейкхолдерів розходяться. Тому всі елементи мають бути об'єктивно представлені у Звіті з ОВ, що буде основою для політичної оцінки з боку Колегії. Необхідно уникати загальних тверджень та необґрунтованих доказів на користь конкретних аргументів, що стосуються питань, які аналізуються і підтверджуються якісними та, де це можливо, кількісними доказами.

2.3. Питання 3: Що має бути досягнуто?

ОВ має визначити цілі, які мають бути досягнуті за допомогою політики ЄС.
Цілі політичних заходів мають бути чітко визначені, включаючи рівень політичної активності та критерії, за якими порівнюватимуться альтернативні варіанти політики і оцінюватимуться успіхи будь-якої ініціативи.

З міркувань прозорості та підзвітності будь-яке політичне втручання з боку ЄС повинно мати чіткі цілі. Вони мають допомогти:

- встановити логічний ланцюжок між визначеними проблемами та розглянутими рішеннями;
- прояснити зв'язок між конкретними цілями ініціативи та будь-якими горизонтальними цілями ЄС і будь-якими іншими узгодженими політичними цілями у цій сфері;
- висвітлити будь-яке співвідношення між цілями політики;
- встановити критерії для порівняння різних варіантів політики;
- визначити показники для оцінки результативності та прогресу у виконанні

[21] Див. статтю 5 Договору про Європейський Союз.
[22] http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/

заявлених цілей;
- створити організаційну систему моніторингу та оцінки для впровадження політичного заходу.

Цілі мають бути максимально S.M.A.R.T[23]. Для того, щоб запропонована ініціатива була спрямована на загальний контекст політики ЄС, і для того, щоб оцінити, чи була ця ініціатива сприятливою та яким чином, важливо забезпечити загальні цілі. Проте Звіт з ОВ має зосереджуватися на викладенні більш конкретних та оперативних цілей (для бажаного варіанту), які потрібно досягнути в рамках ініціативи. У випадку незаконодавчих ініціатив, може бути достатнім викласти загальні та конкретні цілі, залишаючи визначення більш детальних оперативних цілей для відповідних ініціатив у майбутньому.

2.4. Питання 4: Які варіанти досягнення цілей існують*?*

Є різні способи досягнення цілей політики. ОВ має надавати можливість для прийняття обґрунтованих рішень про те, які з них мають реалізовуватись. Для цього потрібно визначити доступні варіанти та перевірити їх з метою вибору найбільш відповідних для подальшого аналізу та порівняння.
Наприкінці цього процесу мають бути визначені найбільш відповідні альтернативні варіанти політики для подальшого вивчення на етапі аналізу впливу.

Важливо провести широкі консультації щодо альтернативних варіантів, думати нестандартно та розглянути всі варіанти належним чином. Це одна з ключових функцій процесу оцінки впливу. За умови належного виконання, це, мабуть, найбільш значний компонент оцінки впливу для зовнішніх стейкхолдерів. У випадку поганого виконання, вона є, як правило, об'єктом найбільшої критики та суттєво підриває довіру до всього заходу і його корисності для прийняття політичних рішень. Важливо зберігати неупереджене ставлення, навіть якщо в багатьох випадках аналіз ОВ може починатись з ідеї, точки зору стейкхолдерів або політичної заяви щодо того, як може виглядати політична пропозиція. Часто у сфері, що аналізується, вже існує політична основа, і це впливає на ступінь реально доступного вибору, але первісні ідеї потрібно повністю перевірити у процесі ОВ.

Однак, існуючих політичних заходів може бути недостатньо для досягнення мети, вони можуть виявитись занадто дорогими або більше не відповідати встановленим цілям. Крім того, погляди стосовно найкращого політичного заходу зазвичай різні (серед стейкхолдерів, держав-членів, осіб, відповідальних за формування політики, служб Європейської Комісії та експертів). На додаток, потрібно надати тверде обґрунтування для будь-якого відповідного варіанту, що відкидається на ранньому етапі.

Це має бути зроблено за допомогою ітераційного процесу:

(1) **Почніть з розгляду широкого кола альтернативних варіантів політики, як з точки зору вмісту, так і інструментів**. Слід розглянути регуляторні та нерегуляторні засоби, менш чи більш директивні заходи, дії на національному і міжнародному рівні та в рамках ЄС.

При визначенні варіантів слід керуватися тим, чи може певний захід вплинути на

[23] Точні, вимірні, досяжні, актуальні і з заданим кінцевим терміном цілі

чинники проблеми та змінити відповідну поведінку таким чином, щоб привести до досягнення бажаних цілей. У Звіті з ОВ має бути продемонстрована чітка логіка між розглянутими проблемами, цілями та заходами політичного втручання.

При розробці варіантів політики завжди слід враховувати:

- варіант, коли нічого не міняється (також відомий як «базовий сценарій»): «Базовий сценарій» завжди має розроблятися та використовуватись як стандарт для порівняння альтернативних варіантів. Таким чином, він має враховувати як існуючи національні політичні заходи, так і політичні дії в рамках ЄС, та відображати можливу послідовність подій в цих сферах за відсутності нових дій з боку ЄС. Слід також намагатися передбачити важливі технологічні чи суспільні події, такі як широко розповсюджена роль Інтернету та інших ІКТ;
- варіант вдосконалення процесу реалізації та виконання чинного законодавства; або скоротити / спростити існуюче законодавство;
- варіанти, що враховують нові технологічні розробки. Всі нові ініціативи мають бути «цифровими та доступними у онлайн версії», а також ефективно працювати як у цифровому, так і у фізичному світі[24];
- альтернативні політичні підходи: наприклад, різний зміст політики / різні підходи для досягнення мети;
- альтернативні інструменти політики: наприклад, нерегуляторні альтернативи; саморегулювання або спільне регулювання[25]; ринкові рішення; регуляторні альтернативи; міжнародні стандарти[26] та їх комбінація;
- альтернативна сфера: наприклад, приймається до уваги принцип «спочатку думай про малий»; мікропідприємства виключаються із сфери застосування будь-якого запропонованого закону[27].

Розгляньте варіанти, що запропонували стейкхолдери[28] та/або які можуть бути запропоновані під час законотворчого процесу, але не відкидайте априорні варіанти, що мають невелику підтримку або зіткнулися з сильним опором[29].

(2) **Охарактеризуйте раніше визначені політичні альтерн**ативи. У багатьох випадках потрібно буде провести невеликий аналіз, щоб виправдати відкидання деяких альтернатив (наприклад, ті, які не є технічно можливими, не є юридично життєздатними, які важко здійснити, які не дотримуються основних прав або що мають інші неприйнятні чи непропорційні впливи). Також на ранніх строках слід відмовитись від варіантів, які чітко обмежують можливості прийняття рішень на національному

[24] Гнучке врядування та відкрите Інтернет законодавство

[25] Див. принципи кращого саморегулювання та спільного регулювання на веб-сторінці https://ec.europa.eu/digital- agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice

[26] У Звіті з ОВ потрібно нагадати про причини відхилення від міжнародних стандартів, де вони існують, а також про регулювання з аналогічними ініціативами у основних юрисдикціях, коли регуляторні розбіжності можуть мати суттєвий негативний вплив на обсяги торгівлі та інвестицій. Також слід пояснити можливі невідповідності з зобов'язаннями, взятими в рамках СОТ або міжнародних угод.

[27] У випадках, коли мікропідприємства мають охоплюватись законодавчими пропозиціями з міркувань публічної політики, будуть вдаватися до придатних рішень та будуть шукатися більш легкі режими щодо усіх форм регуляторного тягаря, включаючи, зокрема, адміністративні вимоги – див. остаточну версію COM (2011) 803 «Адаптація регулювання ЄС до потреб мікропідприємств».

[28] Наприклад, з боку стейкхолдерів, експертів, країн-членів, інших інститутів ЄС та партнерів третіх країн.

[29] Якщо такі варіанти як виняток виключаються на ранніх строках, це має бути чітко окреслено разом із переконливим обґрунтуванням.

рівні стосовно аспектів, що потрібні для досягнення цілей (оскільки вони не дотримуються принципу пропорційності).

(3) Після перегляду наявних варіантів **слід зберегти найбільш актуальні разом із базовим варіантом для детального вивчення**.

- Необхідно уникати перекручених варіантів (тобто явно більш затратних або менш ефективних альтернатив, що зберігаються лише для висвітлення переваг бажаного варіанту). Вони не підсилюють аргумент на користь будь-якого бажаного варіанту, а лише підривають надійність ОВ;
- Якщо важко визначити щонайменше дві надійні альтернативи на додаток до базового варіанту, докладіть додаткові зусилля, щоб подивитись з нової точки зору (наприклад, чи усі варіанти були розглянуті?). Якщо альтернативних варіантів не існує, фокус подальшого аналізу має полягати у визначенні робочого проекту варіанту, що зберігається, наприклад, за допомогою розглядання альтернативних підваріантів для деяких окремих елементів пропозиції або різних режимів її реалізації;
- Після першої оцінки впливів може знадобитися повернутись до самого початку та спробувати змінити початкові альтернативні варіанти для їх подальшого вдосконалення. Як правило, це трапляється в тому випадку, коли варіанти не можуть задовільнити цілі належним чином або коли вони можуть призвести до непропорційного негативного впливу (будь-якого типу, наприклад, на основні права, МСП, конкурентоспроможність, торговельних партнерів, регіони, країни, що розвиваються тощо). Не оцінюйте варіант як нижчий за значенням ще перед тим, як розглянути можливі покращення та / або пом'якшення заходів для зменшення негативних наслідків.

Непотрібно детально описувати цей процес у **Звіті з ОВ**. Проте, слід зазначити, що всі відповідні варіанти були розглянуті з урахуванням точки зору стейкхолдерів та разом з обґрунтуванням того, чому деякі варіанти були відхилені без повної оцінки їх впливу. Необхідно надати достатньо докладний опис альтернативних варіантів, що зберігаються.

Потрібно надати переконливе обґрунтування у виняткових випадках, коли зберігається лише один варіант для повної оцінки стосовно базового варіанту.

2.5. Питання 5: Які економічні, соціальні та екологічні наслідки різних варіантів політики і на кого вони впливатимуть*?*

Обравши ряд варіантів політичних заходів, необхідно провести якісну оцінку їх економічного, соціального та екологічного наслідків а також тих, на кого вони впливатимуть.
Наприкінці цього процесу особи, відповідальні за розробку політики, мають знати, наскільки різні варіанти політики відповідають їх цілям, з якими перевагами, якими витратами, з якими наслідками для різних стейкхолдерів та ризиком непередбачених наслідків.

Для підтримки політичних рішень, які забезпечують найкращий баланс між перевагами та витратами, аналіз ОВ має оцінювати всі відповідні переваги та недоліки політичних альтернатив («варіантів»), що зберігаються, у порівнянні з базовим варіантом. Знову ж таки, найкраще це зробити за допомогою ітераційного процесу, який починається з широкого охоплення, а потім зосереджує та поглиблює аналіз

найбільш актуальних наслідків, маючи готовність повернутися та покращити варіанти, що зберігаються, перед завершенням.

Використання внутрішнього та зовнішнього досвіду разом зі знаннями стейкхолдерів особливо корисно при аналізі впливу. Стратегія проведення консультації, будь-які зовнішні дослідження та робота МГ має бути організовані таким чином, щоб мати можливість зібрати думки та перевірити результати з урахуванням всіх елементів аналізу впливу.

2.5.1. Визначити усі можливі наслідки наявних варіантів.

Оцінка впливу має вказувати для всіх варіантів, що зберігаються, яким чином вони могли б вирішувати виявлені проблеми та відповідати цілям політики.

Для цього потрібно спочатку визначити зміни, які несе пропозиція для тих, кого це стосується, зокрема тих, що мають відповідати будь-яким новим законодавчим вимогам, тих, хто повинен буде втілити та забезпечити їх виконання, та тих, хто, як очікується, будуть кінцевими бенефіціарами:

- Які дії та заходи потрібно вжити сторонам, які зазнали збитків (дотримуватись чи забезпечувати дотримання)?
- Чи будуть вони вжиті на реальній основі (баланс між витратами на дотримання та витратами на державні органи, залучені до забезпечення дотримання)?
- Чи дозволить це досягти поставлених цілей?

Відповідаючи на ці питання на самому початку аналізу, важливо забезпечити, щоб технічна оцінка впливу залишалась конкретною та тісно пов'язаною з практичними наслідками різних варіантів політики.

Відповідаючи на такі питання, також потрібно висвітлити, яким чином різні варіанти можуть викликати різні зміни і у такий спосіб мати різні типи впливу. Потрібно переглянути широкий спектр можливих впливів у галузях економічної, соціальної та екологічної політики, виходячи за рамки найбільш очевидних наслідків запропонованого політичного заходу. Всі потенційно важливі наслідки мають бути визначені незалежно від того, чи можливо їх точно оцінити чи ні. Важливо «не пропустити» значний вплив, оскільки це може вплинути на загальне порівняння варіантів або послабити пропозицію Комісії на подальших етапах. Зокрема, оцінка впливу має вивчати вплив різних варіантів на основні права, коли така оцінка є актуальною та має справу з потенційним впливом на шахрайські дії у контексті програм витрат.

Необхідно також враховувати потенційно важливі непрямі впливи, тобто позитивні чи негативні наслідки, що є побічними для основної мети ініціативи (такі, що є наслідком збільшення накопичених витрат, що покриваються стороною, такі, що важко виявити, але необхідно виконати, або супутні ефекти з одного сектора, що знаходиться під впливом, у інший).

Слід визначити, як позитивні (наприклад, переваги), так і негативні (наприклад витрати або шкідливі екологічні та соціальні впливи) наслідки. Позитивний вплив на одну із сторін в той самий час може бути негативним для іншої сторони. Сам тому важливо визначити, хто буде зачеплений кожним впливом.

Можливо також, що деякі варіанти політики потребуватимуть впровадження ІТ-

системи чи мережі для автоматизації бізнес-процесів, публікації / обміну інформацією, надання онлайн-послуг через веб-портали тощо. Це означає, що потрібно оцінити вплив, пов'язаний з впровадженням нових або адаптацією існуючих рішень ІКТ. Не слід забувати про можливість повторного використання вже існуючих рішень, а не винаходити велосипед. Може знадобитися «цифровий скринінг» та подальший аналіз впливу на ІКТ (див. інструмент стосовно ІКТ впливів у інструментарії КР).

Наприкінці цього аналізу всі можливі наслідки – позитивні чи негативні – мають бути відображені відповідно до їх очікуваних параметрів та вірогідності, а також з урахуванням конкретним сторонам, на яких це вплине. Під час опису виявлених впливів можна використовувати наступні класифікації:

- Загальний характер: економічний, соціальний та екологічний.
- Специфічний характер, наприклад: збільшення (або зменшення) витрат, пов’язаних з дотриманням, тобто витрати, що понесли відповідні сторони (підприємства, громадяни тощо) з метою дотримання будь-якої нової законодавчої вимоги, їх підкомпоненти (адміністративний тягар, витрати на оплату праці; витрати на обладнання та ін.) та адміністративні витрати і витрати правозастосування, понесені відповідальними органами влади; приріст(або падіння) ефективності ринку, конкурентоспроможності, інновацій; впливи на здоров’я, якість навколишнього середовища, боротьба з кліматичними змінами, рівень освіти та підготовки кадрів, основні права, зайнятість та вміння, соціальна інтеграція, бідність тощо;
- Зв’язок з основною ініціативою: прямі впливи – це ті, які безпосередньо спричинені політичним заходом. Непрямі (або другорядні) впливи виникають внаслідок змін у поведінці, викликаних прямими впливами, і часто впливають на третіх сторін і можуть бути настільки ж значними, як прямі впливи.
- Сторони, групи або регіони, що знаходяться під впливом: підприємства різного розміру (малі і середні підприємства чи ні), громадяни, працівники, учні, споживачі, державні адміністрації, суб’єкти третіх країн, країни, що розвиваються, різні території та регіони (менш розвинені або процвітаючі регіони, міста, сільські райони, прикордонні регіони, заморські території тощо);
- Регулярність та вірогідність: довгострокові/короткострокові, одноразові, періодичні; певні або ймовірні (ризики).

Хоча всі перераховані вище класифікації, в принципі, є корисними, у кожному аналізі слід використовувати категорії, найбільш відповідні для існуючої ініціативи. Важливо відзначити, що Звіт з ОВ завжди має бути прозорим у аспектах, що стосуються методологічних рішень, для оцінки впливу та основних причин, зокрема, у випадках, коли застосовуються нестандартні підходи).

2.5.2. Оберіть значні впливи.

Вибір впливів, які слід зберегти для більш глибокої оцінки, має бути чітко обґрунтованим, беручи до уваги їх:

- Очікувані загальні параметрі;
- Актуальність для конкретних стейкхолдерів (підприємства та, зокрема, МСП, торговельні партнери, сектори економіки, споживачі, учні, працівники, державні адміністрації, регіони, країни, що розвиваються і т.д.);
- Важливість для горизонтальних цілей та політики Комісії.

Очікуване значення впливів слід оцінювати з урахуванням змін, що відносяться до базового варіанту. Обираючи впливи, слід застосовувати принцип пропорційного аналізу. Однак важливо врахувати все, що має значення для прийняття політичних рішень. При виборі, потрібно брати до уваги думки стейкхолдерів та відповідний досвід, у тому числі в рамках Міжвідомчої групи.

2.5.3. Оцініть найбільш важливі впливи.

Усі відповідні впливи мають оцінюватися кількісно, якщо це можливо[30], а також якісно. Аналогічним чином, впливи слід виражати в грошовому еквіваленті, коли це можливо.

При кількісному вимірюванні слід уникати хибної точності, але надавати допустимі діапазони, що супроводжуються якісними коментарями. У багатьох випадках кількісне визначення буде покладатися на певний набір припущень. Вони мають бути чітко представлені. Кожного разу, коли припущення є особливо важливим або невизначеним, аналіз чутливості має використовуватись для перевірки того, чи призведе його зміна до значно різних результатів[31].

Існує декілька методів кількісного оцінювання впливів, як з точки зору загально методологічного підходу[32], та і конкретних методів для окремих типів впливу. Для кожного випадку слід використовувати найбільш відповідний метод. Вибір методу має бути чітко обґрунтованим та пояснюватись у Звіті з ОВ.

Немає найкращого методу, який би застосовувався до всіх можливих ініціатив Комісії. Проте, існує обов'язок робити найбільш розумний методологічний вибір з урахуванням особливостей конкретного випадку, наявності даних та вимоги провести пропорційний аналіз. У всіх випадках методологічна складність не є приводом для того, щоб не надавати практичні наслідки різних варіантів для сторін, що знаходяться під впливом. Аналогічним чином, той факт, що може бути неможливим представити деякі впливи в грошовому еквіваленті чи кількісно їх виразити, не означає, що вони не мають бути враховані належним чином. Усі важливі наслідки слід аналізувати незалежно від характеру наявної методології для цього.

Коли неможливо провести кількісний аналіз, або коли він непропорційний, впливи слід оцінювати якісно. Якісний аналіз має бути ретельним та повним, зосереджуючись на практичних наслідках для зацікавлених сторін. Що стосується кількісних оцінок, то необхідно буде вказати важливі основні припущення. Висновки мають спиратися на існуючу теорію та достовірні факти[33], у тому числі ілюстративні приклади, а також погляди стейкхолдерів. Вони мають враховувати обмеження та чітко розрізняти факти, думки експертів та думки стейкхолдерів. Якщо неможливо надати приблизний масштаб, потрібно забезпечити якісне обґрунтування того, чому один варіант вважається таким, що ймовірно буде мати більший (або менший) вплив, ніш інший.

У випадку застосування як кількісного, так і якісного аналізу важливо пам'ятати, що:

---

[30] Тобто якщо вони піддаються кількісному оцінюванню за допомогою надійної методології та якщо необхідні дані існують і можуть бути зібрані при пропорційних витратах.

[31] Можливі діапазони результатів або довірчий інтервал мають надаватись замість точних результатів.

[32] Наприклад, загальні та часткові рівноважні підходи, методи знизу вгору або зверху вниз.

[33] Наприклад, щодо підгрупи цільового сектору / держав-членів, для яких доступні дані та надійний аналіз

- потрібно оцінювати зміни відносно базового варіанту. Як правило, він буде розгортатися за межами встановлено часу (наприклад, в результаті існуючих політик). Тому зміни мають визначатися не просто стосовно поточної ситуації, а стосовно того, яким чином вони будуть впроваджуватись за відсутності нової запланованої ініціативи;
- Різні впливи, ймовірно, трапляються в різний час (витрати часто мають місце на ранньому етапі та переваги виникають пізніше). Це має відображатися у оцінці, не враховуючи оцінки у грошовому еквіваленті, коли вони доступні;
- Впливи слід оцінювати з точки зору суспільства в цілому, хоча ефекти розподілу та сукупний тягар для окремих сторін також слід пропорційно оцінюватись та розглядатися. Кожного рази, коли впливи зібрані в одне ціле, потрібно уникати подвійного підрахунку (наприклад, підприємства, що додають підвищені витрати на дотримання до споживчих цін, державні органи, що встановлюють плату, що покриває витрати на виконання регулювання).

Оцінка наслідків може бути особливо складною на рівні ЄС. По-перше, дані по Євросоюзу можуть бути недоступними або не підлягати порівнянню. По-друге, остаточні впливи часто будуть залежати від вибору держав-членів на етапі реалізації (або від майбутніх делегованих актів та імплементаційних актів). Тому на етапі пропозицій Комісій часто важко надати чіткі оцінки навіть таких прямих впливів, як витрати на дотримання або реалізацію. Тим не менше, у аналізі не слід відкидати «відомі невідомі». Навпаки, їх слід швидко визначити. У разі відсутності даних або невизначеності необхідно посилити якісну оцінку (наприклад, на основі теоретичних підходів) та одночасно зробити її прозорою стосовно впливу цих невизначеностей на процес порівняння варіантів.

Наприкінці цього аналізу має бути чітке розуміння того, якою мірою кожний з варіантів досягає цілей, з якими перевагами і з якими витратами на сукупному рівні та для стейкхолдерів. Необхідно визначити потенційно непропорційні впливи (наприклад, на основні права, МСП, конкурентоспроможність, певні групи громад, здоров'я та безпеку працівників, зайнятість, бідність, регіони або держави-члени, країни, що розвиваються та ін.) разом з будь-яким суттєвим ризиком непередбачених наслідків. Це допоможе порівняти варіанти з точки зору їх узгодженості з горизонтальними цілями ЄС, а також для визначення потенційних заходів пом'якшення наслідків для будь-якого бажаного варіанту.

Звіт з ОВ має узагальнити результати аналізу впливу в доступній формі. Він має бути чітким та прозорим щодо будь-яких обмежень (наприклад, даних, методологічних обмежень) та ризиків непередбачених наслідків. Хоча більш технічні аспекти оцінки вважаються важливими, остаточні конкретні впливи для окремих осіб, підприємств або державних адміністрацій та, де це можливо, соціальний або географічний розподіл таких впливів має залишатися в аналізі та Звіті з ОВ на першому плані. Слід чітко відрізняти сукупні витрати та переваги від розподілу та переносу впливів. У додатках має надаватися обґрунтування вибору, зробленому у процесі відбору відповідних впливів та в аналітичних методах. Потрібно надавати джерела даних та ілюструвати основні припущення щодо будь-якої кількісної оцінки.

2.6. Питання 6: Як порівнювати варіанти?

