

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 функціонування 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 бути 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, ефективно 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 невикористану 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 стейкхолдерами².

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 вказівках³ та у щорічних робочих програмах Комісії⁴. Належне планування охоплює початковий розгляд ініціативи в рамках Комісії та організацію допоміжних

² Ці методичні вказівки підтверджують та надалі визначають загальні правила щодо проведення консультацій службами Комісії, що викладено у Повідомленні 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

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 інструментами планування, що використовуються в даному процесі, є Програма Порядку Денного⁵ та Дорожні Карти. Детальна інформація про те, які ініціативи мають бути включені до Програми Порядку Денного, міститься у інструкціях Генерального секретаря⁶, 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 Комісії⁸ 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 службами⁹ 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

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 С(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>

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 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 з 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 (PPE), яка буде аналізувати всі оцінки впливу і всі основні¹⁰ 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

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

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, 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.