На підставі оцінки різних впливів та їх розподілу серед стейкхолдерів, що знаходяться під впливом, у процесі ОВ слід порівняти різні варіанти з точки зору їх ефективності, результативності та узгодженості, а також їх відповідності принципу пропорційності.

Наприкінці цього процесу ОВ має надати відповідну інформацію для осіб, відповідальних за розробку політики для того, щоб вони зробили вибір, і, де це необхідно, запропонували кращий варіант.

Оцінивши можливі економічні, соціальні та екологічні впливи, а також їхнє поширення серед стейкхолдерів, потрібно об'єднати результати у аналізі ОВ для чіткого порівняння варіантів. Це має полегшити визначення бажаного варіанту.

Аналіз витрат та переваг, а також аналіз економічної ефективності, аналіз вартості дотримання та аналіз по багатьом критеріям є найбільш часто використовуваними методами. Вибір одного (або їх поєднання) залежить від декількох факторів, включаючи кількість і характер впливів та цілей, можливість представити переваги та витрати у грошовому еквіваленті (або у кількісній) та актуальність проблем, пов'язаних із розподілом.

В ОВ непотрібно визначати бажаний варіант, але слід намагатися об'єктивно порівняти варіанти з загальними критеріями, зокрема:

- ступінь досягнення цілей різних варіантів (результативність);
- переваги проти витрат (ефективність);[34]
- узгодженість кожного варіанту з загальними цілями політики ЄС (узгодженість).

Слід також розглянути дотримання принципу пропорційності у варіантах та, зокрема, у будь-якому переважному варіанті, відповідаючи на додаткові питання, такі як:

- Чи виходить варіант за рамки необхідності для задовільного досягнення цілей?
- Чи обмежується сфера варіанту тими аспектами, які країни-члени не можуть досягти самостійно, та в яких випадках ЄС може досягти кращих результатів?
- Чи мінімізовані витрати для ЄС, національних урядів, регіональних або місцевих органів влади, суб'єктів господарювання або громадян стосовно мети, яку потрібно досягти?
- Чи є форма дії (вибір інструменту) максимально простою та чи пов'язана з досягненням об'єктивного та ефективного впровадження на задовільному рівні?

При порівнянні варіантів слід враховувати основний аналіз та гіпотези: необхідно перевірити надійність порівняння, висвітлити чутливість та обмеженість аналізу, компроміси між позначеними цілями та невизначеностями, які можуть суттєво вплинути на результат порівняння.

У **Звіті з ОВ** мають надаватися результати цього порівняння доступним способом, наприклад, у зведеній таблиці, що випливає з попереднього аналізу. Якщо не визначено жодного бажаного варіанту, це має бути чітко вказано. Якщо результатом ОВ буде висновок, що жодна пропозиція не є обґрунтованою, про це слід повідомити у Звіті з ОВ, який має бути опублікований.

2.7. Питання 7: Яким чином оцінювати та здійснювати моніторинг фактичних впливів?

[34] Альтернативою є те, наскільки цілі можуть бути досягнуті за певну вартість, а також ефективність витрат

Враховуючи весь політичний цикл, у ОВ потрібно визначити механізми моніторингу та заключної оцінки з метою відстеження того, чи забезпечує політичний захід очікувані результати і інформує про будь-які майбутні зміни у політиці.
Наприкінці цього процесу особи, відповідальні за розробку політики мають знати, яким чином буде здійснюватися моніторинг та оцінка політики, що дозволить в майбутньому корегувати політику, коли це буде необхідно.

Особи, що відповідають за формування політики, і стейкхолдери мають мати можливість перевіряти, чи впроваджується політика відповідно до плану, і наскільки вона досягає своїх цілей, за яких витрат і з якими перевагами. Для цього треба почати з чіткого уявлення про те, як ситуація має виглядати в майбутньому, якщо ця ініціатива буде успішною. Що зміниться і для кого через кілька років після її реалізації? Як це можна перевірити?

Фактичні результати, ймовірно, відрізнятимуться від запланованих чи бажаних, незалежно від якості ОВ та запропонованої ініціативи. Проте, коли політика не досягає своїх цілей, або витрати та негативні впливи є більшими, ніж очікувалося, важливо знати, чи це результат непередбачених екзогенних факторів, проблем з розробкою політики, змін, впроваджених під час законодавчого процесу (якщо це необхідно) або наслідок поганої реалізації.

Заходи моніторингу та оцінки (у тому числі визначення низки показників) надають цінну інформацію щодо цього аспекту. Тому, у ОВ потрібно окреслити, якими будуть ці заходи. Для основних цілей політики мають бути визначені ключові показники стосовно бажаного варіанту, якщо це зазначено. Якщо у Звіті з ОВ не представлено жодного бажаного варіанту, моніторинг та показники мають посилатися на конкретні цілі цієї ініціативи.

Показники мають дозволяти вимірювати прогрес у досягненні цілей політики (та потенційні негативні впливи). Також можуть бути корисними показники щодо транспонування, реалізації та виконання у країнах-членах.

Основні дані мають бути легко доступними, а вартість збирання даних – пропорційною. Якщо брак даних був значною перешкодою у процесі ОВ, у Звіті з ОВ потрібно окреслити, яким чином це питання буде розглянуто для майбутньої оцінки політики.

Відповідно до правил оцінки Європейської Комісії, всі її заходи мають регулярно оцінюватись. Обов'язковою є оцінювання доцільності для програм фінансування (у тому числі заходів боротьби з шахрайством), і багато інших інструментів політики також містять положення щодо перегляду. У випадках, коли вимагається такий перегляд, він має базуватися на оцінці існуючої політичної бази. Оцінки мають бути оголошені та описані заздалегідь із чітким зазначенням терміну, основного направлення та цілі, органів, що будуть відповідати за їх виконання, а також тих, хто розглядатиме ці результати.

У **Звіті з ОВ** мають у загальних рисах описуватись основні показники, що стосуються оперативних цілей та основних положень моніторингу та оцінювання бажаного варіанту (у тому числі будь-які відповідні аспекти збору даних).

3. Підведення підсумку: Звіт з оцінки впливу

У Звіту з Оцінки Впливу мають бути узагальнені та представлені остаточні результати аналізу ОВ. Додатки мають бути використані для більш докладних / технічних частин аналізу. Звіт має бути представлений у формі Робочого документа персоналу.

Як зазначено у попередніх пунктах, Звіт з ОВ не є ОВ. ОВ – це ітераційний процес, що підтримує розробку політичної пропозиції. Звіт з ОВ – це документ, за допомогою якого ви повідомляєте особам, що відповідають за формування політики, про результати цього процесу, щоб сприяти прийняттю більш інформованих рішень, та стейкхолдерам з метою надання доказових фактів, на базі яких приймала рішення Комісія.

Звіт з ОВ має бути прозорим, об'єктивним та збалансованим.

Хоча аналіз ОВ може бути складним процесом, Звіт з ОВ має бути складений з урахуванням читачів, що не є експертами у цій сфері. У більшості випадків буде достатньо мати основний звіт приблизно на 30-40 сторінок тексту разом із додатками, що стосуються більш докладних технічних частин аналізу.

Читач повинен легко зрозуміти, яка проблема вирішується, чому є доцільними дії на рівні ЄС, які плюси та мінуси різних напрямків дій, і на кого вони будуть впливати. У всьому Звіті з ОВ мають бути посилання на точки зору стейкхолдерів та спосіб, у який вони розглядалися. Усі зовнішні матеріали, що використовувались (дослідження, звіти, наукові висновки, тощо) також мають обов'язково супроводжуватися посиланнями.

Деякі елементи мають бути включені в остаточний Звіт з ОВ. Вони включають: (i) опис екологічних, соціальних та економічних наслідків та чітке викладення, якщо будь-які з них не вважаються значними; (ii) чіткий опис того, на кого та як буде впливати ініціатива; (iii) вплив на МСП; (iv) вплив на конкурентоспроможність; і (v) докладний опис стратегії консультації та отриманих результатів.

З метою забезпечення легкодоступного огляду основних висновків ОВ також слід підготувати підсумковий звіт максимум на 2 сторінки. Він має бути представлений як окремий Робочий документ персоналу і перекладений на всі мови ЄС.

4. Від оцінки впливу до формування політики

Процес ОВ має дозволити ідентифікувати один (або декілька) бажаних варіантів. Під час розробки пропозиції доцільним є повторно перевірити кілька ключових питань, щоб гарантувати, що остаточна пропозиція, пов’язана з ОВ, відповідає цілям та принципам кращого регулювання.
Особи, що відповідають за формування політики, мають перехресно перевірити, чи буде остаточна пропозиція позитивно сприяти нормативні відповідності в рамках ЄС.

Наприкінці процесу рекомендується перевірити бажаний варіант на предмет його нормативної відповідності. Це не обов'язково, коли оцінка впливу вказує на відсутність (у подальшому) необхідності у відповідності політики ЄС. Проте, цей крок слід виконати, коли обирається той чи інший законодавчий варіант.

Перевірка нормативної відповідності для пропозиції вимагає перевірки питань, деякі з

яких вже розглядалися у процесі оцінки впливу:

- Чи повністю відповідає проект (юридичного) документу принципу субсидіарності?
- Чи є пропозиція пропорційною?
- Чи відповідає вона Хартії основних прав?
- Чи є проекти законодавчих положень максимально простими та зрозумілими? Чи уникають вони непотрібних відхилень від міжнародних стандартів? Чи можна зробити їх простішим?
- Чи застосовується принцип «Спочатку думай про малий»? Чи можуть мікропідприємства уникнути сфери дії ініціативи, і якщо ні, то чому?
- Чи враховані в проекті законодавчих положень виклики та можливості, що з'являються з розвитком ІКТ (наприклад, спрощений моніторинг та інформаційна звітність)?
- Чи можливо змінити деякі законодавчі положення, не впливаючи на загальне досягнення цілей, щоб зменшити:
    - очікувані витрати на дотримання для МСП та будь-яких інших стейкхолдерів;
    - будь-який негативний вплив на галузеву конкурентоспроможність ЄС;
    - будь-який потенційний негативний вплив на міжнародну торгівлю, країни, що розвиваються тощо;
    - вплив на права людини в країні-партнері у зв'язку з його зобов'язаннями, що випливають з міжнародних договорів (для пропозицій з зовнішнім аспектом);
    - будь-який інший вплив (у тому числі соціальний, екологічний, або вплив на окремі групи, території, країни-члени, інновації і т.д.);
- Чи існують способи внесення змін до деяких запропонованих законодавчих положень, не впливаючи на загальні витрати стосовно пропозиції, з метою підвищення ефективності та узгодженості запропонованого тексту?

Що стосується законодавчих ініціатив, політична оцінка остаточної пропозиції з боку Комісії викладається у Пояснювальному Меморандумі, у якому описується, як ця пропозиція відповідає принципам субсидіарності, пропорційності та кращого регулювання. Після прийняття Комісією відповідної політичної ініціативи ОВ передається до Європейського Парламенту та Ради, які, ймовірно, будуть обговорювати її зміст та якість. Європейський Парламент та Рада взяли на себе зобов'язання забезпечувати додаткові аналізи з метою підтримки будь-яких суттєвих поправок, що пропонуються.

Розділ IV
Методичні вказівки щодо підготовки пропозицій, реалізації та транспонування

Ключові вимоги

- Плани реалізації (РД персоналу) мають супроводжуватися пропозиціями щодо основних Директив, а також мають містити опис проблем реалізації та відповідних допоміжних заходів, що має вжити Комісія.
- Використання наявних вказівок для підготовки високоякісного юридичного документу та пояснювального меморандуму. Потреба у пояснювальних документах, що стосуються основних Директив, має бути обґрунтована у пропозиції.
- Оцінка дотримання Директив ЄС має здійснюватися у два етапи: (1) своєчасна та систематична перевірка того, чи транспонували країни-члени законодавство Європейського Союзу; (2) своєчасна та систематична перевірка відповідності національних заходів стосовно транспонування та відповідних законів ЄС.

1. Вступ

Хто Має Ознайомитись з Цими Методичними Вказівками?

Усі посадові особи, які беруть участь у підготовці ініціативи та у її подальшій реалізації / застосуванні, мають ознайомитись з цими методичними вказівками.

Чому належна реалізація є важливою?

Ефективне застосування законодавства ЄС має важливе значення, якщо Європейський Союз виконує свої політичні цілі. Хоча країни-члени несуть відповідальність за своєчасне та точне транспонування директив, а також належне застосування усієї нормативно-правової бази[35], Комісія має контролювати зусилля країн-членів та забезпечувати відповідність їх законів до вимог законодавства ЄС. Європейська Комісія має три важливі ролі:

По-перше, під час підготовки нової ініціативи, де слід передбачати та враховувати питання та проблеми, пов'язані з реалізацією та застосуванням. По-друге, Комісія має підготувати добре розроблені високоякісні юридичні документи, які легко зрозуміти та впровадити. По-третє, Комісія повинна володіти вичерпною та узгодженою інформацією щодо реалізації / застосування у країнах-членах. Потрібно детально вивчити заходи з реалізації на національному рівні з метою забезпечення того, що законодавство у країнах-членах повністю відповідає нормативно-правовій базі ЄС.

Наступна інформація спрямована на те, щоб допомогти службам більш уважно враховувати аспекти реалізації при підготовці нових ініціатив та надавати їм підтримку у визначенні способів перевірки імплементації законодавства ЄС. Ця частина доповнює наступний розділ, присвячений тому, як моніторити застосування/ефекти заходів політики Європейського Союзу.

[35] Стаття 291(1) ДФЄС

2. ПЕРЕДБАЧИТИ ПРОБЛЕМИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПОЛЕГШИТИ ТРАНСПОНУВАННЯ: ПЛАНИ РЕАЛІЗАЦІЇ[36]

Належна реалізація починається з ефективної оцінки впливу та консультації зі стейкхолдерами. У аналізі для кожного варіанту політики потрібно чітко визначити будь-які чітко визначені проблеми або питання, які, ймовірно, можуть виникнути в ході його реалізації та застосування країнами-членами або іншими місцевими або регіональними органами влади чи правоохоронними органами. Ключовим питанням буде оцінка балансу між зусиллями тих, хто буде безпосередньо підпадати під регулювання чи буде зобов'язаний виконувати нову ініціативу, та зусиллями органів державної влади, які будуть відповідати за виконання з точки зору витрат та інших наслідків, що стосуються ресурсів. Аналіз також має спиратися на будь-яке відповідне оцінювання, що може виявити проблеми реалізації, пов'язані з чинним законодавством.

Вставка 1. Регуляторні витрати проти витрат виконавчого впровадження для органів державної влади

- Необхідно контролювати та застосовувати правові норми, щоб вони були ефективними. Залежно від обраного варіанту політики, впровадження може бути дуже дешевою або дорогою процедурою для органів державної влади.
- Скасування зобов'язань з ведення комерційної звітності щодо заходів з охорони здоров'я та безпеки не усуває бажаність моніторити охорону здоров’я та безпеку на робочому місці;
- Обмеження швидкості, що здійснюється працівниками міліції, буде більш дорогим заходом, ніж використання централізованих камер для контролю швидкості (що включає одноразові капітальні витрати та періодичні витрати на обслуговування та централізоване адміністрування штрафів);
- Можливість приватних дій щодо запобігання антимонопольним збиткам створює більший попит (і невиконання) та витрати на використання правової системи, які покладаються на органи державної влади.

Паралельно у стратегії консультації має забезпечуватись, що вона спрямована на думку тих органів державної влади, які в кінцевому підсумку несуть відповідальність за ефективне застосування ініціативи та відповідних заходів виконавчого впровадження. Цей крок надасть гарантії того, що в цій ініціативі був зібраний та включений відповідний досвід з реалізації та спеціальні знання.

Європейська Комісія також має підтримувати зусилля країн-членів у процесі транспонування та реалізації шляхом підготовки планів реалізації (ПР) для певних директив та нормативно-правових актів. Підготовка ПР націлена на сприяння своєчасному та ефективному застосуванню закону, повністю визнаючи, що відповідальність за останнє лягає на країни-члени[37].

Коли потрібен план реалізації?

ПР має бути підготовлений на момент реалізації відповідного законодавчого акту, який розглядається через його характер або складність, та що можна прискорити завдяки використанню допоміжних заходів.

ПР, як правило, будуть вимагатися для рамкових директив; директив з великою

[36] Ці методичні вказівки замінюють інструкції, що надаються у Додатку II до Записки від 7/01/2013 (Ares (2013) 12012).
[37] Стаття 288 ДФЄС

сферою дії, що містять велику кількість юридичних зобов'язань; директив, спрямованих на повну гармонізацію політики та директив, які мають суттєвий вплив або змінюють різні галузі національного правового порядку. Навпаки, ПР, як правило, не будуть потрібні для директив з обмеженим або дуже технічним рівнем або які не вимагають заходів щодо транспонування[38], директив, що містять лише одну або дуже обмежену кількість юридичних зобов'язань, та директив, що змінюють лише одну або дуже обмежену кількість юридичних зобов'язань існуючої директиви.

Що стосується нормативно-правових актів, ОВ рекомендується проводити у випадку, якщо вимоги щодо реалізації є аналогічними вимогам директив, а допоміжні заходи, що мають метою сприяння застосуванню у країнах-членах, є корисними. ГД несуть відповідальність за визначення того, в яких випадках буде необхідно провести ОВ для нормативно-правових актів стосовно їх окремих секторів.

Міжвідомча консультація щодо плану реалізації

У програмі порядку денного має бути відмітка стосовно підготовки ПР перед початком роботи МГ. Якщо не планується розробляти жоден ПР, цей момент має бути відмічений у програмі порядку денного. ГС перевірятиме і, якщо необхідно, обговорюватиме документи для затвердження. ПР має бути підготовлений у вигляді робочого документу персоналу і супроводжувати цю пропозицію під час міжвідомчих консультацій та в якості основи для обговорень у владних структурах. Якщо у ході законодавчого процесу пропозиція значно змінюється, ПР потребує оновлення. Більше вказівок надається у Інструментарії.

Що має містити план реалізації?

Підготовку Плану Реалізації слід розпочинати з оцінки проблем, з якими зустрінуться країни-члени під час застосування законодавства. На підставі оцінки у ПР потрібно визначити різні типи підтримки, що служби Європейської Комісії надаватимуть державам-членам, щоб допомогти їм у впровадженні законодавства. Також потрібно визначити механізми моніторингу, що мають забезпечувати наявність надійних даних та інших фактів для відстеження прогресу та звітування про ефективність заходу. Модель такого впровадження надається у інструментарії.

3. ЕФЕКТИВНА НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

Законодавство Європейського Союзу має бути розроблено належним чином з метою забезпечення належного відображення намірів законодавця та досягнення регуляторної мети. Дотримання вимог нормотворчої діяльності відіграє важливу роль у досягненні юридичної визначеності. Якщо законодавство є зрозумілим, воно може бути реалізовано належним чином, і громадяни та суб'єкти господарювання можуть знати свої права та обов'язки, а суди зможуть забезпечувати їх дотримання.

Де можна знайти правила підготовки нормативно-правових актів?

Важливість належної підготовки нормативно-правових актів визнається різними владними структурами протягом багатьох років. Міжвідомчими Угодами стосовно

[38] Наприклад, Директиви щодо оновлення положень, які стосуються (між) відомчих питань, таких як комітологія.

якості законотворчої діяльності[39] та використання кодифікації[40] і методів виправлення[41] встановлено єдиний підхід. Загальний Практичний Посібник для осіб, які беруть участь у розробці законодавства Європейського Союзу[42], спирається на узгоджені принципи. Крім того, Групою, що забезпечує якість законодавства, у складі Юридичної Служби розроблено Пакет заходів з допомоги розробникам законопроектів (DAP)[43], який пропонує покрокове керівництво стосовно того, як розробляти нормативно-правові акти, та базується на Загальному Практичному Посібнику. У ньому навіть надаються корисні посилання та запропоновані формулювання. Фактично, якщо ваш законопроект має високу якість, менш ймовірно, що він буде змінений у майбутньому під час законодавчої процедури.

DAP охоплює лише сам нормативно-правовий акт і не стосується інших пов'язаних документів, таких як оцінка впливу або пояснювальний меморандум. DAP інтегрований у моделі Legiswrite, але також може бути доступний у якості окремого вікі-проекту.

Вставка 1. Як підготувати якісний нормативно-правовий акт – деякі важливі кроки

- Використовуйте правильну модель LegisWrite кожного разу, коли розробляєте нормативно-правовий акт;
- Дотримуйтесь правил Загального Практичного Посібника та звіряйтесь з DAP, якщо у вас виникли питання щодо того, як слід розробляти положення;
- Пам'ятайте, що ваш текст, можливо, доведеться перекласти на інші мови;
- Переконайтеся, що посилання є точними.

Що таке методика виправлення?

Виправлення – це інструмент спрощення законодавства ЄС. Це метод, який дає змогу вносити поправки у акт, що був ухвалений раніше (який сам по собі може бути змінений), одночасно кодифікуючи нові поправки з існуючими положеннями прийнятого раніше акту. У результаті ви отримуєте новий нормативно-правовий акт, що включає як поправки, так і положення, які не були змінені. Новий правовий акт замінює раніше скасований.

Виправлення законодавчих актів регулюється спеціальними правилами, встановленими Міжвідомчою угодою Про більш структуроване використання методики виправлення нормативно-правових актів. Угода встановлює «правила гри», необхідні для збереження як права ініціативи Комісії, так і права законодавця вносити зміни до пропозиції Комісії у виправленій версії.

Для визначення того, чи є доречним виправлення у даному випадку, слід завжди консультуватися з Юридичною службою. Зокрема, Група, що забезпечує якість законодавства, може запропонувати вказівки або практичну допомогу[44], тому слід с

---

[39] Міжвідомча Угода від 22 грудня 1998 р. Про загальні методичні вказівки щодо якості законотворчої діяльності на рівні Співтовариства (ОЖ С 73, 17.3.1999, с.1).

[40] Міжвідомча Угода від 20 грудня 1994 р. Про прискорену робочу процедуру офіційної кодифікації законодавчих текстів (ОЖ С 102, 4.4.1996, с.2).

[41] Міжвідомча угода від 28 листопада 2001 р. Про більш структуроване використання методики виправлення нормативно-правових актів (ОЖ С77, 28.3.2001, с.1).

[42] Загальний Практичний Посібник Європейського парламенту, Ради та Комісії для осіб, які беруть участь у розробці законодавства Європейського Союзу
http: //www.cc.cec/wikis/display/dap/Legislative+drafting+resources

[43] http: //www.cc.cec/wikis/display/dap/Home

[44] SJ juristes-reviseurs@ec.europa.eu

нею зв'язатися на ранніх етапах. Додаткова інформація також доступна у DAP.

Що таке кодифікація?

Кодифікація об'єднує всі положення чинного нормативно-правового акту та всі його поправки у новому правовому акті, що замінює ухвалений раніше акт, який скасовується.

Цей аспект регулюється Міжвідомчою угодою Про прискорену робочу процедуру офіційної кодифікації законодавчих текстів.

Не слід плутати кодифікацію, що застосовується протягом усього законодавчого процесу, з неофіційним зведенням даних, що здійснюється Управлінням офіційних публікацій та результатом чого є текст, який не має обов'язкової юридичної сили.

Кодифікація здійснюється на основі ініціатив, започаткованих у співпраці між Юридичною службою та оперативними ГД, при цьому Юридична служба виступає в якості головного ГД. Отже, Юридична служба несе відповідальність за підготовку пропозиції для кодифікації і для дотримання процедури, яка призводить до прийняття нового, кодифікованого акту. Відмітною особливістю кодифікації є те, що, на відміну від виправлення, акт, прийнятий раніше, не може бути істотно змінений.

Інші питання, які слід розглянути при підготовці пропозицій щодо законодавства

Комісія має намір використовувати загальні дати набуття сили стосовно регуляторних актів та рішень ЄС, що стосуються бізнесу в цілому. У запропонованих Рішеннях, Регуляторних актах та делегованих регуляторних актах має передбачатися, якщо це можливо, 1 січня або 1 липня відповідного року як дата набуття сили, щоб полегшити процедури для зацікавлених сторін.

Положення щодо закінчення строку дії можуть бути використані для того, щоб запобігти збереженню застарілих законодавчих положень. Вони припиняють дію або скасовують деякі або всі положення правового документу після певної дати, якщо тільки не будуть вжиті подальші законодавчі заходи для їх продовження. Таким чином, вони можуть використовуватись для направлення оцінки постійної потреби у законах і можуть бути особливо актуальними, коли приймається «надзвичайні» закони, наприклад, у відповідь на конкретну кризу чи непередбачену проблему тощо.

Вставка 2. Приклад дії положення щодо закінчення строку

- Агентство ЄС з мережевої та інформаційної безпеки спочатку було створено з повноваженнями, що мають обмежений строк дії.

У законодавчих пропозиція також має передбачатися, коли, як і на якій основі ***буде оцінюватися законодавство в майбутньому***. У наступному розділі описується, яким чином слід проводити моніторинг на стадії розробки нової ініціативи для підтримки такого оцінювання.

Пояснювальний меморандум[45]

[45] Детальніше див. Інструмент стосовно того, як розробити пояснювальний меморандум.

Метою пояснювального меморандуму є пояснення пропозиції Комісії. Він є необхідним атрибутом всіх законодавчих та незаконодавчих пропозицій, що ухвалюються Радою або Європейським Парламентом та Радою[46]. Він передається до інших структур разом із супровідною пропозицією та є доступним для громадськості. Однак, пояснювальний меморандум не публікується у Офіційному журналі та не стає частиною акту, що має бути прийнятий.

Пояснювальний меморандум має використовуватися для повідомлення наступних питань, які є важливими для порядку денного кращого регулювання в рамках Комісії:

- **Юридичне обґрунтування**: пояснення юридичного обґрунтування. У випадку існування декількох можливих варіантів, обґрунтування вибору на підставі об'єктивних критеріїв.
- **Субсидіарність (для невиключної компетенції)**: пояснення аспекту проблеми на рівні ЄС. Опис причин, чому країни-члени не можуть належним чином досягти цілі пропозиції (перевірка необхідності). Пояснення причин, чому дії на рівні ЄС внаслідок масштабу чи наслідків дадуть чітку перевагу на відміну від дій на рівні держав-членів (перевірка ефективності).
- **Пропорційність**: пояснення сфери дії пропозиції та чому вона вважається пропорційною (тобто не виходить за межі того, що необхідно для досягнення цілей). Пояснення вибору інструмента та чому він вважається найбільш прийнятним для досягнення цілі.
- Підбиття підсумків будь-яких **фактичних оцінок доцільності / перевірок відповідності** та роз'яснення зв'язку з виявленою проблемою (проблемами), що розглядається в пропозиції.
- Характеристика результатів **консультації зі стейкхолдерами**, що були проведені, у тому числі поглядів респондентів та того, як вони були враховані в пропозиції.
- Короткий виклад **досліджень зовнішніх експертів**, на які спиралася Комісія (підхід, сфера, отримані та використані поради, загальнодоступна інформація).
- **Оцінка впливу:**
    - Якщо ініціатива не підтверджена оцінкою впливу, пояснення причин з посиланням на відповідну Дорожню Карту та інструментарій [47].
    - Крім того, необхідно навести обґрунтування, якщо оцінка впливу не підтверджується позитивним висновком Ради з Регуляторної Експертизи.
    - Пояснення, які альтернативні варіанти політики були розглянуті, яким чином вони порівнюються і чому остаточна пропозиція вважається найкращим вибором політики.
    - Характеристика основних економічних, соціальних та екологічних наслідків бажаного варіанту, а також сторін, на які він впливатиме та яким чином;
    - У тих випадках, коли остаточна політична пропозиція відхиляється від варіантів, що розглядалися під час ОВ, роз'яснення можливих наслідків такої зміни.
- Регуляторна відповідність та спрощення:
    - Якщо можливо, зазначення кількісних оцінок, ступені, наскільки пропозиція зменшить регуляторний тягар чи спростить існуючу правову

[46] Спрощений пояснювальний меморандум також існує для делегованих актів, які не охоплені безпосередньо у цих методичних вказівках, хоча елементи цього посібнику та інструменту можуть бути актуальними.
[47] Дивіться інструмент стосовно того, у яких випадках необхідна ОВ.

базу.

- Окреслення того, чи надає пропозиція привілеї мікропідприємствам та яким чином (і причин, якщо не пропонується ніяких винятків) або чи передбачає легший регуляторний режим для МСП загалом, у тому числі те, наскільки вона мінімізує витрати, пов'язані х дотриманням, для МСП.
- Необхідно також уточнити можливі негативні наслідки для галузевої конкурентоспроможності або міжнародної торгівлі в рамках ЄС;
- Пояснення того, яким чином ініціатива є «цифровою та налаштованою на роботу в Інтернеті», щоб ініціативи були прийнятними як у цифровому, так і в фізичному світі (див. Інструмент впливу ІКТ у інструментарії КР).

- **Плани реалізації, механізми моніторингу, оцінки та подання звітів**: звернення до програми реалізації, що пов'язана із заходом, у тому числі системи моніторингу, оцінки та подання звітів, яка буде застосовуватися, для сприяння реалізації та застосуванню і для звітування про результати.
- Пояснювальні документи (для директив): пояснення, якщо пропозиція вимагає Пояснювальних документів стосовно транспонування та, відповідних причин (див. розділ нижче).

4. ЗВ'ЯЗОК МІЖ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС ТА ЗАХОДАМИ З ТРАНСПОНУВАННЯ, ЩО ВПРОВАДЖУЮТЬ ДЕРЖАВИ-ЧЛЕНИ ЄС: ПОЯСНЮВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ[48]

Чому важливо встановити зв'язок між законодавством ЄС та національними заходами стосовно транспонування?

Комісія є гарантом Угод. Це означає, що вона повинна контролювати застосування законодавства ЄС і має вміти чітко визначати, як заходи країн-членів пов'язані з законодавством ЄС[49].

Європейські установи домовились про низку спільних політичних декларацій, в яких зазначається, яким чином Комісії може бути надана інформація стосовно транспонування директив. Країни-члени зобов'язуються супроводжувати повідомлення про заходи щодо транспонування одним або декількома так званими «пояснювальними документами», які можуть складатися у вигляді таблиць відповідності або інших документів, що служать для тієї ж мети. Спочатку Комісія має обґрунтувати необхідність та пропорційність надання таких документів у кожному окремому випадку при поданні своїх пропозицій.

Коли є виправданим вимагати пояснювальні документи?

Головна служба Комісії має виправдати запит на пояснювальні документи. Ключове питання, на яке потрібно відповісти, полягає в тому, чи є документ необхідним для того, щоб Комісія виконала своє завдання стосовно нагляду за транспонуванням директив.

Комісія має оцінити наступні моменти:

---

[48] Ці методичні вказівки замінюють інструкції, наведені у Записці від 20.12.2011 (Ares (2011) 1386838).
[49] Заходи політики містяться у (1) спільній політичній декларації між Комісією та країною-членом (ОЖ 2011/С 369/02); та у (2) спільній декларації між ЄП, Радою та Комісією (ОЖ 2011/С 369/03).

- складність відповідної директиви – чим складніше, тим більш ймовірно знадобиться пояснювальний документ;
- складність відповідної сфери з точки зору її транспонування в правову систему держав-членів;
- можливе додаткове адміністративне навантаження – чи розробляється вимога пропорційно до законодавчої ініціативи?

Комісія має бути впевнена, що цей документ є суттєвим для того, щоб вона могла виконати своє завдання стосовно нагляду за застосуванням законів ЄС. Для полегшення цієї оцінки служби Комісії мають розглянути наступні аспекти.

Пояснювальні документи, як правило, не потрібні, якщо повідомлення про окремі заходи стосовно транспонування самі по собі є в основному незрозумілими. Це зазвичай стосується:

- Директив, що містять лише одну або дуже обмежену кількість юридичних зобов'язань;
- Директив, що вносять поправки до однієї або дуже обмеженої кількості юридичних зобов'язань, що містяться в чинній Директиві;
- Директив, що стосуються чітко окреслених і не дуже зарегульованих областей на національному рівні.

Навпаки, пояснювальні документи зазвичай потрібні для:

- Рамкових директив;
- Директив з широкою сферою охоплення, що містять велику кількість юридичних зобов'язань;
- Директив, що спрямовані на повну гармонізацію сфери політики;
- Директив, що мають значний вплив або змінюють різні галузі національного законодавства.

Слід зазначити, що Комісія взяла на себе зобов'язання перед Європейським Парламентом також надавати обґрунтування усім випадкам, коли вона не вимагатиме пояснювальних документів (на додаток до сценарію прямих вимог, що містяться у політичних деклараціях). Хоча таке обґрунтування може бути меншим за розміром, ніж ті, що вимагають пояснювальних документів, воно також має базуватися на зазначених вище чинниках, що необхідно враховувати.

Обґрунтування пояснювальних документів у пропозиціях Комісії

В рамках пояснювального меморандуму слід підготувати обґрунтування для всіх нових пропозицій до Директив, включаючи делеговані акти.

У випадках, коли служби пропонують вимагати пояснювальні документи, до запропонованої директиви має бути безпосередньо включена стандартна декларативна частина:

«Відповідно до Спільної Політичної декларації держав-членів та Комісії щодо пояснювальних документів від 28 вересня 2011 р. держави-члени взяли на себе зобов'язання в окремих обґрунтованих випадках супроводжувати повідомлення стосовно їхніх заходів з транспонування одним або декількома документами, що пояснюють взаємозв'язок між компонентами директиви та відповідними частинами

національних документів щодо транспонування».

Для всіх директив, які мають бути прийняті за допомогою процедури комітології, слід надавати обґрунтування для пояснювальних документів країнам-членам в усній формі під час засідань комітету (це може бути відображено у короткому звіті на засіданні комітету).

5. МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ

Оцінка дотримання[50]

Комісія зобов'язується проводити більш систематичний моніторинг реалізації директив[51]. Зокрема, це здійснюється шляхом проведення оцінки дотримання як транспонування, так і відповідності. Оцінка дотримання здійснюється двома етапами:

По-перше, служби проводять перевірку транспонування, оцінюючи стан транспонування відповідної директиви. Якщо директиви не будуть повністю транспоновані, служби пропонують розпочати процедуру порушення відповідно до статті 258 або, якщо мова йде про законодавчу Директиву, у поєднанні зі статтею 260 (3) ДФЄС[52].

Як тільки буде завершена перевірка транспонування і наступні процедури порушення стосовно відсутності повідомлення про заходи щодо транспонування, служби мають негайно розпочати другий етап оцінки дотримання – перевірку відповідності, не виключаючи можливості розпочати перевірку відповідності щодо частин тих Директив, що вже були повністю транспоновані. Ця перевірка спрямована на отримання суттєвої картини відповідності законодавства країни-члену і Директиви.

Моніторинг застосування

Належна реалізація також передбачає моніторинг застосування законодавства на місцях. Це необхідно для забезпечення того, що заходи впроваджуються відповідно до наміченого, і для надання інформації з метою вживання корегувальних дій у випадку їхнього невиконання або у випадку виникнення непередбачених наслідків і т.д.

Комісія може вирішити, що «м'який» інструмент політики є кращим, ніж чисто законодавчий підхід (хоча вони можуть бути об'єднані). Це може включати добровільні угоди або інші форми самокорегулювання, які більш детально описані у керівництві стосовно політичних інструментів. У таких випадках також буде необхідним моніторити ефективність таких підходів відповідно до політичних/законодавчих принципів, на яких вони ґрунтуються, зобов'язань сторін та цілей цієї ініціативи.

У наступному розділі надається більш детальна інформація про моніторинг наслідків в довгостроковій перспективі, що пов'язані з певним заходом.

---

[50] Цей термін охоплює перевірку транспонування та відповідності

[51] COM (2012) 746 остаточна версія.

[52] Див. Повідомлення Комісії, Виконання статті 260(3) Угоди, ОЖ C12/02 від 15 січня 2011р., п. 7.

Розділ V
Методичні вказівки щодо моніторингу

Ключові вимоги

- Переконайтеся, що можна буде оцінити ефективність ініціативи, уникаючи при цьому непотрібні або повторювані запити на отримання даних та інформації.
- Оцінка впливу, щоб визначити майбутні механізми моніторингу та оцінювання, які мають виявити потреби у даних та дані.
- Встановлення механізмів та показників моніторингу, які будуть забезпечувати необхідну інформацію для подальшої оцінки ефективності заходу, одночасно мінімізуючи витрати на збір даних.
- Переконайтеся, що механізми моніторингу, які початково були викладені в оцінці впливу, оновлюються для відображення фактичної пропозиції, що представлена Комісією, і версії, що була остаточно затверджена законодавчим органом.

1. Вступ

Хто Має Ознайомитись з Цими Методичними вказівками?

Усі посадові особи, що беруть участь у підготовці оцінки впливу (ОВ) та відповідних пропозицій Комісії, та Планів Реалізації, мають ознайомитись з цими методичними вказівками, у тому числі посадові особи і керівники, які відповідають за забезпечення якості систем моніторингу, що використовуються головним ГД. Дані методичні вказівки також рекомендовані для тих, хто приймає участь у циклі стратегічного планування та програмування, зокрема тих, хто розробляє Плани Організаційної діяльності, та тих, хто бере участь у процесі подальшого оцінювання, з метою надання їм можливості зрозуміти, як формується система моніторингу.

У цьому розділі основна увага приділяється моніторингу під час застосування заходів на місцях[53]. Детальніші вказівки також містяться в окремому «інструментарії», що супроводжує цей посібник.

Що таке моніторинг і коли він потрібен?

Моніторинг надає доказові факти стосовно діяльності в рамках заходів та наслідків у довгостроковій перспективі безперервно та систематично. Система моніторингу є необхідною та невід'ємною частиною Кращого Регулювання, а також допомагає:

- Визначити, чи застосовується захід політики на місцях так, як це очікувалось;
- Вирішити будь-які проблеми реалізації нормативного втручання; та/або
- Визначити, чи потрібні подальші дії для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей.

Якісний моніторинг надає фактичні дані для підвищення якості майбутнього оцінювання доцільності та оцінки впливу. Він надає дані часового ряду, які за звичайних умов будуть більш надійними у поясненні поведінки, ніж заходи зі збору одноразових даних.

[53] Зрозуміло, що такі питання, як своєчасне та правильне транспонування законодавства ЄС у національні закони та їх належне застосування, також вплинуть на ефективність заходу, що вивчається. Ці аспекти розглядаються в попередньому розділі.

Механізми моніторингу (та аналізу) спочатку мають бути викладені в оцінці впливу і, при необхідності, переглянуті після ухвалення заходу одним з законодавчих органів. Це дозволить збирати дані, що будуть включені до заходу, більш ефективно і надасть можливість для максимального використання наявних джерел, тим самим мінімізуючи витрати для тих, хто бере участь у забезпеченні, зборі, зберіганні та поширенні даних.

В принципі, частина оцінювання має оцінювати придатність діючої системи моніторингу.

2. Ключові питання та принципи Моніторингу

Під час моніторингу необхідно розглянути цілі заходу і дані, що мають бути зібрані для відстеження його прогресу та ефективності. Це пов'язано з розумінням як логіки заходу, так і того, яким чином будуть використовуватися зібрані дані. Необхідно розглядати періодичність та спосіб збору, різні джерела даних, враховуючи наявні аспекти і вартість для різних зацікавлених сторін. Це веде до серії питань.

Ключові питання, що мають бути розглянуті у системі моніторингу
1. Які дані потрібно зібрати?
2. Коли та яким чином потрібно збирати дані?
3. Хто буде збирати дані і від кого?

Відповідаючи на ці питання, слід дотримуватись кількох головних принципів.

Головні принципи

Комплексність: запроваджена система моніторингу має охоплювати цілі заходу. У той час, як вже існує якісний моніторинг ключових показників, пов'язаних із загальними цілями, може бути потрібним визначити нові механізми моніторингу для конкретних або оперативних цілей. Хоча системи моніторингу, як правило, збирають об'єктивні (наприклад, фактичні, кількісні) дані, також можна запровадити моніторинг суб'єктивних (наприклад, якісні, на основі думок) даних, наприклад, періодичні соціологічні опитування та дослідження.

Пропорційність: система, яка запроваджується, має відображати важливість різних аспектів заходів. Збір даних пов’язаний з певними витратами, а тому слід звернути увагу на необхідність розглянути кожну (нову) вимогу в рамках моніторингу.

Мінімізація дублювання: ЄС, країни-члени, агентства, міжнародні організації збирають багато даних. Важливо знати, що, коли та у якій спосіб ми вже зібрали. Це має допомогти уникнути дублювання та створення непотрібного навантаження у сфері збору даних, зосереджуючись лише на прогалинах, які необхідно заповнити.

Своєчасність: хоча система моніторингу має бути створена якомога швидше після узгодження заходів, це не означає, що потрібно зібрати вся дані у цей момент. Не всі дані слід збирати одночасно – іноді краще збирати дані у міру того, як вони з’являються, а інколи це можна зробити пізніше. Також слід враховувати час, коли будуть використовуватися ці дані – різні юридичні вимоги можуть відігравати певну роль не лише при визначенні того, які дані потрібні, а й коли слід їх збирати.

Доступність: як правило, всі зібрані дані мають бути доступними для широкої публіки.

Якщо дані не містять конфіденційних елементів, рекомендується розміщувати їх на платформі ЄС Open Data Portal[54], що забезпечує єдину точку доступу до зростаючої кількості даних, які надаються інститутами та іншими органами Європейського Союзу. Така інформація відіграє значну роль не тільки у збільшенні прозорості, але й у створенні нових продуктів та послуг через її повторне використання і підвищенні ефективності на рівні зовнішнього управління. Полегшення доступу до публічних даних також сприятиме участі громадян у процесах формування політики.

Як згадувалося вище, моніторинг відіграє ключову роль у забезпеченні частини бази даних. Якісний моніторинг є особливо важливим для аналізу, який не може бути виконаний належним чином без відповідної інформації/даних, що потрібні для оцінки ефективності нормативного втручання[55].

Завчасне планування інформаційних потреб

Урахування даних, необхідних на початковому етапі оцінки впливу (або етапі розробки політики), надає ряд переваг:

- Можна визначити оптимальні вимоги щодо даних у більш легкий та швидкий спосіб, що підвищує шанси, що вони будуть доступні протягом всього циклу політики;
- У заходах можуть бути передбачені вимоги таким чином, щоб дані надавалися регулярно, забезпечуючи можливість чітко оцінювати витрати / впливи для виконавців та обробників;
- Можна зібрати базові та контрфактичні дані.

Однак, остаточні механізми можуть бути визначені тільки після того, як стане зрозумілим та чітким зміст заходу, тобто після ухвалення законодавцем.

2.1. Питання 1: Які дані потрібно зібрати?

Для забезпечення надійного та послідовного вимірювання цілей даного заходу нормативного втручання слід розглянути, які дані потрібно зібрати.
Якісна система моніторингу буде охоплювати всі етапи реалізації та застосування заходу нормативного втручання.

Першим кроком у визначенні системи моніторингу є ретельний аналіз цілей заходу та встановлених вимог щодо звітності. Різні звіти містять різні види даних, що служать різним цілям, зокрема залежно від моменту, коли вони були прописані у циклі політики.

Що стосується оцінки доцільності, дані можуть бути зібрані і використані для того,

[54] Для отримання додаткової інформації див: http://open-data.europa.eu/en/data/

[55] Інформація про моніторинг також є актуальною для Плану Організаційної діяльності в рамках ГД та циклу стратегічного планування та програмування Комісії. Вона забезпечує огляд всіх вхідних даних, які сприяють політиці ЄС, а також результатів і впливів цих політичних заходів. Також вона містить елементи структури показників ефективності, на які спрямована діяльність ГД. У річному звіті про діяльність надається інформація стосовно прогресу у досягненні ключових цілей політики та основних напрямків роботи ГД з урахуванням відповідних ресурсів, що використовуються щороку. З метою підвищення ефективності звітності щодо фінансово затратної та незатратної діяльності ГД зараз використовують показники виконання, результатів та впливів для всіх заходів, які повинні супроводжуватися належними механізмами моніторингу для оцінки впливу політики ЄС на суспільство.

щоб оцінити:

- Чи залишається діючою логіка заходу нормативного втручання, яка є основою початкової ініціативи, на етапі оцінки впливу;
- Чи успішно завершені передбачені кроки/основні етапи, необхідні для досягнення цілей політики, або прогрес у досягненні визначених цілей йде відповідно до плану;
- Кількість та характеристику тих сторін, на які може вплинути певний захід нормативного втручання – така інформація є корисною для майбутніх стратегій консультацій зі стейкхолдерами;
- Витрати та переваги для суспільства. Цей аспект може охоплювати широкий спектр, починаючи від окремих стейкхолдерів до окремих груп інтересів, таких як державні органи, підприємства за галузями, неурядові організації тощо;
- Більш ширші наслідки заходу.

Вставка 1. Звіти з реалізації та оцінка доцільності
Звіти з реалізації, як правило, орієнтовані на заходи із реалізації країн-членів. Вони часто охоплюють більш широкий спектр, ніж просто звіти щодо нормативно-правової відповідності, але тим не менш, вони формуються на основі існуючої перевірки відповідності/дотримання. Вони не є повноцінним аналізом, оскільки не розглядають, як і чому був виконаний захід. Вони описують стан справ на основі обмежених даних моніторингу та надають інформацію про хід виконання узгоджених графіків роботи або цілей.

У деяких випадках вимога щодо підготовки звітів з реалізації можуть повторюватись (як правило, 3-5 років). Проте слід враховувати переваги проведення повної оцінки цього заходу, а не підготовку додаткового (та обмеженого) звіту з реалізації.

2.2. Питання 2: Коли та яким чином потрібно збирати дані?

Коли стає зрозумілим, що є потреба у даних, необхідно уважно розглянути питання стосовно часу та процес їх збирання.
Для створення належної системи моніторингу необхідно встановити чіткий зв'язок між цілями та показниками, пам'ятаючи про необхідність вчасно зібрати необхідні нові дані для виконання вимог щодо звітності.

Важливо знати, які дані вже збираються і коли, щоб уникнути запитів на ті самі дані декілька разів або створення нового тягаря, вимагаючи додаткові дані у той час, як існуючі дані охоплюють в основному туж саму сферу.

Вимоги до моніторингу / звітування можуть створювати адміністративне навантаження, що має зберігатися по відношенню до тих даних, які є абсолютно необхідними. Розумне використання технологій може зменшити витрати – збирання даних у електронному вигляді від самого початку дешевше, ніж періодичні інтерв'ю або опитування. У довгостроковій перспективі регулярні системи моніторингу можуть бути більш ефективними, ніж одноразові заходи, а також надавати інформацію щодо існуючих тенденцій.

Для кожної ініціативи слід перевіряти існуючі інструменти, системи, підходи, стандарти і т.д., щоб визначити те, що можна використати повторно – з метою уникнути необхідності винаходити велосипед або створювати нові системи для кожної сфери політики. Всі ці системи та рішення мають бути «відкритими» наскільки це можливо, тобто сприяти використанню відкритих стандартів та відкритих даних.

Строки збору даних слід розглядати з урахуванням прогресу виконання вимог щодо реалізації та звітування в рамках заходу нормативного втручання. Бажаний результат політичного заходу може не досягатися протягом багатьох років, і це має відображатися в механізмах моніторингу. Якщо фіксування остаточного результату політики займає надто багато часу або якщо результат є неможливим, може бути необхідним моніторити проміжні або допоміжні результати. Знову ж таки, їх потрібно визначити на початку розробки ініціативи.

Ретельне планування майбутнього збору даних також має важливе значення для забезпечення можливості визначити та повністю вирішити можливі питання етики і права на особисте життя, а також для забезпечення прозорості витрат стосовно надання даних і планування механізмів із забезпечення якості, зберігання та передачі даних.

Показники

Належна система моніторингу пов’язує цілі з відповідними показниками.

- **Показники виконання завдань**: вони стосуються конкретних результатів заходу нормативного втручання, таких як нова база даних для збору результатів моніторингу або новий стандарт Європейського комітету зі стандартизації і т.д.
- **Показники ефективності/результативності**: вони відповідають негайним наслідкам заходу з особливою увагою до прямих адресатів.
- **Показники впливу**: вони пов'язані з передбачуваним результатом в рамках заходу нормативного втручання з точки зору впливу у більш широких економічних/соціальних аспектів, крім тих, на які захід впливає безпосередньо.

Загальний інструмент моніторингу та показників детально описує, як визначити цілі та показники, що пов'язують етапи оцінки впливу та аналізу циклу політики.

Кожен **показник** має бути чітко **визначений**. Навіть невеликі відмінності у визначенні можуть мати важливі наслідки як з точки зору точності/надійності, так і з точки зору витрат, пов’язаних зі збором даних. Чітке визначення, у тому числі одиниці вимірювання, є особливо важливим, оскільки дані мають бути зведені на рівні ЄС. Зведення даних також може стати проблематичним, якщо визначення не надається, або якщо показники не розраховуються послідовно.

Регулярність вимірювань має наслідки для загальних витрат, пов’язаних зі збором даних. Що стосується джерел даних, то завжди бажано використовувати існуючі джерела даних максимально для того, щоб зменшити витрати.

Базові дані дозволяють оцінювати досягнутий прогрес. Якщо ми не знаємо, звідки ми почали, то не можемо сказати, який прогрес досягнуто. Для ініціатив цілі не завжди встановлюються, але якщо вони є, то повинні мати кінцевий термін досягнення та числові позначення.

Таблиця 1: Показники[56]

[56] Показники мають бути представлені відповідно до їх рівня, наприклад, показники вхідних даних, результатів та впливу.

Показник	Визначення	Одиниця вимірювання	Джерело даних	Регулярність вимірювання	Базові дані	Ціль

2.3. Питання 3: Хто буде збирати дані і від кого?

Слід розглянути питання стосовно того, хто буде відповідати за збір даних та хто буде відповідати за їх надання.
Дані мають збиратися на відповідному рівні з урахуванням сукупного навантаження, який вони можуть викликати.

Необхідно чітко зрозуміти, які дані потрібно зібрати та які наявні дані та шляхи їх збору вже існують. У контексті ЄС це потребує розуміння різних систем у країнах-членах. По суті, дані мають збиратись централізовано, на рівні країни-члену або через національний чи координуючий орган ЄС.

Надавачі даних будуть варіюватися залежно від заходу та показника. Іноді потрібні дані від окремих стейкхолдерів (наприклад, підприємств чи громадян); іноді вони можуть надходити від колективного органу (наприклад, організації підприємств чи споживачів, на місцевому / регіональному / національному рівні). Слід докласти всіх зусиль, щоб уникнути надмірного навантаження на стейкхолдерів з точки зору вимог в рамках моніторингу.

Розділ VI
Методичні вказівки щодо оцінки доцільності та перевірки відповідності

Ключові вимоги

- Оцінка доцільності має супроводжуватися Міжвідомчою керівною групою (МКГ), яка складається з щонайменше трьох членів, у тому числі представника від головного ГД. Що стосується перевірки відповідності, до складу МКГ має бути включений представник Генерального секретаріату.
- Дорожня карта для оцінки доцільності, у якій надається стислий виклад розробки, цілей та сфери майбутнього оцінювання, має бути опублікована для всіх оцінок доцільності та перевірок відповідності, а стейкхолдери повинні мати можливість надавати відгуки стосовно цього процесу.
- Усі оцінки доцільності мають відповідати чітко визначеній, надійній методології, що розроблена для отримання об'єктивних висновків. Як мінімум, у процесі оцінок доцільності мають оцінюватись ефективність, результативність, узгодженість та європейська додана вартість або пояснюватись, чому ці моменти не були відзначені у дорожній карті.
- У ході проведення оцінок доцільності та перевірок відповідності мають оцінюватись всі суттєві економічні, соціальні та екологічні наслідки заходів на рівні ЄС (з особливим акцентом на ті, що були визначені у попередній ОВ).
- Загалом слід провести 12-тижневу громадську консультацію в Інтернеті, що буде охоплювати всі основні елементи оцінювання, в рамках більш широкої стратегії консультацій, що включають залученням відповідних стейкхолдерів та збір даних.
- Для всіх оцінок доцільності потрібно підготувати РД Персоналу. Цей РД Персоналу має містити інформацію та додатки, як вказано в інструментарії, і доповнюватись 2-сторінковою аналітичною запискою, яка доступна на французькій, німецькій та англійській мовах.
- В централізованому порядку потрібно опублікувати наступні документи, пов'язані з оцінкою доцільності:
  - ***(i)*** дорожня карта для оцінки;
  - ***(ii)*** (якщо необхідно) Технічне завдання, підсумковий звіт з виконання та відповідна оцінка якості;
  - ***(iii)*** Робочий документ персоналу та його аналітична записка (на франц., німец. та англ. мовах);
  - ***(iv)*** (якщо необхідно) висновок Ради з Регуляторної Експертизи.
- Після закінчення проведення оцінки доцільності необхідно визначити відповідні подальші дії та включити їх до циклу прийняття рішень.
- Результати оцінювання мають визначати сфери, де існує потенціал для усування неефективності, у тому числі регуляторного навантаження, і для спрощення заходу.

1. Вступ

Хто Має Ознайомитись з Цими Методичними Вказівками?

Всі посадові особи, які беруть участь у підготовці оцінки доцільності або перевірки відповідності, мають ознайомитись з цими методичними вказівками [57],

[57] Методичні вказівки визначають основні вимоги та зобов'язання щодо оцінки доцільності та замінюють попередні (2004) методичні вказівки та (2007) стандарти.

у тому числі посадові особи і керівники, що приймають участь у процесі оцінювання в рамках головного ГД.

Ці методичні вказівки застосовуються до оцінок доцільності (наприклад, перевірка відповідності, фактичні та проміжні оцінювання) політики та заходів ЄС, які регулюються правовими інструментами, включаючи Фінансове регулювання та порядок його реалізації.

Вони не обов'язково можуть застосовуватись повністю у ході оцінювання:

- Окремих проектів заходів, груп проектів або допоміжних заходів, коли їх результати будуть включені до загальної оцінки. Це особливо актуально для зовнішніх програм, в рамках яких результати, отримані у ході оцінювання країни, програм, конкретних методів/інструментів надання або елементів певних тем, використовуються у основному оцінюванні аналізі оцінці, у тому числі у правових інструментах;
- Внутрішньої адміністративних заходів політики Комісії (переклад, тлумачення, людські ресурси та безпека, відділ публікацій та окремі області Євростату). У цьому випадку слід застосовувати більш пропорційний підхід.

Однак, такі оцінки мають відповідати визначенню, концепціям та принципам оцінки доцільності, що тут представлені. Якщо Генеральний Директорат сумнівається в ступені застосування, слід узгодити цей підхід з Генеральним секретаріатом, бажано під час щорічних дискусій, що стосуються підготовки плану оцінювання.

Що таке оцінка доцільності?

Оцінка доцільності визначається як висновок, що **базується на фактичних даних**, щодо того, наскільки захід є:

- **ефективним та результативним**,
- **актуальним** з огляду на потреби та цілі,
- **узгодженим** як з внутрішньою, так і з іншими політичними заходами в рамках ЄС і
- досягає **європейської доданої вартості**.

Оцінка доцільності є інструментом, який допомагає Комісії оцінити фактичну ефективність заходів нормативного втручання ЄС у порівнянні з первинними очікуваннями. Оцінюючи цей аспект, Комісія критично розглядає чи відповідає діяльність в рамках ЄС цілі, чи забезпечує бажані зміни для європейських підприємств та громадян при мінімальних витратах та чи сприяє глобальній ролі ЄС. Оцінка доцільності також забезпечує ключову можливість залучення стейкхолдерів та широкої громадськості, заохочуючи надання відгуків стосовно того, як сприймаються заходи нормативного втручання ЄС.

Оцінка доцільності не є оцінкою того, що сталося; у ході цього процесу також розглядається, чому має місце ті чи інші обставини (роль нормативного втручання ЄС) і, якщо це можливо, зміни, що сталися як наслідок цього. Потрібно розглянути більш широку перспективу та забезпечити незалежне та об'єктивне оцінювання ситуації на основі наявних даних.

Оцінка доцільності *шукає ознаки причинно-наслідкових зв'язків* – тобто чи сприяло нормативне втручання очікуваним змінам, чи були інші непередбачені або несподівані зміни. Окрім переліку безпосередніх результатів та характеристики змін, оцінки

доцільності мають пов'язувати зміни в ситуації із заходом політики в рамках ЄС. Для більшої ефективності, така оцінка доцільності має проводитись, коли здійснюється захід, і проходить достатньо часу для того, щоб визначити та/або виміряти зміні.

У ході оцінки доцільності має оцінюватись надійність отриманих даних та наслідки для стійкості отриманих висновків. Хоча існує багато корисних заходів, які можуть охоплювати деякі з цих елементів (наприклад, звіти, зокрема, звіти щодо реалізації , заходи з моніторингу, аудит, дослідження, у тому числі оцінки сукупних витрат), навряд чи будь-яке з цих джерел буде містити достатню інформацію для визначення у якості оцінки доцільності.

Що таке перевірка відповідності?

Традиційно, Комісія проводить оцінку доцільності стосовно *окремих* заходів, але підвищена увага до ефективності призводить до створення нового типу оцінки – **перевірки відповідності**[58].

Перевірка відповідності схожа з оцінкою доцільності окремого заходу, за винятком того, що вона охоплює групу заходів, які мають певний зв'язок один з одним, що виправдовує їх спільне оцінювання (звичайно, загальний набір цілей).

У ході перевірки відповідності оцінюється, чи відповідає нормативна база[59] даного сектору цілям шляхом визначення ефективності відповідної нормативної бази щодо цілей політики. У процесі перевірки відповідності має приділятися особлива увага виявленню синергій (наприклад, підвищення ефективності, спрощення, зниження витрат, зменшення навантаження) або проявлень неефективності (наприклад, надмірне навантаження, дублювання, прогалини, невідповідності та / або застарілі заходи) в межах групи заходів, які можуть з'являтися з часом, а також надаватися допомога визначенню сукупного впливу заходів, що охоплюються, з урахуванням як витрат, так і переваг.

Оцінка доцільності окремих заходів та перевірка відповідності напрямів діяльності є комплементарними та взаємодоповнюючими інструментами. Хоча оцінка доцільності окремих заходів надає більш детальну інформацію стосовно окремих елементів, вона не завжди показує повну картину, і часто це вимагає більш стратегічного та глобального бачення. Процедури перевірки відповідності можуть бути об'єднані у один захід з оцінювання, що в іншому випадку здійснювались би окремо і, можливо, менш послідовно. Перевірка відповідності може забезпечити економію, що досягається за рахунок масштабів, і зосередити увагу на загальних цілях та ефективності. Її сильна сторона полягає у характеристиці сукупних наслідків застосовуваної нормативної бази – вони не характеризуються у ході оцінювання окремих ініціатив, а кумулятивні наслідки не обов'язково відповідають сумі наслідків, визначених шляхом оцінки окремих заходів.

Чому ми проводимо оцінку доцільності?

Оцінка доцільності в рамках Комісії служить декільком цілям. Незважаючи на різну

[58] Концепція перевірки відповідності була введена COM (2010) 543 остаточна версія – Розумне регулювання в Європейському Союзі

[59] Така нормативна база може бути чисто регуляторною, але часто являє собою сукупність регуляторних та нерегулярних дій і в деяких випадках вона може бути повністю нерегуляторною, наприклад включаючи такі складові, як стратегії на рівні ЄС, керівні документи і т.д.

ступінь важливості, більшість результатів оцінювання сприятимуть:

- **наданню своєчасної і актуальної консультативної допомоги у прийнятті рішень та внеску в процес встановлення політичних пріоритетів**: Оцінка доцільності підтримує прийняття рішень, сприяючи стратегічному плануванню та розробці майбутніх заходів. Комісія застосовує принцип «Оцінювати доцільність у першу чергу», щоб переконатись, що в усіх політичних рішеннях враховуються висновки минулої діяльності ЄС. Так, наприклад, висновки, отримані в ході оцінювання, мають бути доступними і закладені у ОВ з самого початку.
- **організаційному навчанню**: результати оцінки доцільності можуть бути використані для підвищення якості поточного заходу. Таке оцінювання має визначати не лише сфери покращення, а й заохочувати ділитися (добрим чи поганим) досвідом та досягненнями. Оцінка доцільності також дає можливість шукати «непередбачені» та/або «несподівані» наслідки дій з боку ЄС.
- **прозористі та звітності**: усі стейкхолдери та широка громадськість мають право знати про дії та досягнення на рівні ЄС.
- **ефективному розподілу ресурсів**: результати оцінки доцільності сприяють більш ефективному розподілу ресурсів між заходами, між окремими елементами конкретної програми чи діяльності або між типами діяльності.

Які вимоги до оцінки доцільності?

Оцінка доцільності є важливим кроком у управлінні та перегляді існуючого законодавства та політики ЄС та мають передувати оцінці впливу[60].

Комісія зобов'язується пропорційно оцінювати всі фінансово затратні та незатратні дії ЄС, що мають на меті впливати на суспільство або економіку[61]. Зобов’язання стосовно проведення оцінки доцільності включене в статтю 318 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Подальші галузеві вимоги щодо оцінки також включені безпосередньо до Договорів ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки; загальної політики у сфері безпеки та оборони; досліджень у сфері розвитку технологій та космічних систем; промисловості; зайнятості; соціальної політики та охорони здоров’я. Більш конкретні вимоги часто вписані у окремі правові акти.

Ці зобов’язання усі викладені в рамках Стандарту 14 внутрішнього контролю Комісії[62].

Оцінка доцільності має проводитись у випадках, коли:

- це потрібно в рамках законодавчої бази відповідного заходу (наприклад, положення щодо огляду, у якому зібраний достатній досвід практичного застосування/впровадження для того, щоб провести оцінку, та/або конкретні вимоги щодо оцінки);
- це зазначено у Фінансовому Регламенті та Правилах застосування (тобто для всіх програм та заходів, що передбачають суттєві загальні витрати (понад 5 млн. євро);
- це заначено у Постанові Ради ЄС 2015/323 щодо фінансового регулювання, що

[60] Див. Розділ «Застосування інструментів розумного регулювання», Інструкції Генерального секретаря щодо впровадження Методів Роботи Європейської Комісії на 2014-2019 рр. доступні за посиланням https://myintracomm.ec.europa.eu/sg/comcab/pages/methods.aspx.

[61] SEC (2007)213 Реагування на стратегічні потреби: збільшення використання оцінки доцільності

[62] Стандарти внутрішнього контролю доступні за посиланням: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/control/control_en.cfm#ci_risk.

застосовується до 11-го Європейського фонду розвитку.

Якщо ГД має сумніви щодо ступеню застосування, вони мають звернутися до Генерального секретаріату.

Які існують процедурні етапи?

Час, необхідний для підготовки оцінки доцільності, змінюється в залежності від випадку. Потрібно виділити час для того, щоб переконатися, що оцінка доцільності може бути проведена відповідно до цих методичних вказівок, і, в разі необхідності, Комісія може повідомити Європейський парламент і Раду про дату, яка визначена у нормативній базі. У випадку, якщо оцінка доцільності пов'язана з положенням (щодо перегляду), яке також надає можливість представити нові пропозиції до певної дати, необхідно зосередитись на забезпеченні того, що у ході планування було виділено достатньо часу для подальшої оцінки впливу.

Основними етапами оцінки доцільності є[63]:

1. Створення **міжвідомчої керівної групи (МКР)** з метою управління оцінкою доцільності, завершення розробки дорожньої карти, надання допомоги у формуванні Технічного завдання та завершення оцінки якості щодо кінцевого звіту з боку залучених третіх осіб. МКР має брати участь у всіх ключових етапах оцінки доцільності та складатися як мінімум з трьох членів, у тому числі мати в своєму складу представника головного ГД, що займається оцінкою. У випадку перевірки відповідності, вона має включати члена, що представляє Генеральний секретаріат.
2. Розробка дорожньої **карти для оцінки доцільності**, в якій викладається структура оцінювання, у тому числі чітке формулювання теми, мети та сфери оцінювання, питання, що підлягають обговоренню, та дані, що потрібно зібрати. Публікація дорожньої карти забезпечить більшу прозорість та дозволить стейкхолдерам надавати свої відгуки.
3. Підготовка **стратегії консультації** з МКГ, дотримуючись вимог, викладених у Розділі VII, **у тому числі 12-тижневої відкритої консультації онлайн**[64].
4. Підготовка **Робочого документу персоналу** та стислого огляду висновків процесу оцінки доцільності. Залежно від підходу, який застосовується, цей документ або спирається на діяльність виконавця, або поєднує діяльність служб Комісії та виконавців. Для «основних»[65] 65 оцінок до РРЕ має бути поданий проект РД персоналу щодо оцінки оцінювання аналізу, і її коментарі повинні бути включені;

---

[63] Детальніша інформація щодо кожного окремого етапу надається у інструментарії у Розділі «Оцінка доцільності та перевірка відповідності».

[64] Не виключаючи випадки, визначені у вставці 1, і загальних правил, викладених у документі COM (2002)704, х правил, викладених у документі COM (2002) 704, має включати 12-тижневу відкриту громадську консультацію онлайн на певний момент під час проведення оцінки. У тих випадках, коли підряд здійснюється оцінка доцільності та ОВ, можливо провести лише одну відкриту громадську консультацію, доки відповідні стейкхолдери залучені до консультації стосовно основних елементів ОВ. Якщо оцінка заходу здійснюється за межами ЄС або коли Інтернет не є практичним інструментом підтримки, у тому числі з причин конфіденційності, обґрунтованих належним чином, ця обов'язкова публічна консультація може бути скасована у випадку, якщо у стратегії консультації передбачені відповідні інструменти для підтримання зв’язку зі стейкхолдерами. Перед тим, як застосувати правило скасування, ГД має вернутися до Генерального секретаріату.

[65] Основні оцінки доцільності охоплюють оцінку програми REFIT, перевірку відповідності; основні оцінки програми МФВ та будь-які інші оцінки, які РРЕ може ретельно вивчити на основі плану системної оцінки ГД.

5. Старт **міжвідомчої консультації** стосовно РД персоналу;
6. Публікація Робочого документу персоналу та допоміжних звітів виконавців в централізованому порядку, і, якщо це вимагається законом, надання їх Парламенту та Раді у вигляді короткого звіту;
7. Поширення результатів оцінки доцільності та сприяння проведенню активного обговорення та дискусії стосовно цих результатів зі стейкхолдерами;
8. Визначення усіх відповідних подальших дій для того, щоб застосувати на практиці отриманий досвід та включити результати оцінки до процесу прийняття рішень. Частина цієї інформації може бути включена до звіту органам, що приймають участь у законодавчої діяльності.

2. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА КОНЦЕПЦІЇ

Що за принципи?

Усі оцінки доцільності мають бути високоякісними та дотримуватися певних принципів:

Комплексність: визначення оцінки доцільності свідомо націлено на п'ять критеріїв – ефективність, результативність, актуальність, узгодженість та європейську додану вартість[66]. У відповідних випадках також можуть бути додані інші критерії.

Пропорційність: аналіз, що проводиться має бути націлений на конкретний захід, ступені його опрацювання та наявних даних[67]. За деякими критеріями потрібно буде збирати нові дані, аналізувати їх та порівнювати з іншими даними; за іншими критеріями потрібно надати короткий звіт на основі існуючих звітів та інформації або стандартне пояснення (наприклад, у сферах, в яких ЄС має виняткову компетенцію).

Незалежність та об'єктивність: тільки у процесі незалежного та об'єктивного оцінювання можливо забезпечити обґрунтовані та надійні дані. Оцінка доцільності може вважатися незалежною, коли оцінювачі: (i) виконують свої завдання без впливу або тиску з боку організації; (ii) отримують повний доступ до всієї необхідної інформації; і (iii) мають повну автономію у процесі проведення та надання звітності стосовно результатів.

Прозорість висновку[68]: оцінювачі мають робити висновки на основі наявних даних (добрих або поганих) та аналізу. Ці висновки мають бути якомога більш конкретними, а критерії висновку стосовно кожного питання в рамках оцінки доцільності (фактори успіху, відповідні показники, необхідні дані та інформація) мають бути чітко визначені під час розробки оцінки.

Базуватися на фактичних даних: оцінка доцільності базується на найбільш якісних наявних даних (фактичних, на основі думок тощо), що мають надходити через використання різноманітного та відповідного діапазону методів та джерел (триангуляція). Не всі джерела даних надійні в рівній мірі, і слід враховувати, коли і у який спосіб були зібрані дані, та чи існують будь-яка упередженість та невизначеність. Якщо можливо, слід провести аналіз чутливості та / або вірогідності з метою перевірки

---

[66] Див. Інструмент «Визначення критеріїв та питань оцінки доцільності» в рамках інструментарію.

[67] Як правило, оцінку рекомендується проводити тільки після того, як пройшло достатньо часу з моменту реалізації заходу для того, щоб була можливість зібрати достатньо повні дані щонайменше за три роки.

[68] Вимога щодо надання висновків може бути критичним фактором, що відрізняє оцінку доцільності від дослідження.

обґрунтованості аналізу[69]. Необхідно чітко пояснити будь-які обмеження стосовно використаних даних і застосованої методології, зокрема, стосовно їх здатності обґрунтовувати висновки.

Що за концепції?

Визначення того, коли та як проводити оцінку доцільності вимагає ретельного розгляду. Не існує правила, яке б підходило до всіх випадків та відображало би рішення Комісії щодо децентралізації цього процесу і різні існуючи цикли заходу. Усі заходи нормативного втручання слідують за своїм власним циклом і термінами проявлення бажаних результатів. Часто потрібно дотримуватись компромісів між тим, коли та як проводити оцінку доцільності (з метою сприяння подальшому процесу прийняття рішень), та кількістю наявних надійних даних.

Відправним пунктом оцінки доцільності є огляд логіки заходів в рамках політики/програми, що розглядаються.

У ході оцінки доцільності потрібно повернутися назад до ефективності заходу нормативного втручання (що завершений або триває) і критично порівняти події, що фактично трапилися, з попередніми оцінками та припущеннями стосовно подій, що очікувались.

Таким чином, розробка оцінки доцільності має підкріплятися будь-якою попередньою відповідною оцінкою впливу, яка охоплює захід, що оцінюється на даний момент. У тих випадках, коли у процесі оцінки впливу особлива увага приділяється певним групам стейкхолдерів або категоріям впливів, в рамках подальшого оцінювання слід провести відповідний додатковий ретроспективний аналіз або пояснити, чому цей крок був неможливим[70].

Таким чином, у процесі оцінки доцільності потрібно детально розібрати очікуваний ланцюжок подій за допомогою спрощеної моделі причинного зв'язку – показуючи, як певний набір потреб або проблем, що виникають в певному контексті, спричинили впровадження заходу і яким чином він був розроблений, з метою сприяння бажаним змінам.

Такий «причинно-наслідковий» зв'язок є складними для доведення, особливо при оцінці політичних заходів ЄС, які реалізуються у складному середовищі під впливом широкого кола факторів, що є в межах та поза межами сфери дії нормативного втручання ЄС.

Оцінюючи законодавство ЄС, особливо важко визначити надійну альтернативну ситуацію (тобто, ситуацію у випадку, якщо закони ЄС не були б прийняті), що робить проблематичним абсолютний кількісний аналіз. У більшості випадків оцінка доцільності з боку ЄС має покладатися на якісні, обґрунтовані аргументи (на підставі відповідних даних) стосовно можливого сприяння заходу ЄС змінам, що спостерігаються.

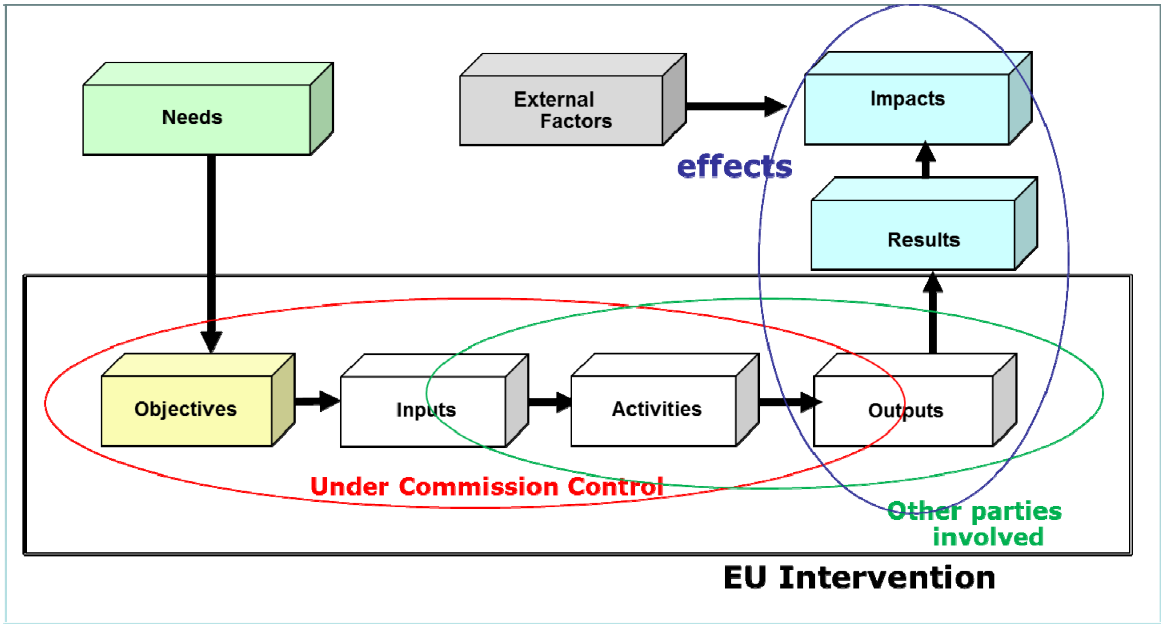
---

[69] Див. Інструмент «Корисні аналітичні методи порівняння варіантів або оцінки ефективності» в рамках інструментарію.

[70] Треба враховувати необхідність розглянути, яким чином очікувані наслідки могли змінитись внаслідок внесення змін до пропозиції, які були впроваджені в процесі ухвалення, що можна було оцінити у ході оцінки впливу, що проводиться органами, які беруть участь у законотворчої діяльності.

У малюнку 1 показано, як різні компоненти оцінки пов'язані між собою, з метою надати уявлення щодо очікуваної логіки заходу[71].

Малюнок 1: Різні компоненти «логіки нормативного втручання»



Потреби → Цілі → Вхідні дані → Заходи → Отримані продукти → Результати → Вплив ← Зовнішні фактори
Наслідки
Контролюються Комісією
Інші залучені сторони
Нормативне втручання з боку ЄС

3. ОСНОВНІ ПИТАННЯ, НА ЯКІ МАЄ ВІДПОВІСТИ ОЦІНКА ДОЦІЛЬНОСТІ

	Питання, на які має відповісти оцінка доцільності
1.	***Якою є нинішня ситуація?***
2.	***Наскільки ефективним є нормативне втручання ЄС?***
3.	***Наскільки результативним є нормативне втручання ЄС?***
4.	***Наскільки актуальним є нормативне втручання ЄС?***
5.	***Наскільки узгодженим є нормативне втручання ЄС на внутрішньому рівні та з іншими заходами (ЄС)?***
6.	***Якою є європейська додана вартість нормативного втручання ЄС?***

[71] Подальші вказівки щодо створення логіки нормативного втручання надаються в рамках Інструменту «Розробка оцінки доцільності»

Будь-яка оцінка доцільності має відповідати на зазначені вище питання[72], дотримуючись процесу, що відповідає принципам, викладеним у попередньому розділі. Залежно від предмета оцінки, можуть додаватися критерії подальшої оцінки, наприклад, стійкість, корисність та ін[73].

3.1. Питання 1: Якою є нинішня ситуація?

Оцінка доцільності починається з з'ясування того, яка ситуація склалась після початку реалізації нормативного втручання, яким чином цей захід був впроваджений та/або застосований, що сталося / відбувається з різними зацікавленими сторонами.
Відповідь на це питання має надати читачам уявлення щодо поточної ситуації та пояснити основні питання або зовнішні фактори, які можуть бути згадані пізніше у ході відповіді на інші питання.

Першим кроком оцінки доцільності є розуміння загальних обставин, контексту та поточної ситуації в рамках заходу. Формування чіткого розуміння поточної ситуації та її основних факторів полягає у відповіді на наступні питання:

- Яке походження має нормативне втручання та які його цілі?
- Поточний стан – яким є прогрес через певний час?
- Якою є поточна ситуація для різних стейкхолдерів та як на них впливає нормативне втручання? Це питання має включати в себе розгляд того, як різні елементи нормативного втручання або різні варіанти діють на практиці.

Надання відповідей на ці питання забезпечує те, що оцінка доцільності буде залишатися конкретною та сфокусованою, зберігаючи зв’язок з інтересами стейкхолдерів.

3.1. Питання 2: Наскільки результативним є нормативне втручання ЄС?

У процесі оцінки доцільності потрібно проаналізувати прогрес у досягненні цілей за заходом, шукаючи інформацію стосовно того, чому та чи є ці зміни пов’язані із нормативним втручанням з боку ЄС, та яким чином.
Відповідь на це питання не має обмежуватись висвітленням того, чи здійснюється нормативне втручання у правильному напрямку. Слід прагнути визначити фактори, що заважають або перешкоджають досягненню прогресу, і те, як вони пов'язані (або не пов’язані) із цим заходом.

У ході аналізу результативності розглядається, наскільки успішними були дії ЄС стосовно досягнення цілей або прогресу у цьому напрямку. Результатом оцінки доцільності має бути висновок щодо прогресу, який був досягнутий на цей момент, та ролі дій ЄС у сприянні змінам, що спостерігаються. Якщо цілі (загальні, конкретні, операційні) не були досягнуті, а намічений графік не виконується, слід провести оцінку того, які заплановані результати не були досягнуті, і які фактори вплинули на те, що у деяких питаннях був досягнутий прогрес, а у деяких – ні. Слід також розглянути можливість досягнення цілей відповідно до графіку або раніше встановленого строку.

[72] У процесі оцінки доцільності окремого заходу, як виняток, можуть бути пропущені один або два з п'яти критеріїв оцінки. У дорожній карті оцінки має бути надане чітке обґрунтування цього кроку та продубльовано у кінцевому звіті щодо оцінки. У випадку перевірки відповідності п’ять критеріїв розглядаються завжди.
[73] Додаткова інформація надається у Інструменті «Визначення критеріїв оцінки та питань» в рамках інструментарію.

У ході аналізу потрібно також спробувати визначити, чи мали місце будь-які непередбачувані або неочікувані наслідки.

Типові приклади питань для визначення результативності

- *Наскільки досягнуті цілі?*
- *Якими були (кількісні та якісні) наслідки нормативного втручання?*
- *Наскільки наслідки, що спостерігаються, відповідають цілям?*
- *Наскільки ці зміни/наслідки можуть бути результатом нормативного втручання?*
- *Які фактори вплинули на досягнуті результати?*
- *Наскільки різні фактори вплинули на досягнуті результати?*
- *У випадку програм фінансування, чи дозволяли заходи по боротьбі з шахрайством запобігти і своєчасно виявити шахрайські дії?*

3.3. Питання 3: Наскільки ефективним є нормативне втручання ЄС?

У ході оцінки оцінювання аналізу завжди мають уважно розглядатися як витрати, так і переваги нормативного втручання ЄС, оскільки вони належать до різних зацікавлених сторін, з визначенням, які фактори обумовлюють ці витрати / переваги та яким чином ці фактори пов'язані із нормативним втручанням ЄС.
Відповідь на це питання має містити дані щодо фактичних витрат і переваг з чітким визначенням, які з них можуть бути пов'язані із нормативним втручанням ЄС, а які ні. Аналіз ефективності є ключовим джерелом для формування політики, допомагаючи як особам, що відповідають за розробку політики, так і стейкхолдерам робити висновки стосовно того, чи є витрати, пов'язані із втручанням ЄС, пропорційні перевагам.

Ефективність включає огляд взаємозв'язків між ресурсами, що використовуються у ході реалізації нормативного втручання, та змінами, викликаними цим втручанням (які можуть бути позитивними чи негативними). Відмінності у тому, як розглядається та здійснюється нормативне втручання, можуть мати значний вплив на наслідки, тому цікаво буде розглянути, чи надають інші варіанти (наприклад, які демонструються в різних країнах-членах) ті ж самі переваги при меншій вартості (або більше переваг при однаковій вартості).

Аналіз ефективності може відрізнятися залежно від типу заходу, що оцінюється. Типовий аналіз ефективності включатиме перевірку адміністративного та регуляторного навантаження[74] і розглядатиме аспекти спрощення – вони важливі для ВСІХ оцінок, але особливо для тих, які визначені в рамках програми REFIT. Коли це доцільно, результати оцінювання мають точно визначати сфери, у яких існує потенціал для зменшення неефективності, зокрема регуляторного навантаження, та спрощення заходу.

Усі зусилля, спрямовані на підтримку та реалізацію заходу, можуть бути розбиті на різні категорії, такі як: персонал, здійснені закупівлі, час та/або персонал, здійснені покупки, час та / або витрачені та ін.[75] Ці витрати можуть бути пов'язані з різними аспектами нормативного втручання і розглядаються на фоні досягнутих переваг.

В рамках належної оцінки доцільності мають бути вжиті активні зусилля для того, щоб

[74] Для визначення регуляторного навантаження, будь ласка, зверніться до Інструменту «Які ключові наслідки потрібно враховувати» в рамках інструментарію.
[75] Додаткова інформація наводиться у Інструменті «Типологія витрат та переваг» в рамках інструментарію.

вийти за рамки якісної характеристики різних витрат та переваг нормативного втручання ЄС і намагатися оцінити їх кількісно. У той час, як оцінювання витрат та переваг може бути (методологічно) спрощено для програм фінансування, така оцінка в галузях політики може стати проблемою, оскільки отримати надійні, якісні дані важко, особливо у 28 країнах-членах, які, ймовірно, впроваджували законодавство різними способами.

Типові приклади питань для визначення ефективності

- *Наскільки це нормативне втручання було економічно ефективним?*
- *Наскільки супутні витрати є обґрунтовані, зважаючи на досягнуті зміни/наслідки?*
- *Наскільки витрати є пропорційними перевагам? Які фактори впливають на окремі диспропорції?*
- *Які фактори впливають на результативність, яка дозволяє мати досягнуті результати?*
- *Наскільки прийнятними були витрати, які несуть різні групи стейкхолдерів, враховуючи переваги, що вони отримали?*
- *Якщо мають місце суттєві відмінності між витратами (чи перевагами) у країнах-членах, чим вони спричинені?*

3.4. Питання 4: Наскільки актуальним є нормативне втручання ЄС?

В рамках оцінки доцільності мають розглядатись цілі нормативного втручання ЄС, що оцінюється, та має бути з'ясовано, наскільки воно (все ще) відповідає (поточним) потребам та проблемам.
Відповідь на це питання має визначити, чи існує невідповідність між цілями втручання та (поточними) потребами або проблемами. Це ключова інформація, яка допоможе тим, хто відповідає за формування політики, приймати рішення щодо продовження, зміни або припинення заходу.

Актуальність включає огляд зв'язків між потребами та проблемами в суспільстві та цілями нормативного втручання. З часом все змінюється – певні цілі можуть бути виконані або замінені; змінюються потреби та проблеми, виникають нові. Аналіз актуальності є дуже важливим – адже якщо нормативне втручання не допомагає вирішувати поточні потреби чи проблеми, то не має значення, наскільки результативним, ефективним та узгодженим воно є – цей крок більш не підходить. Ось чому існує тісний зв'язок між аналізом актуальності та критеріями Європейської доданої вартості, що оцінюють, чи залишається обґрунтованим реалізація заходу на рівні ЄС.

Типові приклади питань для визначення актуальності

- *Наскільки актуальним залишається нормативне втручання?*
- *Наскільки (початкові) цілі довели свою придатність для нормативного втручання, що розглядається?*
- *Наскільки добре (початкові) цілі (все ще) відповідають потребам в рамках ЄС?*
- *Наскільки добре адаптованим є захід нормативного втручання до подальших технологічних або наукових досягнень? (Прим. може містити питання, пов'язані із зазначеною тут політикою, наприклад, соціальною, екологічною)*
- *Наскільки актуальним є нормативне втручання ЄС для громадян ЄС?*

3.5. Питання 5: Наскільки узгодженим є нормативне втручання ЄС на внутрішньому рівні та з іншими заходами (ЄС)?

У ході оцінки доцільності потрібно розглянути, наскільки добре працює нормативне втручання: і) на внутрішньому рівні іі) з іншими заходами з боку ЄС.
Відповідь на це питання має містити дані стосовно того, в яких сферах та наскільки добре ініціативи ЄС працюють разом (наприклад, для досягнення спільних цілей або у якості додаткових дій), або вказувати на ті сфери, де існують протиріччя (наприклад, цілі, що є потенційно суперечливим, або підходи, які ведуть до неефективності).

Жодна політика існує у вакуумі. Є багато різних суб'єктів, що приймають участь у багатьох різних заходах нормативного втручання, як всередині, так і за межами ЄС. Навіть невеликі зміни в тому, як розробляється або здійснюється нормативне втручання, може викликати покращення чи невідповідність з іншими поточними заходами. Оцінка узгодженості полягає у розгляді того, наскільки добре чи погано різні заходи працюють разом.

Перевірка внутрішньої узгодженості означає огляд того, як різні внутрішні компоненти політики ЄС працюють разом для досягнення цілей. Подібні проблеми можуть виникати ззовні на різних рівнях: наприклад, між заходами в рамках однієї галузі політики (наприклад, конкретний захід стосовно питної води та більш розгорнутою політикою ЄС у сфері водних ресурсів) або у сферах, які, можливо, мають працювати разом (наприклад, політика у галузі водних ресурсів та політика у галузі хімікатів або хімічні препарати та здоров'я і безпека). В самому широкому сенсі в рамках зовнішньої узгодженості може розглядатися відповідність міжнародним угодам / деклараціям (наприклад, ініціативи ЄС щодо ринку праці можуть розглядатися з точки зору узгодженості з конвенціями МОП.

Увага до питання узгодженості може варіюватися залежно від типу оцінки та є особливо важливою під час перевірки відповідності, у процесі аналізу узгодженості шукаються ознаки синергії чи невідповідності між заходами у відповідній галузі, які, як очікується, працювати разом. Узгодженість з (обмеженою кількістю) інших заходів важливо перевірити навіть при оцінці доцільності окремо взятого заходу нормативного втручання.

Типові приклади питань для визначення узгодженості

- *Наскільки нормативне втручання є узгодженим з іншими заходами, що мають схожі цілі?*
- *Наскільки нормативне втручання є узгодженим на внутрішньому рівні?*
- *Наскільки нормативне втручання є узгодженим з більш ширшою політикою ЄС?*
- *Наскільки нормативне втручання є узгодженим з міжнародними зобов'язаннями?*

3.6. Питання 6: Що таке Європейська додана вартість від нормативного втручання ЄС?

У ході оцінки доцільності потрібно розглянути аргументи щодо вартості, яка є результатом заходів політики ЄС, на додачу до вартості, яка була б результатом нормативного втручання, започаткованого на регіональному або національному рівні як державними органами, так і приватним сектором.
Відповідь на це питання має, де це доречно, відповідати аналізу субсидіарності, що був проведений у ході будь-якої відповідної ОВ. У випадку програм фінансування, Європейська додана вартість часто обмежується якісним показником у контексті

виявлених труднощів при визначенні альтернативи.

Європейська додана вартість[76] означає пошук змін, що можуть бути обґрунтовані реалізацією нормативного втручання ЄС, а не будь-якими іншими факторами. У багатьох аспектах оцінка Європейської доданої вартості об'єднує висновки по іншим критеріям з наданням аргументів щодо причинного зв'язку та висновків стосовно ефективності політики ЄС та її доцільності, зроблених на підставі наявних даних.

Джерела та характер цієї доданої вартості варіюються в залежності від нормативного втручання. Зокрема, слід відзначити Європейську додану вартість політичного заходу в рамках ЄС в цілому (наприклад, регулювання ЄС для сприяння створенню єдиного ринку) і безпосередньо програми фінансування ЄС. В обох випадках європейська додана вартість може бути результатом різних факторів: досягнення координації, правова визначеність, більша ефективність, взаємодоповнюваність та ін. У всіх випадках вимірювання є складним завданням, і остаточне рішення щодо того, чи виправдовуватиме додана вартість нормативне втручання ЄС, в кінцевому рахунку є результатом політичного процесу.

У сферах, в яких ЄС має виключну компетенцію, відповідна відповідь на питання про Європейську додану вартість може просто включати в себе переосмислення причин, чому ЄС має виключну компетентність, або, можливо, відповідь вже була надана в рамках аналізу ефективності та результативності. Іноді може бути необхідним вирішити, чи досі існує доцільність виключної компетенції або потреби вже змінилися (див. також загальний інструмент щодо субсидіарності/Європейської доданої вартості). У таких випадках оцінка доцільності може бути більш зосереджена на розгляді актуальності та результативності втручання.

Якщо даних стосовно Європейської доданої вартості внаслідок нормативного втручання замало, потрібно розглянути його скасування.

Типові приклади питань для визначення європейської доданої вартості

- *Яка додана вартість є результатом заходу (заходів) нормативного втручання ЄС порівняно з тим, що можуть досягти країни-члени на національному та / або регіональному рівнях?*
- *Наскільки проблеми, що розглядаються в рамках заходу, потребують дій на рівні ЄС?*
- *Якими будуть найбільш ймовірні наслідки припинення або анулювання існуючого нормативного втручання ЄС?*

4. ПІДВЕДЕННЯ ПІДСУМКІВ: РОБОЧИЙ ДОКУМЕНТ ПЕРСОНАЛУ СТОСОВНО ОЦІНКИ ДОЦІЛЬНОСТІ

У Робочому документі персоналу (РД Персоналу) стосовно оцінки доцільності підсумовуються та надаються кінцеві результати процесу оцінки. Він спирається на роботу, що виконувалась:

- Виключно зовнішніми експертами (за допомогою одного чи більше звітів)
- Та/або службами Комісії.

Головний ГД має визначитись з позицією стосовно надійності процесу та висновків,

[76] Для отримання додаткової інформації дивіться SEC (2011)867 остаточна версія «Додана вартість бюджету ЄС»

зазначивши, якщо це необхідно, аспекти, в яких існують розбіжності та їх причини.

Обов'язковий формат для РД Персоналу стосовно оцінки доцільності наводиться у Інструментарії[77].

У РД Персоналу стосовно оцінки доцільності будуть повідомлятися про результати та висновки оцінки доцільності: (і) особам, що відповідають за формування політики, забезпечуючи їх інформацією для прийняття рішень і (іі) стейкхолдерам, надаючи дані стосовно методу, бази даних та аналізу, що використовувались для оцінки доцільності. Цей документ буде об'єднувати різні етапи процесу оцінювання – сприяючи виконанню зобов'язань, окреслених у дорожній карті з оцінки, або пояснюючи, чому це не було можливим, разом з наданням висновку та критики щодо методу, який застосовувався, зібраних даних та проведеного аналізу, розглядаючи різні джерела. РД Персоналу стосовно оцінки доцільності має бути прозорим, об'єктивним та збалансованим. Непрофесійні читачі повинні мати можливість стежити за аргументами.

Процес, який проводився для оцінки доцільності, впливатиме на об'єм РД Персоналу стосовно оцінювання. Якщо для виконання усього об'єму робіт, описаному в дорожній карті з оцінки доцільності, були залучені зовнішні експерти, які зобразили увесь процес та висновки у окремому письмовому звіті, РД Персоналу з оцінки доцільності не має перевищувати 15-20 сторінок без урахування додатків. Що стосується перевірки відповідності та тих оцінок, що мали обмежений рівень залучення або взагалі не залучували зовнішніх експертів, головний документ, імовірно, буде більшим (максимум 50 сторінок), оскільки він має описувати процес, дані та аналіз більш докладніше.

У всіх випадках РД Персоналу з оцінки доцільності (та будь-який допоміжний звіт зовнішніх експертів) має містити чіткі посилання на точки зору стейкхолдерів та те, яким чином вони розглядалися, а також цей аспект має бути стисло викладений у додатку. Всі зовнішні матеріали (звіти, наукові висновки тощо), що використовувались, також мають вказуватись. Для легкодоступного огляду основних результатів оцінки необхідно також підготувати коротку аналітичну записку (рекомендований об'єм на три сторінки) та перевести цей документ на англ., франц. та німец. мови

Для проведення основних оцінок Рада з Регуляторної Експертизи (РРЕ) розгляне проект РД Персоналу з оцінки доцільності, а відповідні міжвідомчі консультації не можуть бути розпочаті до того, як РРЕ надасть свій висновок. Пакет документів, що буде відправлений до РРЕ, включатиме проект РД Персоналу з оцінки та відповідну аналітичну записку, протоколи останнього засідання МГ і, де це можливо, відповідний звіт підрядників та відповідну оцінку якості, проведену МГ.

5. ВИКОРИСТАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОЦІНКИ ДОЦІЛЬНОСТІ

Результати оцінки доцільності мають бути оцінені і, у відповідних випадках, мають доповнюватись подальшими діями з метою максимального використання результатів. Необхідно заохочувати активне обговорення та дебати стосовно цих результатів.

[77] Для отримання додаткової інформації див. Інструмент «Робочий документ персоналу з оцінки доцільності»

5.1. Поширення результатів оцінки доцільності

Оцінка доцільності – це можливість оцінити ефективність нормативного втручання ЄС та надати своєчасну інформацію щодо отриманого досвіду для наступного етапу прийняття рішень. Під час проведення прозорої оцінки доцільності Комісія надає інформацію про свої дії всім зацікавленим сторонам та громадянам ЄС. Для максимальної прозористі та легкого доступу:

- будь-який звіт зовнішніх експертів має бути опублікований на веб-сайті Книжковий магазин ЄС
- Остаточна версія Робочого документу персоналу з оцінки доцільності разом з остаточним варіантом дорожньої карти для оцінки, стратегією консультації та відповідними консультаційними документами, технічним завданням та підсумковим звітом зовнішніх експертів (у відповідних випадках), а також висновок Ради з Регуляторної Експертизи (у відповідних випадках) мають бути опубліковані на централізованому рівні.

Також слід розглянути подальші заходи з розповсюдження, що адаптовані до потреб різних аудиторій, які, можливо, хочуть знати про оцінку доцільності і її висновки[78].

5.2. Визначення подальших дій

Оцінка доцільності не означає завершення процесу. Завершення Робочого Документу персоналу з оцінки доцільності та розповсюдження результатів оцінювання мають стимулювати проведення дискусій та сприяти визначенню належних подальших дій для практичного використання отриманого досвіду та включення результатів оцінки в наступний цикл прийняття рішень. Результати оцінки мають бути включені до Звітів про щорічну діяльність, а відповідні подальші заходи мають бути визначені в щорічних планах організаційної діяльності служб Комісії.

Подальші заходи можуть мати різні форми, такі як оцінка впливу або вдосконалення керівництва, або подальший моніторинг. Визначення та розподіл запланованих подальших заходів є частиною прийняття відповідальності та обов'язку звітувати про дії ЄС, а також забезпечення прозорості. Це також має означати, що результати оцінки використовуються, а не просто покладені на полицю.

У багатьох випадках негайне поширення/подальші заходи щодо оцінки доцільності визначені у нормативній базі заходу втручання та мають вигляд звіту Комісії до Ради та Європейського Парламенту щодо результатів оцінювання. У цьому випадку звіт Комісії має бути коротким документом, який міститиме основні висновки оцінки доцільності та надаватиме інформацію стосовно наступних кроків (у різній ступені деталізації залежно від того, що необхідно). Аналітична записка для Робочого документу персоналу з оцінки доцільності може бути початковим пунктом для цього звіту.

[78] Додаткову інформацію стосовно поширення можна знайти в Інструменті «Поширення результатів оцінки доцільності»

Розділ VII
Методичні вказівки щодо консультації зі стейкхолдерами

Ключові вимоги

- Для кожної ініціативи, оцінки доцільності або перевірки відповідності та Зеленої Книги має бути розроблена проста стратегія консультації, яка визначає та орієнтує відповідних стейкхолдерів і дані.
- Стратегія консультації та консультаційні документи мають обговорюватися та узгоджуватися з Міжвідомчою Групою (МГ) або, якщо МГ не була створена, з Генеральним секретаріатом та будь-якою іншою відповідною службою.
- Крім виключних обставин, викладених у вставці 1, 12-тижнева громадська консультація онлайн має бути частиною стратегії консультації щодо ініціатив, які підлягають оцінці впливу, оцінці доцільності та перевірці відповідності, а також щодо Зелених Книг.
- Ключові елементи стратегії консультації мають бути викладені в Дорожній карті/Початковій ОВ.
- Стейкхолдери повинні мати можливість надавати відгуки стосовно кожної Дорожньої карти (у тому числі з оцінки доцільності) або Початкової Оцінки Впливу, законодавчих та політичних пропозицій, прийнятих Колегією, і проектів делегованих актів[79].
- Будь-яка консультаційна діяльність (але не та, що стосується надання можливостей зворотного зв'язку) має відповідати мінімальним стандартам Комісії щодо консультацій, як це зазначено у цих методичних вказівках.
- Звіт, у якому описуються загальні результати консультаційної роботи та надання зворотного зв'язку (короткий звіт), має бути опублікований на веб-сайті консультації та, у відповідних випадках, виступати у якості додатку до звіту з оцінки впливу/оцінки доцільності. Такий звіт також дасть можливість підсумувати відповідні відгуки, отримані паралельно.

1. Вступ

Хто Має Ознайомитись з Цими Методичними вказівками?

Усі посадові особи, які беруть участь у підготовці законодавчих чи політичних пропозицій, або в їх оцінюванні, мають ознайомитися з цими методичними вказівками, у тому числі посадові особи та керівники, відповідальні за забезпечення якості консультацій зі стейкхолдерами у головному ГД.

Детальніші вказівки також доступні в окремому інструментарії, що супроводжує цей посібник. Він спрямований на тих, хто безпосередньо бере участь у підготовці різних етапів консультацій зі стейкхолдерами.

Чому Комісія консультує стейкхолдерів?

На початковому етапі розробки, для оцінки доцільності та перегляду заходів політики корисно розглядати вхідні дані та точки зору стейкхолдерів, у тому числі тих, які безпосередньо зазнають впливу від цього заходу, а також тих, хто бере участь у забезпеченні належного його застосування. Консультації із стейкхолдерами також можуть покращити базу даних, на якій ґрунтується певна політична ініціатива. Консультації на ранньому етапі дозволять уникнути проблем пізніше та сприятимуть

[79] У випадку делегованих та імплементаційних актів застосовуються певні винятки, див. розділ 4.1.

більш широкому визнанню політичної ініціативи / заходу.

Крім того, Комісія зобов'язана визначати та сприяти загальним суспільним інтересам ЄС в своїх політичних пропозиціях на відміну від особливих інтересів окремих держав-членів або груп, або частин суспільства – отже, необхідно проводити широкі консультації.

Вставка 1. Договірні положення

- Відповідно до статті 11 Договору про Європейський Союз[80] Європейська Комісія проводить широкі консультації з зацікавленими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій ЄС.
- Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, що додається до Договору, передбачає, що «перед тим, як запропонувати законодавчі акти, Комісія має проводити широкі консультації».

2. РАМКИ ТА ВИЗНАЧЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЗІ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ

Консультація – це офіційна процедура, за допомогою якої Комісія збирає думки та погляди стейкхолдерів стосовно своєї політики.

Консультація є безперервним процесом, а офіційні консультації із стейкхолдерами доповнюють більш широку взаємодію Комісії і зацікавлених сторін (наприклад, засідання або обмін думками, або за допомого існуючі постійні платформи для діалогу[81]).

Термін «консультація зі стейкхолдерами» застосовується до всіх консультацій із зацікавленими сторонами в процесі підготовки політичної ініціативи або реалізації існуючого заходу політики.

Він не застосовується до:

- Міжвідомчих консультацій (наприклад, звіти від Європарламенту, висновки національних парламентів і т.д.),
- Конкретних нормативних рамок консультацій, що передбачені в Договорах або в первинному законодавстві, наприклад
  - консультація консультативних комітетів у контексті законодавчого процесу (статті 304 і 307 ДЄС),
  - консультація з соціальними партнерами (статті 154-155 ДФЄС)[82],
  - консультації у сфері навколишнього середовища (Регламент (ЄС) №1367/2006).
- Висновків, що надаються Комітетами в рамках Комітології,
- Висновків, що надаються експертними групами, які беруть участь у підготовці делегованих актів,
- Консультацій зі стейкхолдерами до подання проектів делегованих та імплементаційних актів, що були підготовлені будь яким агентством або органом ЄС, до Комісії,
- Поглядів громадян у контексті «Європейської громадянської ініціативи»

[80] http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_en.htm

[81] Наприклад, Платформа дій у напрямку дієтичного харчування, фізичної активності та здоров'я (ГД з питань охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів Європейської комісії), Технічна платформа для співпраці з питань навколишнього середовища (ГД з питань довкілля).

[82] Однак, якщо після консультації з соціальними партнерами, яка не призвела до узгодження, передбачається надання Комісією пропозиції, застосовуються методичні вказівки щодо консультацій зі стейкхолдерами. Більш детальну інформацію можна знайти у інструментарії Кращого Регулювання.

(стаття 11[4] ДЄС).

3. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ТА МІНІМАЛЬНІ СТАНДАРТИ ДЛЯ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЗІ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ

Консультації зі стейкхолдерами регулюються чотирма принципами та п'ятьма мінімальними стандартами з урахуванням принципу пропорційності[83]. Вони доповнюються та визначаються далі в цих методичних вказівках.

Вставка 2: Загальні принципи та мінімальні стандарти для консультації

Відносини зі стейкхолдерами регулюються чотирма загальними принципами:
(1) Участь: Застосовувати комплексний підхід, проводячи консультації у максимально широкому форматі;
(2) Відкритість та підзвітність: Зробити процес консультацій та те, як він вплинув на формування політики, прозорим для зацікавлених сторін та широкої громадськості;
(3) Ефективність: Проводити консультації тоді, коли думка зацікавлених сторін може мати велике значення, поважаючи принцип пропорційності та особливі обмеження;
(4) Узгодженість: Забезпечити узгодженість процесів консультації у всіх службах, а також оцінки, огляду та контролю якості.

Ці принципи доповнюються п'ятьма мінімальними стандартами, які мають дотримуватись у проведенні усіх консультацій:

A. Чіткий зміст процесу консультацій (Чіткість): всі повідомлення та консультаційні документи мають бути чіткими, стислими та містити всю необхідну інформацію з метою полегшення підготовки відповідей;
B. Консультації з цільовими групами (Адресність): при визначенні цільової групи (груп) в процесі консультацій Комісія має переконатися, що всі відповідні сторони мають можливість висловити свою думку;
C. Публікація: Комісія має забезпечити належну роботу з інформування громадськості та адаптувати свої канали комунікації для задоволення потреб усіх цільових аудиторій. Окрім інших інструментів комунікації, (відкриті публічні) консультації мають бути опубліковані в Інтернеті та анонсуватися у «єдиній точці доступу»[84];
D. Терміни участі (Період консультації): Комісія має забезпечити достатньо часу для планування і реагування на запрошення та письмові матеріали;
E. Підтвердження зворотного зв'язку (Зворотний зв'язок): отримання матеріалів має підтверджуватись та матеріали мають бути опубліковані. Публікація матеріалів у «єдиній точці доступу» замінює окреме підтвердження, якщо цей крок був здійснений протягом 15 робочих днів. Результати (відкритих публічних) консультацій мають бути опубліковані та відображені на веб-сайтах, пов'язаних з «єдиною точкою доступу» в Інтернеті, а також мають бути надані відповідні відгуки щодо того, яким чином були враховані результати консультації.

4. КОЛИ ПОТРІБНО ПРОВОДИТИ КОНСУЛЬТАЦІЮ ЗІ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ?

Під час підготовки законодавчої або політичної ініціативи Комісії або під час проведення оцінки доцільності чи перевірки відповідності завжди потрібно проводити консультацію зі стейкхолдерами.

Відповідно до Методів роботи Європейської Комісії на період 2014-2019 років[85] та

[83] Ці загальні правила щодо консультацій служб Комісії викладені у Повідомленні Комісії 2002 року «На шляху до культури консультування і діалогу: загальні принципи та мінімальні стандарти для консультацій Комісії і зацікавлених сторін»; COM (2002)704 остаточна версія, доповнений COM (2012)746 та супроводжуючими РД Персоналу (2012) 422 та COM (2014) 368.
[84] «Ваш голос у Європі»: http://ec.europa.eu/yourvoice/.
[85] C(2014)9004.

супровідних інструкцій для служб, консультації зі стейкхолдерами, в принципі, можуть відбуватися протягом усього циклу політики. Однак консультації зі стейкхолдерами можуть бути розпочаті лише для ініціатив, які отримали політичне затвердження на відповідному політичному рівні (див. Розділ II Планування).

В рамках сприяння підвищенню прозорості, стейкхолдери мають брати участь у консультаціях та мати можливість надавати відгуки щодо наступних питань[86].

Вставка 3: Обов'язкові вимоги до консультації та отримання зворотного зв'язку
Обов'язкова відкрита онлайн консультація (мінімум 12 тижнів)[87]:

- Ініціативи з оцінками впливу. Консультація проводиться на базі консультаційних документів, у тому числі опитувальників, довідкової інформації, Початкової ОВ та ін.;
- Оцінки доцільності. Консультація проводиться на базі консультаційних документів, у тому числі опитувальників і довідкової інформації, Дорожньої карти тощо;
- Перевірка відповідності. Консультація проводиться на базі консультаційних документів, у тому числі опитувальників і довідкової інформації, Дорожньої карти тощо;
- Зелені книги.

Стейкхолдери повинні мати можливість надавати відгуки стосовно:

- Дорожніх карт для оцінки доцільності та дорожніх карт для перевірки відповідності (4 тижні), а також Дорожньої карти та Початкової оцінки впливу (запропонований термін надання відгуків для кожного конкретного випадку з урахуванням очікуваного строку проведення будь-яких подальших консультацій);
- Проектів делегованих актів та імплементаційних актів (4 тижні)[88];
- Законодавчих або політичних пропозицій, що були прийняті Колегією та, у відповідних випадках, супровідних оцінок впливу (8 тижнів).

4.1. Делеговані акти та імплементаційні акти

Можливість надавати відгуки стосовно делегованих актів буде застосовуватися з обмеженою кількістю винятків. Що стосується імплементаційних актів, можливість надання відгуків має розглядатися для актів, прийнятих під контролем комітету. Проте застосовуються декілька категорій винятків, і внаслідок різного характеру імплементаційних актів остаточне рішення має прийматися щодо кожного окремого випадку. Як правило, відтепер делеговані та імплементаційні акти включені до Програми Порядку денного. При внесенні запису до Програми Порядку денного слід вказувати, чи передбачена можливість для стейкхолдерів коментувати проект тексту. Це полегшує підготовку майбутнього планування з метою інформування стейкхолдерів про майбутні наміри Комісії збирати відгуки щодо окремих делегованих актів та імплементаційних актів.

---

[86] Докладніше див. у розділі «Короткий виклад документів, за якими проводяться консультації зі стейкхолдерами або за якою вони можуть надавати відгуки» у інструментарії Кращого регулювання. Консультація передбачає більш структуровану взаємодію із стейкхолдерами, в рамках якої застосовуються принципи та стандарти консультацій; в свою чергу процес надання зворотного зв'язку дозволяє стейкхолдерам надавати коментарі щодо конкретного документа, який буде розглядатися при подальшому розробленні документа чи ініціативи.

[87] Не виключаючи виняткові випадки, що згадуються у вставці 1, і в повній відповідності до загальних правил, викладених у документі COM (2002) 704. Відповідно, якщо кілька етапів процесу консультацій передбачаються як частина процесу розробки ініціативи, немає необхідності проводити 12-тижневі консультації кожного разу.

[88] Допускаються певні винятки, див. розділ 4.1.

У певних випадках Комісія не буде проводити консультації щодо проектів делегованих та імплементаційних актів. Ці випадки та причини зведені в таблиці нижче:

Винятки для 4-тижневої громадської консультації щодо делегованих / імплементаційних актів[89]:

Тип	**Причина**	**Приклади**
Немає (або обмежена) свобода дій	Відсутність політичних альтернатив	Акти, якими міжнародні стандарти впроваджуються у законодавство ЄС без будь-якої (або обмеженої) свободи дій
Проекти були підготовлені агентством або органом ЄС і були предметом повноцінної громадської консультації перед тим, як були подані до Комісії, та стосовно яких Комісія не має намір вносити суттєві зміни.	Широкомасштабна консультація стосовно проекту тексту вже була проведена в рамках спеціальних положень.	Акти, що базуються на регуляторних технічних стандартах та подаються Європейським банківським органом або органом з цінних паперів та ринків ЄС
Термінові / надзвичайні заходи	Обмежений час не дозволяє проводити додаткові консультації	Акти в рамках термінової процедури або інші термінові акти, наприклад, заходи з надання тимчасової виняткової підтримки в аграрній сфері, термінові / надзвичайні заходи щодо загрози здоров'ю громадян, тварин та рослин.
Бюджетні процедури та заходи, управлінські рішення за програмою	Відсутність політичних альтернатив/реалізація угод, щодо яких вже було прийнято рішення	Рішення щодо робочих програм, рішення, що стосуються відбору та присудження контрактів
Окремі рішення щодо авторизації угоди/ акти/ рішення, що базуються на оцінці відповідності юридичним вимогам	Відсутність значного впливу, актів в рамках існуючої практики	Реєстраційні посвідчення у фармацевтичній сфері або аналогічні посвідчення, включення, зміни в реєстрі PDO та PGI, (де) класифікація органів контролю
Тимчасові рішення щодо управління ризиками	Відсутність політичних альтернатив/суттєвого прямого впливу/відсутність відхилень від повідомлень оцінювачів ризику	Тимчасові заходи щодо забезпечення безпеки продуктів харчування
На підставі наукових висновків агентства або наукового комітету,	Широкомасштабна консультація з цього питання вже була	Області, в яких такі агентства, як ЕАБП, надали наукові поради

[89] У таблиці йдеться про делеговані та імплементаційні акти. Це не передбачає жодного вибору інструменту; Певні типи актів, наприклад, як ті, що пов'язані з бюджетними процедурами та управлінням програмами або з окремими рішеннями щодо авторизації угоди, за своєю природою можуть бути лише імплементаційними актами.

стосовно яких вже відбулася публічна консультація, коли Комісія діє на основі її результатів	проведена в рамках спеціальних положень.	
Інші причини, обґрунтовані належним чином, наприклад: • ті, що стосуються ділової таємниці або загрози безпеки • вплив на ринки	Громадська консультація неможлива або не є підходящим варіантом, наприклад, через юридичні обмеження чи практичні обмеження.	Акти з конфіденційним змістом (наприклад, що стосуються сфери авіаційної безпеки або космічної сфери, системи Галілео) Акти, що стосуються загальної організації ринків сільськогосподарської продукції, заходів допомоги деяким державам-членам Дозвіл державам-членам на розрахунок власних ресурсів

5. **Які служби Комісії відповідають за проведення консультаційних заходів**?

Відповідальність за проведення консультацій зі стейкхолдерами є децентралізованою для служби Комісії, що відповідає за ініціативу. Службами Комісії обираються консультаційні інструменти і методи на основі цілей консультацій, цільових груп та наявних ресурсів, з урахуванням ключових обов'язкових вимог, викладених в цих методичних вказівках.

Стратегії консультацій та консультаційні документи мають обговорюватися та узгоджуватися з міжвідомчою групою (МГ), що створена для реалізації політичної ініціативи[90]. Міжвідомча група гарантує, що стратегія консультації і різні консультаційні заходи дотримуються відповідних вимог, і контролює якість консультаційної діяльності, в тому числі, ті елементи, що доручаються зовнішнім експертам. Якщо в рамках даної ініціативи не була створена МГ, відповідальний Генеральний директорат має провести консультацію і отримати схвалення від Генерального секретаріату. Генеральний секретаріат відповідає за проведення всіх громадських консультацій на веб-сайті «Ваш голос у Європі»[91].

У деяких випадках зовнішні консультанти можуть підтримувати або навіть здійснювати консультаційну діяльність, але головна служба залишається відповідальною за визначення рамок та цілей консультації, її процесу, результат, а також за дотримання мінімальних стандартів і вимог[92].

6. **Як підготувати та провести Консультацію – Три взаємодіючі етапи**

Процес консультації може бути структурований у три взаємодіючих етапи:

---

[90] Див. малюнок 2 у розділі II (Планування) стосовно ініціатив, в рамках яких завжди мають створюватись МГ.

[91] Більш детальну інформацію про процедуру схвалення консультаційних документів та початку громадських консультацій див. у інструментарії Кращого Регулювання

[92] Генеральний Секретаріат організовує навчальні сесії з консультацій зі стейкхолдерами в рамках навчальної програми Ariane, що настійно рекомендуються співробітникам, які беруть участь в консультаційних заходах.

(1) Визначення стратегії консультації;
(2) Проведення консультаційної роботи;

(3) Надання інформації для розробки політики.

Кожен етап складається з кількох послідовних кроків, які забезпечують основу для проведення високоякісних та прозорих консультацій зі стейкхолдерами.

6.1. Етап 1 – Визначення стратегії консультації

Ефективна і корисна консультація починається з гарного планування всієї консультативної роботи, яка має проводитись під час підготовки ініціативи (стратегія консультації).

Консультація є не одноразовою подією, а динамічним безперервним процесом, що може варіюватися залежно від цілей, цільових груп, методів та інструментів, що використовуються, а також залежно від часу. Тому важливо ретельно спланувати і розробити стратегію консультацій, яка:

- охоплює всі консультаційні заходи, які будуть проведені;
- визначає найбільш підходящі методи консультацій, інструменти та способи комунікації для оголошення проведення консультації;
- надає всім відповідним та зацікавленим групам стейкхолдерів можливість висловити свою думку;
- прагне отримати відповідні дані найвищої якості;
- визначає необхідний час і ресурси для проведення різних консультаційних заходів;
- залишається пропорційною очікуваному масштабу та впливу ініціативи, яку вона підтримує, та цілям консультацій.

Вставка 4. Взаємодіючі етапи та основні кроки процесу консультації

Етап 1
Підготувати Стратегію Консультації
Окреслити цілі консультації
Визначити стейкхолдерів
Визначити консультаційні методи, інструменти та забезпечити їх доступність
Етап 2
Провести консультаційну роботу
Оголосити та повідомити про початок
Провести консультацію
Надати інформацію щодо публікацій
Проаналізувати основний зміст

Етап 3
Надати інформацію для розробки політики
Короткий огляд результатів консультації та отриманих відгуків

Якісна оцінка ефективності процесу консультації

Стратегія консультації завжди залежить від конкретного випадку і має бути підготовлена на початку процесу планування ініціативи, оцінки впливу, оцінки доцільності або перевірки відповідності. Стратегія консультації може потребувати

коригування на етапі підготовки політики, з тим щоб врахувати зміни у політиці або відповідні висновки, зроблені в результаті застосування інших інструментів кращого регулювання.

Стратегія консультації має бути викладена в Дорожній карті, дорожній карті для Початкової ОВ або оцінки доцільності для того, щоб надати стейкхолдерам актуальну інформацію стосовно майбутніх консультаційних заходів, що дозволить їм добре підготуватись або обрати консультації, в яких вони хочуть брати участь. Тому стратегія консультації має бути обговорена та схвалена МГ чи відповідними службами (див. пункт 5 цього розділу), коли буде завершена підготовка дорожньої карти або Початкової ОВ.

Стратегія консультації[93] має охоплювати наступні елементи:

Крок 1: Визначити цілі консультації;
Крок 2: Визначити або «структурувати» стейкхолдерів;
Крок 3: Визначити методи, інструменти консультації та забезпечити їх доступність;
Крок 4: Створити веб-сторінку консультації.

6.1.1. Крок 1: Визначити цілі консультації

Першим кроком у розробці стратегії консультації є визначення цілей консультації:
- Яка мета проведення консультації?
- Яка пропозиція або ініціатива, чи які її аспекти будуть предметом консультації?

Залежно від етапу процесу розробки політики, цілями консультації можуть бути, наприклад, отримання нових ідей[94], збір поглядів та думок[95], отримання фактичної інформації, даних та досвіду[96]; і перевірка існуючих ідей та аналіз[97].

Питання, які слід розглянути при визначенні цілей консультації
- Контекст, рамки та очікувані наслідки ініціативи та етап процесу розробки політики.
- Консультативна база підготовленої ініціативи:
  - консультації, які вже відбулися;
  - майбутні консультації, які відбудуться після цієї консультації та відповідно їхні цілі.

Це має допомогти визначити яка інформація вже доступна та додаткові елементи, які вимагаються від консультацій зі стейкхолдерами.

- Рамки консультації:
  - Яким елементам або аспектам приділяється основна увага в рамках

[93] Для отримання детальної інформації див. інструмент щодо консультації зі стейкхолдерами у інструментарії кращого регулювання
[94] Наприклад, визначення проблем, що розглядаються, додаткових варіантів політики і можливих (непрямих) наслідків.
[95] Наприклад, думки респондентів щодо певної теми, запропонованої участі ЄС у певній політичній сфері або погляди стосовно механізмів реалізації обраних варіантів політики.
[96] Наприклад, приклади/факти/дані/досвід, що допоможуть оцінити чи вказати величину та сферу виявлених проблем та їх потенційний вплив на ефективність існуючої політики.
[97] Наприклад, пояснити, чи однаково сприймають стейкхолдери визначені проблеми / чи розглядають вони їх як пріоритетні, прояснити можливі наслідки пропозиції, перевірити існуючу інформацію або аналіз у формі зовнішнього контролю якості, отримати критичні відгуки щодо аналізу або запропонованих подальших шляхів.

консультації на певному етапі процедури?
- Де все ще можливо вплинути на результат підготовки політики, які елементи чт аспекти вже були визначені?

- Різниця між отриманням думок та поглядів (суб'єктивних) та збором даних або фактів (об'єктивних).

Чітке пояснення цілей на веб-сторінці консультації та у відповідних консультаційних документах: прозорість цілей кожного консультаційного заходу дозволяє стейкхолдерам швидко і з мінімальними зусиллями визначати, чи впливає на них зміст консультації, а її очікувані результати дозволять уникнуть ситуації невідповідних очікувань з боку відповідних цільових груп та отримати потрібні дані.

Рамки консультації будуть різнитися залежно від характеру ініціативи, термінів та контексту. Для ініціатив, що супроводжуються Оцінками впливу, а також для оцінок доцільності та перевірки відповідності, рамки консультації мають охоплювати, принаймні, такі аспекти:

Обов'язкові рамки консультацій стосовно оцінок впливу, оцінки доцільності та перевірки відповідності[98]

Ініціативи, що супроводжуються оцінкою впливу[99]:
Мають бути проведені консультації зі стейкхолдерами щодо усіх елементів ОВ в процесі ОВ. Тому основними питаннями, які необхідно роз'яснити, є:
- проблема, яку потрібно вирішити;
- питання субсидіарності та аспект ЄС у цій проблемі,
- наявні варіанти політики, і
- вплив варіантів політики.

Оцінка доцільності та перевірка відповідності[100]:
Важливо провести консультацію щодо обов'язкових критеріїв оцінювання, а саме:
- ефективність заходу;
- результативність заходу по відношенню до використаних ресурсів;
- актуальність заходу по відношенню до виявлених потреб/проблем, які він має вирішити;
- узгодженість заходу з іншими заходами політики, що мають спільну мету; і
- Європейська додана вартість в результаті заходу в порівнянні з тим, що може бути досягнуто лише за допомогою дій країн-членів.

6.1.2. Крок 2: Структурувати стейкхолдерів

Важливим елементом будь-якої стратегії консультації є визначення або відображення груп стейкхолдерів, з якими мають проводитись консультація. Це допоможе визначити найбільш підходящі методи та інструменти для проведення консультації. Коли це

[98] У тих випадках, коли оцінка доцільності та ОВ здійснюються послідовно, можливо провести лише одну відкриту консультацію з громадськістю, доки відповідні зацікавлені сторони проводять консультації стосовно усіх основних елементів ОВ. Якщо оцінка доцільності заходу здійснюється за межами ЄС або коли Інтернет не є практичним інструментом підтримки, ця обов'язкова публічна консультація може бути скасована у випадку, якщо у стратегії консультації передбачені відповідні інструменти для підтримання зв'язку зі стейкхолдерами. Перед тим, як застосувати скасування, ГД має звернутися до Генерального секретаріату.
[99] Докладніше див. у розділі III «Оцінки впливу».
[100] Детальніше див. розділ VI «Оцінка доцільності та перевірка відповідності»

доступно та зручно, застосовуються сучасні інструменти ІКТ, що допомагають каталогізувати, визначити та охопити групи стейкхолдерів у повному обсязі.

Основним правилом є проведення широкої та прозорої консультації між стейкхолдерами, які, можливо, зацікавлені в ініціативі, з метою отримання усього спектру думок, щоб уникнути упереджень або перекручених висновків («захоплення»), які пропагують конкретні зацікавлені особи.

Успішне структурування стейкхолдерів передбачає[101]:

1. Визначення категорій стейкхолдерів, які мають значення для відповідної сфери (сфер) політики або зацікавлені у ній,
2. Сортування категорій стейкхолдерів залежно від рівня зацікавленості або впливу на конкретну ініціативу, щодо якої має проводитись консультація.

Визначення категорій стейкхолдерів, які мають значення для сфери політики або зацікавлені у ній

Ключовим питанням є визначення того, які категорії стейкхолдерів мають значення в контексті відповідної сфери (сфер) політики.

Служби повинні мати уяву стосовно того, хто має зацікавленість у сфері політики. Вони також мають визначити осіб та групи, які мають досвід або технічні знання у даній сфері, та відстежувати матеріали, що надавалися протягом попередніх консультацій або під час менш ефективних контактів та обміну інформацією. Країни-члени можуть також бути запрошені надати свій перелік груп інтересів стосовно відповідної сфери політики в межах їхніх територій.

У якості відправної точки можуть використовуватись існуючі контакти (наприклад, у списках розсилки або адресатів), підписки на «повідомлення щодо діяльності Комісії» і «Реєстрі транспарентності» або записи даних учасників попередніх консультацій. Також, зокрема для цільових консультацій, можна розглянути консультативні або експертні групи, або постійні групи стейкхолдерів, створені Генеральними директоратами в рамках певної сфери політики. Члени Міжвідомчої групи також можуть пропонувати нові контакти. Належну увагу слід приділити питанням захисту даних[102].

Категорії стейкхолдерів (неповний перелік):	
Громадянин/окрема особа	
Промислові/бізнес організації/організації працівників	• Мультинаціональні / глобальні • Національні • Малі та середні підприємства • Бізнес-організації • Профспілка • Торгово-промислова палата

[101] Для ознайомлення з процесом структурування стейкхолдерів див. інструмент, що стосується консультації зі стейкхолдерами.

[102] Для отримання інформації стосовно захисту даних див. інструментарій Кращого Регулювання

Платформа, мережа чи асоціація ЄС	• Що представляють інтереси комерційних організацій • Що представляють інтереси некомерційних організацій • Що представляють інтереси представників певної професії/ремесла
Організація/асоціація	• Національна організація, що представляє інтереси комерційних організацій • Національна організація, що представляє інтереси некомерційних організацій • Національна організація, що представляє інтереси представників певної професії/ремесла • Міжнародна / Міжурядова організація

Державна влада	• Інститут ЄС • Національний уряд • Національний парламент • Регіональний/місцевий/муніципальний орган • Національні уповноважені органи/установи
Консультування	• Аналітичний центр • Професійні консультанти • Юридична фірма
Науково-дослідницький центр/академічні кола	• Університет • Школа та навчальний заклад • Науково-дослідний інститут
Інші	

Сортування категорій стейкхолдерів залежно від рівня зацікавленості або впливу на конкретну ініціативу

Розуміння типу, до якого належать стейкхолдери, допомагає визначити їх потенційний рівень інтересу або впливу на конкретну ініціативу, щодо якої має проводитись консультація. У свою чергу, це сприяє вибору найбільш підходящих консультаційних методів та інструментів.

Вставка 5: Типи стейкхолдерів
Мінімальними стандартами визначаються три типи стейкхолдерів, які:
- відчувають вплив політики;
- будуть зобов'язані її реалізовувати;
- мають підтверджену зацікавленість у політиці.

Необхідно розрізняти категорії стейкхолдерів, на які може вплинути конкретна ініціатива (як прямо, так і опосередковано) істотно різними способами, наприклад, споживачі у порівнянні з промисловістю; ті, хто матиме вигоду у порівнянні з тими, хто повинен буде терпіти збитки/змінювати свої дії/поведінку тощо.

Також слід розглянути диференціювання в межах певної категорії стейкхолдерів.

Наприклад, конкретна ініціатива може впливати на підприємства різними способами, залежно від їх розміру (наприклад, мікро-, малі та середні підприємства), місця розташування (в тому числі ті, що знаходяться у третіх країнах), виду діяльності, а також залежно від того, чи є підприємство державним або приватним, діючим оператором або новим учасником.

Для успішного структурування стейкхолдерів потрібно розглянути наступні аспекти:

- Визначення цільових груп, які знаходяться під загрозою бути виключеними: між групами стейкхолдерів можуть існувати відмінності з точки зору доступу до консультації або наявності ресурсів, що вони можуть використати для участі в консультаціях. Наприклад, для сільської місцевості з обмеженим доступом до Інтернету використання різних інструментів замість онлайн консультації може забезпечити ширшу участь.
- Пошук балансу та всебічне охоплення: соціальні, економічні та природоохоронні органи; великі та малі організації або компанії; більш широке коло зацікавлених учасників (наприклад, релігійні громади) та конкретні цільові групи (наприклад, жінки, люди похилого віку, безробітні, етнічні меншини), організації в рамках ЄС та країни, що не є членами ЄС (наприклад, кандидати до вступу, асоційовані члени або країни, що розвиваються, або основні торговельні партнери ЄС). Слід також визнати, що подібні групи стейкхолдерів у різних країнах-членах можуть працювати в різних умовах (наприклад, місцеве бізнес середовище та ринкові чи регуляторні умови), і вони не завжди можуть мати схожі інтереси.
- Визначення, чи маєте ви необхідність у:
    - конкретному досвіді, спеціальних навичка або у технічних знаннях; або
    - залученні сторін, що не входять до складу ніяких організацій на відміну від організованих зацікавлених сторін на європейському або державному рівні.
- Уникнення «захоплення з боку регулятора»: не слід проводити консультації тільки з одними та тими ж підприємствами / представницькими організаціями, оскільки це підвищує ризик приділення уваги вузькому колу інтересів.
- Використання чітких та прозорих критеріїв для відбору учасників: для проведення цільових консультацій, наприклад, засідання, конференції та інші типи заходів із залученням стейкхолдерів, з обмеженими можливостями, може бути потрібним відібрати учасників для участі у консультації наперед.

6.1.3. Крок 3: Визначення методів, інструментів консультації та забезпечення їх доступності

Найбільш підходящі консультаційні методи та інструменти[103] залежать від цілей консультації, визначених стейкхолдерів, характери ініціативи, а також необхідного часу та ресурсів.

У стратегії консультації може передбачатися декілька консультаційних заходів з використанням різних консультаційних методів та інструментів, що служать різним цілям на різних етапах розробки політики та спрямовані на різні категорії стейкхолдерів. Не всі стейкхолдери мають залучатися до кожної консультаційної діяльності.

[103] Для ознайомлення з можливими консультаційними методами та інструментами див. інструментарій Кращого Регулювання

Спробуйте передбачити, яким чином буде аналізуватися матеріали в залежності від вибору консультаційного методу та розробки консультаційних інструментів;

Загальний результат консультацій представлятиме собою суму різних отриманих матеріалів у різні моменти за допомогою різних методів та інструментів, а також від усіх стейкхолдерів, що беруть участь, і всі вони будуть закладені в основу процесу прийняття остаточного рішення.

Консультаційні методи

Існує загальний вибір між відкритими громадськими або цільовими консультаціями залежно від цілей консультації та цільової групи (груп), визначених за допомогою структурування стейкхолдерів:

- Відкрита громадська консультація охоплює широке коло респондентів, однак вона не забезпечує повної репрезентативності. Тому актуальність зібраних думок потребує ретельного оцінювання[104]. Відкриті громадські консультації можуть сприяти прозорості та підзвітності, а також забезпечувати широке громадське обґрунтування та підтримку ініціативи.
- Цільові консультації надають можливість для більш спрямованої взаємодії або діалогу та можуть використовувати спеціальні навички більш ефективно, особливо коли розглядається дуже специфічне або технічне питання. Необхідно уникати привілейованого доступу деяких стейкхолдерів.

Консультаційні інструменти

Вибір консультаційного методу визначатиме консультаційні інструменти. Консультаційні інструменти, що використовуються у більшості випадків, - це письмові консультації за допомогою консультаційних документів та анкет, а також прямої взаємодії зі стейкхолдерами через засідання, конференції, слухання та інші заходи[105].

При виборі найбільш відповідного консультаційного інструменту потрібно враховувати:

- Пропорційність;
- Ступінь необхідної взаємодії (наприклад, письмові консультації у порівнянні з заходами із залученням стейкхолдерів/онлайн форумами для обговорення/ іншими онлайн інструментами);
- Питання доступності (мовний режим, перешкоди та ін.)[106] і
- Вимоги щодо термінів.

На практиці ефективна консультація часто вимагає поєднання інструментів письмової консультації (використовується як для відкритих громадських, так і цільових консультацій) та більш прямої взаємодії зі стейкхолдерами.

У випадку, якщо консультація має забезпечувати статистично репрезентативні

---

[104] У минулому середній коефіцієнт участі був досить низькими, що потребує зусиль, спрямованих на підвищення обізнаності стейкхолдерів щодо громадських консультацій.

[105] Для взаємодії з певними групами, наприклад МСП, існують спеціальні інструменти, такі як: засідання щодо виконання Акту підтримки малого і середнього підприємництва за участю стейкхолдерів або консультації з питань малого та середнього бізнесу, які проводить ГД GROW, або платформи Комітету регіонів та Комітету з економічних і соціальних питань та ін.

[106] Детальніше див. у інструменті щодо консультацій зі стейкхолдерами.

результати, необхідно передбачити спеціальні інструменти, такі як опитування (наприклад, Євробарометр).

Обов'язкові терміни для проведення консультацій та надання відгуків		
Обов'язкова відкрита громадська онлайн консультація:	***Як довго?***	***Коли?***
• Ініціативи з оцінками впливу • Оцінка доцільності • Перевірка відповідності	Мінімум 12 тижнів[107]	Рішення щодо кожного конкретного випадку
• Зелені Книги		Після прийняття Комісією
Стейкхолдери повинні мати можливість надавати відгуки стосовно:	***Як довго?***	***Коли?***
• Дорожні карти оцінок доцільності та перевірки відповідності	4 тижні	Після публікації
• Дорожні карти, Початкові Оцінки Впливу	Будуть надані вказівки	Після публікації
• Проекти Делегованих Актів[108]	4 тижні	Після завершення Міжвідомчої консультації паралельно з експертами країн-членів
• Проекти Імплементаційних актів[109]	4 тижні	Після завершення Міжвідомчої консультації та перед голосуванням у Комітеті з питань Комітології
• Законодавчі або політичні пропозиції, прийняті Колегією, та, супровідні оцінки впливу	8 тижнів	Після прийняття Комісією

6.1.4. Крок 4 – Створити веб-сторінку консультації.

Створіть веб-сторінку консультації на базі веб-сайтів ГД для підготовки політичної ініціативи та опублікуйте стратегію консультації, у тому числі заплановані дати різних консультаційних заходів, як тільки це буде відомо. Терміни проведення консультацій також будуть включені до Календарю планування консультацій Комісії, підготовленому ГС на основі інформації, що була отримана від ГД, і опубліковані на сайті «Ваш Голос у Європі».

Додавайте та оновлюйте інформацію про різні консультаційні заходи, пов'язані з даною ініціативою. Повідомлення, що стосується консультації, має бути чітким та стислим.

[107] Не виключаючи виняткові випадки, що згадуються у вставці 1, і загальних правил, викладених у документі COM (2002) 704.
[108] Застосовуються певні винятки, див. розділ 4.1.
[109] Застосовуються певні винятки, див. розділ 4.1.

Необхідно створити окремі підрозділи веб-сайту для різної діяльності в рамках консультації (наприклад, відкритої громадської консультації, конференції стейкхолдерів тощо).

Посилання на веб-сторінку відкритих консультацій буде розміщено на веб-сайті «Ваш голос у Європі», який доступний на всіх офіційних мовах ЄС.

Щоб забезпечити послідовність та зручний доступ до інформації, слід використовувати стандартний шаблон веб-сторінки консультацій[110]. Довідник з пояснювальними примітками щодо того, як підготувати стандартну сторінку консультації, розміщений на внутрішній веб-сторінці Комісії[111].

6.2. Етап 2 – Проведення консультаційної роботи

Як тільки МГ схвалює стратегію консультації (Етап 1), можуть бути розпочаті різні консультаційні заходи. Для кожного консультаційного заходу слід дотримуватися наступних кроків:

- Крок 5: Оголосити та повідомити про початок
- Крок 6: Провести консультацію
- Крок 7: Надати інформацію щодо отриманих матеріалів
- Крок 8: Проаналізувати основний зміст

6.2.1 Крок 5: Оголосити та повідомити про початок

Потрібно оголосити про початок запланованої консультаційної діяльності на спеціальному веб-сайті та забезпечити, щоб обрана форма оголошення була адаптована до всіх цільових аудиторій. Служби мають використати ті канали зв'язку, які є найбільш придатними для повідомлення цільовим групам.

Цільова група (групи) консультації мають бути чітко вказана у консультаційному документі та на веб-сторінці консультації.

Вставка 6. Способи оприлюднення інформації про консультацію

- прес-конференція, у тому числі випуск прес-релізу та/або можливість проведення більш докладного брифінгу для журналістів;
- одноразовий терміновий лист та інформаційні бюлетені;
- виступи, що проводяться в рамках відповідних заходів;
- розміщення оголошень у відповідних публікаціях; додання посилань на веб-сайти та запропонування статей для загальних та/або більш спеціалізованих ЗМІ;
- блоги та соціальні мережі Комісії;
- представництво Комісії у країнах-членах також може бути пунктом поширення інформації разом з ГД з комунікації, який може надавати корисні дані та ресурси;
- іншими «посередниками», через які можна поширювати інформацію, є Постійні Представництва в ЄС та експертні групи держав-членів; пропозиція до держав-членів розміщувати інформацію на національних / регіональних / місцевих сайтах;
- якщо буде розпочато відкриту публічну консультацію, окремі стейкхолдери будуть сповіщені автоматично завдяки реєстрації у Реєстрі транспарентності або в системі повідомлень Комісії[112];

[110] Для отримання додаткової інформації, будь ласка, зверніться до інструментарію Кращого Регулювання
[111] https://myintracomm.ec.europa.eu/corp/sg/en/stakeholder/Pages/template.aspx.
[112] https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=en

- контакти із зацікавленими сторонами або організаціями[113].

6.2.2. Крок 6 – Провести консультацію та забезпечити підтвердження

Практична організація та сприяння проведенню консультації потребує повної уваги. Необхідно передбачити достатню кількість персоналу для того, щоб відповідати на питання, вирішувати технічні проблеми та обробляти матеріали.

Консультаційні документи

Всі консультаційні документи мають бути схвалені МГ, або, у випадку відкритих громадських консультацій стосовно ініціатив, для яких не існує МГ, - Генеральним Секретаріатом.

Якість консультаційних документів визначає якість матеріалів, що надаються, а, отже, якість даних для формування політики.

Поширеною практикою є тестування консультаційних документів (наприклад, презентацій, опитувань або анкет) на деяких піддослідних особах, які не брали участь у розробці. Вони мають максимально нагадувати фактичну цільову аудиторію консультації або підгрупи цієї цільової аудиторії.

Метою цього тестування є з'ясування того, чи будуть ці консультаційні документи легко зрозумілі та практичні у використанні для цільової групи. Наприклад, піддослідними особами можуть виступати колеги з інших підрозділів, інших ГД або групи стейкхолдерів, які можуть надавати особисті критичні відгуки щодо того, як вдосконалити ці документи, наприклад, в рамках Європейської мережі підприємств, якщо консультація спрямована у тому числі і на окремі МСП.

Ідентифікація стейкхолдерів та Реєстр Транспарентності

У консультаційному повідомленню важливо чітко зазначити, що потрібно посилатися на особи стейкхолдерів та їхні інтереси, щоб забезпечити врахування їх внеску[114]. Ви повинні переконатися, що особиста та довідкова інформація, яку запитують респонденти, перш ніж вони зможуть відповісти на питання, дозволить вам проаналізувати відповіді будь-якої з категорій стейкхолдерів, на яку ви націлені (наприклад, якщо окремі МСП не зможуть ідентифікувати себе у своїх відповідях, ви не зможете аналізувати їх відповіді окремо).

Очікується, що організації, мережі, платформи або самозайняті особи, які здійснюють діяльність, що спрямована на вплив на процес прийняття рішень в рамках ЄС, зареєструються у Реєстрі транспарентності. Під час аналізу відповідей на питання в рамках консультації матеріали респондентів, що вирішили не реєструватися, будуть розглядатися як особисті матеріали (якщо тільки учасники не будуть визнані заінтересованими стейкхолдерами за умовами Договору[115]).

Підтвердження отримання

[113] Організації, що представляють інтереси МСП, можна попередити за допомогою засідань щодо виконання Акту підтримки малого і середнього підприємництва, які проводяться ГД з питань внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва та МСП.
[114] Див. також вставку 5 в рамках кроку 4, пункт щодо Реєстру транспарентності
[115] Європейський соціальний діалог, ст. 154-155 ДФЄС

Письмові матеріали можна надавати в різних формах, наприклад, пошта (електронна пошта), веб-інструменти або соціальні мережі. Кожного разу, коли стейкхолдери надають письмові матеріали для будь-якого типу консультації, найкращим буде надіслати підтвердження отримання та надати інформацію про те, коли ці матеріали можуть бути опубліковані. Якщо матеріали надсилаються електронною поштою або за допомогою платформ соціальних мереж, ці самі канали можуть використовуватися для підтвердження отримання. Щоб звести до мінімуму роботу, індивідуальні чи колективні підтвердження отримання можуть автоматично створюватись у відправній точці.

У випадку, якщо матеріали публікуються протягом 15 днів після закінчення консультаційної діяльності, публікація замінить окреме підтвердження про отримання. Якщо 15-денний термін не може бути дотриманий, слід пояснити причини відстрочки на веб-сайті, а також вказати новий термін.

6.2.3. Крок 7: Надати інформацію щодо отриманих матеріалів

Обережне та прозоре ставлення до матеріалів, отриманих під час консультації, є надзвичайно важливим та створює гарну базу для збереження конструктивної співпраці та плідних відносин зі стейкхолдерами.

Публікація матеріалів на веб-сторінці

Після закінчення консультації необхідно опублікувати матеріали, надіслані стейкхолдерами. Матеріали мають опубліковані на мовах, на яких вони були надані, та/або мовою, що використовується у консультаційному заході.

Письмові матеріали мають бути оприлюднені на спеціальній веб-сторінці консультації. У випадку заходів в рамках консультацій зі стейкхолдерами (засідання, слухання, конференції та ін.), потрібно оприлюднити підсумкові протоколи та виступи або презентації, надані під час заходу, на веб-сторінці консультації.

Згідно з відповідними правилами захисту даних[116], у розпорядженні респондентів наступні опції:

- Публікація відповідей з персональною інформацією;
- Анонімне оприлюднення відповідей (без прізвища / назви організації);
- Без публікації, але з можливістю використання відповідей у статистичних та аналітичних цілях.

Надання інформації щодо основних питань в рамках матеріалів

Гарною практикою є підготовка та публікація на веб-сайті консультації короткого документ, у якому підсумовуються основні питання, що виникають під час кожної з окремих консультацій зі стейкхолдерами, передбачені стратегією консультації (наприклад, неофіційний звіт, протоколи засідання стейкхолдерів, перелік або таблиця матеріалів, що надаються). Особливо рекомендується це робити, коли консультаційні заходи тривають довший період часу, оскільки цей крок полегшить підготовку остаточного зведеного звіту, у якому мають бути узагальнені результати всіх проведених консультацій.

[116] Див. інструментарій Кращого Регулювання

Підсумкові документи за консультаційними заходами сприяють підвищенню прозорості та надають основу для подальшого аналізу та отримання зворотного зв'язку від стейкхолдерів щодо того, яким чином консультація робить формування політики більш інформованим процесом.

Підсумувати отримані матеріали	
Забезпечте стислий та пропорційний огляд матеріалів, отриманих у ході конкретного консультаційного заходу	
Надайте фактичну інформацію щодо отриманих даних	• Хто надав матеріали? • Кого вони представляють? • Які аспекти розглядаються? • Якими є їхні погляди та проблемні питання? • Які канали комунікації використовувались для надання матеріалів?
Займіть нейтральну позицію	• Підтвердити дані як отримані: Уникайте їх оцінювання, займання позиції та надання відгуку
Зберіть воєдино на відповідному рівні	• Інформаційні блоки
Надайте інформацію щодо процесу	• Надати інформацію стосовно того, що було зроблено до цих пір в рамках консультаційних заходів, і щодо наступних кроків
Додайте застереження	• Підкреслити, що отримані матеріали не можуть розглядатися як офіційна позиція Комісії та її служб, а тому не накладати зобов'язання на Комісію.

6.2.4. Крок 8 – Проаналізувати основний зміст

Після того як буде завершена консультація, потрібно ретельно проаналізувати отримані дані.

Пам'ятайте, що, як правило, відповіді в рамках консультацій не надають статистично репрезентативну картину цільової групи: співвідношення може спричинити хибне уявлення про репрезентативність і, таким чином, може призвести до неправильних висновків. Якщо вам потрібні статистично репрезентативні дані, використовуйте відповідний метод консультації (наприклад, опитування).

Спосіб представлення результатів має бути об'єктивним та неупередженим.

Короткий описовий огляд наданих матеріалів має доповнюватися якісною оцінкою.

Короткий описовий огляд профілю респондентів

На основі простих описових даних, загальний огляд профілю респондентів може,

наприклад, містити інформацію про:

- розподіл респондентів серед держав-членів та / або третіх країн;
- розподіл респондентів за категоріями стейкхолдерів;
- розподіл за будь-яким іншим аспектом (наприклад, групування по секторах), що може бути актуальним для конкретної консультації або в рамках якого можуть спостерігатися схожі тенденції у відповідях чи в окремих проблемних питаннях.

Аналіз на підставі предмету/змісту відповідей (якісний)

Вивчить зміст отриманих матеріалів:

- Чи відповідають отримані матеріали питанням/очікуванням?
    - Порівняйте дані з цілями консультації, як зазначено у стратегії консультації, і визначте відповіді, що не пов'язані з темою консультації.
    - Розрізняйте інформацію (дані/факти) та суб'єктивні думки і погляди, надані респондентами. Якщо це можливо, перевірте джерело та надійність даних/фактів.
- Чи існують погляди, які дуже відрізняються від точки зору більшості?
- Чи відповідають надавачі матеріалів переліку цільових груп стейкхолдерів? Якщо ні, чи потрібно провести додаткову консультацію?

Забезпечте якісну оцінку відповідей та респондентів:

- Ступінь залучення респондентів та їх інтерес до політики,
- яку користь вони мають або яким чином на них впливає політика
- чи відповідають вони від свого імені або представляють певні конкретні інтереси,
- в якій мірі та яким чином були зведені матеріали, що вони надають (наприклад, організаціям стейкхолдерів рекомендується описувати, яким чином вони організовували свої внутрішні консультації та складали зведену відповідь).

Презентація аналізу

(і) Аналіз на основі різних категорій стейкхолдерів

Цей підхід підходить для консультацій з багатьма різними групами стейкхолдерів, що мають різні та потенційно суперечливі погляди стосовно декількох питань:

- Виділить основні категорії стейкхолдерів – короткий описовий огляд забезпечує необхідну для цього базу.
- Охарактеризуйте основні категорії стейкхолдерів, наприклад, чи можна визначити профілі зі схожими відповідями (географічно – країна-член групи 1 та країна-член групи 2; громадяни-студенти та громадяни-особи, які вийшли на пенсію; або промисловість-виробник, посередник, дистриб'ютор і т.д.)
- Класифікував стейкхолдерів за категоріями, визначте характер відповідей, наприклад:
- Чи підтримують вони / виступають проти / пропонують зміни до певного заходу політики?
- Чи надають вони нові ідеї? Чи пропонують альтернативний підхід?
- Чи надають вони додаткову інформацію / факти щодо впливу в рамках заходу

політики?
- Чи може ця інформація/факти розглядатися як об'єктивна? Наскільки надійною є надана інформація / факти (визначить джерело та надійність)

Важливість цього аналізу має витікати з цілей консультації, що зазначені у стратегії консультації (Етап 1).

(ii) Аналіз на основі різних тем консультації

Цей підхід доцільно використовувати під час обговорення багатьох питань та консультації зі стейкхолдерами, що мають потенційно менш різні або суперечливі точки зору.

- Визначить основні проблеми, що випливають з відповідей в рамках консультації
- Розділіть думки основних категорій стейкхолдерів щодо кожної з цих проблем та визначить характер відповідей (наприклад, факти vs думки). Питання можуть бути структуровані, як зазначено у пункті (i).

6.3. Етап 3 – Надати інформацію для розробки політики та забезпечити зворотній зв'язок

Матеріали, отримані в ході різних консультацій, проведених в контексті стратегії консультації, використовуються у подальшій роботі над політичною ініціативою. Компетентні служби мають надати інформацію про підсумки загальної консультаційної роботи, отримані висновки та інші пов'язані з цим питання.

6.3.1. Крок 9 – Короткий огляд всіх результатів консультації

Стейкхолдери мають отримувати належний зворотній зв'язок. Для тих, хто бере участь у консультаціях зі стейкхолдерами, надзвичайно важливо знати, як і в якій мірі враховувались матеріали, що вони надали, і розуміти, чому певні пропозиції не можуть розглядатися при формулюванні політичного заходу. Забезпечення ефективного зворотного зв'язку сприятиме загальній прозорості процесу розробки політики з боку Комісії, посилить підзвітність та авторитет Комісії, а також вимагатиме кращого реагування у ході майбутніх консультацій.

Зведений звіт

По закінченню консультаційної роботи потрібно скласти загальний зведений звіт, що охоплює результати різних консультаційних заходів, які відбулися.

Зведений звіт має складатися з наступних елементів:

- Документація щодо кожного консультаційного заходу, що здійснювався в рамках тієї самої ж ініціативи, у тому числі, у відповідних випадках, роз'яснення щодо того, як і чому була змінена стратегія консультації, викладена у Дорожній карті/Початкової ОВ,
- Інформація стосовно груп стейкхолдерів, які приймали участь, чий інтереси вони представляли та чи були охоплені усі визначені групи стейкхолдерів,
- Опис результатів кожного консультаційного заходу, у випадку, якщо різні консультаційні заходи проводились в рамках однієї області консультації, порівняння їх результатів, у тому числі взаємозалежність, узгодженість або протиріччя,

- Що стосується спеціальних матеріалів, отриманих поза контекстом офіційної консультації, опис походження отриманих матеріалів, у тому числі визначення типу стейкхолдерів та інтересів, які вони представляють,
- Відгуки стосовно того, як були використані результати консультації у процесі розробки політики.

Зведений звіт не має перевищувати 10 сторінок та має бути доступним на всіх мовах, на яких надавалась інформація в рамках консультації на спеціальному веб-сайті.

Зведений звіт має супроводжувати ініціативу протягом Міжвідомчої Консультації до моменту прийняття ініціативи Комісією. Якщо консультація проводилась в рамках Оцінки Впливу або Оцінки доцільності, зведений звіт також міститься в додатку до звіту з ОВ або Оцінки доцільності.

Пояснювальний меморандум

Для законодавчих пропозицій пояснювальний меморандум має відображати, яким чином основні надавані матеріали були враховані у проекті політичної ініціативи, а також якщо не були, то обґрунтувати причини.

Укажіть причини для обраних варіантів:
- повідомите, чому були відхилені певні варіанти (особливо, якщо їх широко підтримали респонденти);
- виділіть зв'язок між даними респондентів/учасників, оцінкою впливу або будь-якими іншими факторами, що надають обґрунтування варіантів, запропонованих Комісією.

7. **Контроль якості**

Внутрішня оцінка якості процесу консультації

З метою вдосконалення майбутніх консультацій, рекомендується провести пропорційну внутрішню оцінку якості консультаційного процесу. Висновки слід надати службам, що залучені до діяльності міжвідомчої групи, або у випадку відсутності МГ, до служб, що мають відношення до ініціативи, у тому числі ГС.

Оцінка ефективності стратегії консультації

Опитування усіх сторін, залучених до консультації, що проводиться наприкінці процесу, може допомогти оцінити ступінь задоволеності процесом, а також кінцевими результатами та висновками з боку стейкхолдерів. Це також може допомогти визначити методичні рекомендації, отримані на основі минулого досвіду, та скористатися перевагами добре організованого процесу консультації. Стислий виклад результатів цього опитування потрібно опублікувати на веб-сторінці консультації, зо створена в рамках ініціативи.

Оцінка стратегії консультації має допомогти відповісти на три питання:

(1) Чи була дієвою стратегія консультації? (Наприклад, чи були охоплені цільові групи, чи виконані поставлені завдання, наскільки ефективними та дієвими були різні інструменти та наскільки актуальними були отримані відповіді та який вплив вони мають?)

(2) Чи був дієвим процес? (Наприклад, що вийшло добре, а що ні, наскільки задоволеними були стейкхолдери, що приймали участь у консультації, які висновки були зроблені на майбутнє?)

(3) Яким був вплив цього процесу? (Наприклад, на учасників, на результат, на осіб, що займаються розробкою політики?)

Розділ VIII
Зміст інструментарію кращого регулювання

Різні розділи у цьому посібнику з Кращого регулювання доповнюються наступними інструментами[117], які містять більш детальну інформацію.

Загальні принципи Кращого Регулювання	
1	Принципи кращого регулювання
2	Збирання фактичних даних
3	Субсидіарність та пропорційність
Як проводити оцінку впливу?	
4	У яких випадках потрібен вплив??
5	Які кроки слід виконати для ОВ?
6	ОВ для програм фінансування та фінансових інструментів
7	Вимоги ОВ до угод про соціальне партнерство
8	Формат звіту з ОВ
9	Як провести пропорційну ОВ?
10	Консультації стейкхолдерів у контексті ОВ
11	Як аналізувати проблеми?
12	Оцінка та управління ризиками
13	Як встановлювати цілі?
14	Як визначати варіанти політики?
15	Вибір інструменту політики
Як визначати вплив в рамках оцінки впливу, оцінки доцільності та перевірки відповідності	
16	Визначення/Класифікація впливу
17	Вплив на галузеву конкурентоспроможність
18	Вплив на дослідження та інновації
19	Тест малого підприємництва
20	Вплив на конкуренцію
21	Вплив на внутрішній ринок
22	Вплив на зовнішню торгівлю та інвестиції
23	Вплив на ІКТ, цифрову економіку та суспільство
24	Основні права та права людини

[117] http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

25	Вплив на зайнятість, умови праці, розподіл доходів та нерівність
26	Вплив на освіту, культуру та молодь
27	Вплив на здоров'я
28	Вплив на споживачів
29	Територіальні впливи
30	Вплив на країни, що розвиваються
31	Вплив на ефективність використання ресурсів
Реалізація, транспонування та підготовка пропозицій	
32	План реалізації
33	Перевірка транспонування
34	Складання пояснювального меморандуму
Моніторинг реалізації	
35	Механізми та показники моніторингу
Оцінка доцільності та перевірка відповідності	
36	Що таке оцінка доцільності та коли вона потрібна?
37	Підготовка оцінки доцільності
38	Планування: план систематичної оцінки доцільності (5 років)
39	Створення Міжвідомчої Керуючої Групи
40	Складання дорожньої карти з оцінки доцільності
41	Розробка оцінки доцільності
42	Визначення критеріїв та питань оцінки доцільності
43	Які основні впливи слід розглянути?
44	Консультація стейкхолдерів в рамках оцінки доцільності
45	Проведення оцінки доцільності
46	Завершення Оцінки Якості
47	Робочий документ персоналу з оцінки доцільності
48	Поширення результатів оцінки доцільності
49	Плани наступних заходів
Консультація зі стейкхолдерами	
50	Інструменти консультації зі стейкхолдерами
Методи, моделі та витрати і переваги	
51	Типологія витрат та переваг
52	Методи оцінки витрат та переваг
53	Стандартна модель витрат для оцінки адміністративних витрат
54	Використання ставок дисконтування

55	Корисні аналітичні методи для порівняння варіантів політики або оцінки ефективності існуючих заходів політики
56	Використання аналітичних моделей у ОВ або у оцінці доцільності
57	Багатокритеріальний аналіз
58	Аналіз життєвого циклу
59	Використання наочних посібників

Глосарій

Термін	***Значення***
Програма Порядку денного	Програма порядку денного (ПП) є інструментом Комісії для управління та відстеження найважливіших ініціатив, які має затвердити Колегія. ПП забезпечує інформацію щодо термінів та змісту, процедури прийняття, посилання на дорожні карти (у відповідних випадках) та вказує, чи розробляються Оцінка впливу (ОВ) та/або План реалізації (ПР).
Застосування	Застосування означає фактичне введення вимог законодавства в повсякденну практику після набуття чинності. Положення ЄС застосовуються безпосередньо з дати набуття чинності, правила, викладені у Директивах ЄС, будуть застосовуватися лише з дати набуття чинності національного закону, яким Директива ЄС була транспонована до національного законодавства. Застосування охоплює транспонування та реалізацію.
Консультація	Консультація надає характеристику процесу збору відгуків, коментарів, фактів або інших даних щодо певного заходу політики з боку інших суб'єктів або в рамках Комісії (міжвідомча консультація) або поза межами Комісії (консультації із стейкхолдерами).
Стратегія консультації	Стратегія консультації визначає один або декілька підходів для з'ясування думки стейкхолдерів стосовно даного питання. У стратегії визначаються відповідні стейкхолдери для нової ініціативи, що розробляє Комісія, та відповідні методи, інструменти та терміни проведення консультаційних заходів. Наприклад, громадські онлайн консультації можуть бути доповнені такими методами, як семінари, засідання, листи тощо. Інформація щодо стратегії консультації надається у дорожній карті.
Оцінка доцільності / звіт з оцінки доцільності	Оцінка доцільності – це оцінка ефективності, результативності, узгодженості, актуальності та європейської доданої вартості в рамках одного окремого заходу політики ЄС. Інформація щодо роботи в рамках оцінки доцільності та її термінів надається у дорожній карті. Звіт з оцінки доцільності (РД Персоналу), у якому презентуються результати та висновки оцінювання, готує головна служба. Якість основних звітів з оцінки доцільності перевіряє Рада з Регуляторної Експертизи згідно до вимог відповідних методичних вказівок до публікації та / або передачі законодавчому органу в рамках офіційного звіту Комісії.
Перевірка відповідності / звіт з перевірки відповідності	Перевірка відповідності – це оцінка ефективності, результативності, узгодженості, актуальності та європейської доданої вартості в рамках цілого ряду відповідних заходів ЄС у сфері політики/бізнес-секторі. Вона визначає надмірне навантаження, невідповідність та застарілі або неефективні заходи та допомагає визначити сукупний вплив законодавства. Звіт з перевірки відповідності (РП Персоналу), у якому презентуються результати перевірки, готує головна служба. Якість основних звітів з перевірки відповідності перевіряє Рада з Регуляторної Експертизи згідно до вимог відповідних методичних вказівок до публікації та / або передачі законодавчому органу в рамках офіційного звіту Комісії.
Вихід за межі необхідного	Вихід за межі необхідного описує процес, за допомогою якого держава-член, що має транспонувати Директиви ЄС до свого національного законодавства, використовує можливість застосовувати додаткові вимоги, зобов'язання або стандарти по відношенню до своїх національних законів, які виходять за рамки вимог або стандартів, передбачених у законодавстві ЄС, що транспонується.

Вплив	В рамках процесу оцінки впливу термін «вплив» описує всі зміни, які, як очікується, відбудуться через впровадження та застосування певного варіанту/заходу політики. Такі впливи можуть мати місце протягом різних часових періодів, впливати на різних суб'єктів та бути відповідними до різних рівнів (місцевого, регіонального, національного та ЄС). В рамках оцінювання доцільності, під впливом маються на увазі зміни, пов'язані з конкретним заходом, що відбуваються в довгостроковій перспективі.
Оцінка впливу/звіт з оцінки впливу	Оцінка впливу є комплексним процесом для оцінки та порівняння переваг ряду варіантів політики, призначених для вирішення чітко визначеної проблеми. Це допомога у прийнятті політичного рішення, а не його заміна. У дорожній карті повідомляється, чи передбачається проведення оцінки впливу, або обгрунтовується, чому вона не здійснюється. Звіт з оцінки впливу представляє собою РД Персоналу, у якому презентуються результати процесу оцінки впливу та який готується головною службою. Він сприяє прийняттю рішень в рамках Європейської Комісії та передається до законодавчого органу після ухвалення відповідної ініціативи Колегією. Якість кожного звіту з перевіряє Рада з Регуляторної Експертизи згідно до вимог відповідних методичних вказівок.
Реалізація	Реалізація описує процес забезпечення того, що положення законодавства ЄС можуть бути застосовані у повному обсязі. У випадку Директив ЄС це відбувається шляхом транспонування їх вимог до національного законодавства; у випадку інших заходів політики ЄС, таких як Регламенти або Рішення, можуть знадобитися інші заходи (наприклад, для Регламентів – узгодження інших законодавчих актів, яких Регламент не торгається безпосередньо, але впливає на них опосередковано, з визначеннями та вимогами Регламенту). У той час, як законодавство ЄС має бути правильно транспоновано, воно також має бути належним чином застосовано для досягнення бажаних цілей політики.
План реалізації	План реалізації – це РД Персоналу, підготовлений з метою сприяння реалізації певних нових Директив або Регламентів Комісією або країною-членом. Він супроводжує будь-яку оцінку впливу та саму пропозицію. У ньому визначаються потреби у процесі реалізації та дії, необхідні для різних суб'єктів, для забезпечення своєчасної, ефективної та послідовної реалізації. У дорожній карті надається інформація щодо того, чи був створений План реалізації.
Початкова Оцінка Впливу	Початкова оцінка впливу – це початковий опис проблеми, її основних факторів, цілей політики, варіантів політики, а також економічних, соціальних та екологічних наслідків цих варіантів політики. Вона забезпечує комплексну основу для надання відгуків, інформації та думок з боку стейкхолдерів.
Міжвідомча (керівна) група	Міжвідомча група є групою представників Комісії від декількох ГД або служб, яка обговорює пріоритетні багатосторонні питання, а також спрямовує та контролює елементи процесу формування політики, що вимагають взаємодії між декількома ГД та іншими службами Комісії. Міжвідомчі керівні групи потрібні для підготовки великих ініціатив, що передбачають проведення оцінок впливу, консультацій зі стейкхолдерами, оцінки доцільності та перевірки відповідності.
Ініціатива	Ініціатива є інструментом політики, що розробляється на рівні ЄС для вирішення конкретної проблеми або суспільної потреби. У ході оцінки впливу будуть оцінені всі варіанти з метою інформування політичного змісту ініціативи.
Нормативне втручання	Нормативне втручання використовується як загальний термін для характеристики широкого спектру дій ЄС, у тому числі витратні та невитратні заходи, законодавство, плани дій, мережі та установи.

Логіка нормативного втручання	Логіка нормативного втручання є логічним зв'язком між проблемою, яка потребує вирішення (або мета, яку потрібно досягти), основними чинниками проблеми та наявними варіантами політики (чи вже вжитими діями на рівні ЄС) з метою вирішення проблеми або досягнення мети. Ця логіка втручання використовується як для майбутніх оцінок впливу, так і для ретроспективного оцінювання доцільності.
Моніторинг	Моніторинг характеризує процес відстеження реалізації та застосування законодавства ЄС Комісією або хід впровадження програм фінансування.
REFIT	REFIT – це Програма Європейської Комісії з Регуляторної відповідності та ефективності, що була започаткована у грудні 2012 р. В рамках програми REFIT вживаються заходи, ціллю яких є зробити законодавство ЄС більш простим, зрозумілим, ефективним та менш витратним, що сприяє створенню чіткої, стабільної, найменш обтяжливої та найбільш передбачуваної регуляторної бази з метою підтримки росту та зайнятості.
Рада з Регуляторної Експертизи	Орган в рамках Комісії, який ретельно вивчає проекти звітів з оцінок впливу, а також основних ретроспективних оцінювань доцільності та надає свої висновки підвищення їх якості або надання рекомендацій на майбутнє.
Дорожня карта	Дорожня карта - це інструмент для підтвердження політичного затвердження ініціативи, яку готує Комісія, та інформування стейкхолдерів щодо запланованої консультаційної діяльності, оцінок впливу, оцінювань доцільності, перевірок відповідності. Вона публікується Генеральним Секретаріатом на веб-сайті Комісії на початковому етапі та допомагає стейкхолдерам надавати вчасні та ефективні дані у процесі формування політики.
МСП	МСП – це абревіатура для мікро-, малих і середніх підприємств (МСП). У Рекомендації Комісії 2003/361 МСП визначається як підприємства, на яких працює менше 250 чоловік і які мають річний оборот, що не перевищує 50 млн. євро, та/або річний баланс, що не перевищує 43 млн. євро.
Стейкхолдер	Стейкхолдер – це будь-яка фізична або юридична особа, на яку впливає, якої торкається або зачіпляє будь-яким іншим чином захід втручання ЄС.
Транспонування	Транспонування характеризує процес включення прав та обов'язків, викладених у Директиві ЄС, до національного законодавства, тим самим надаючи юридичну силу положенням Директиви. Комісія може вживати заходів, якщо держава-член не транспонує законодавство ЄС та/або не повідомляє Комісію щодо вжитих заходів. У разі відсутності або часткового транспонування Комісія може розпочати формальне порушення процедури та решті-решт, передати справу держави-члену до Європейського Суду.