

Досвід Естонії у сфері аналізу політики. Витяг з дослідження міжнародного досвіду та національної практики впровадження методик аналізу політики, консультацій із стейкхолдерами та підготовки обґрунтованих рекомендацій щодо формування політики

Досвід Естонії у різних сферах політики зазвичай вивчається крізь призму її досягнень у сфері цифрової трансформації. Однак, як свідчать експертні оцінки, подані у Огляді регуляторної політики ОЕСР 2025¹, Естонія демонструє відносно високий рівень розвитку якості оцінки політики, зокрема на етапі до її впровадження (Рис. 2).

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Estonia

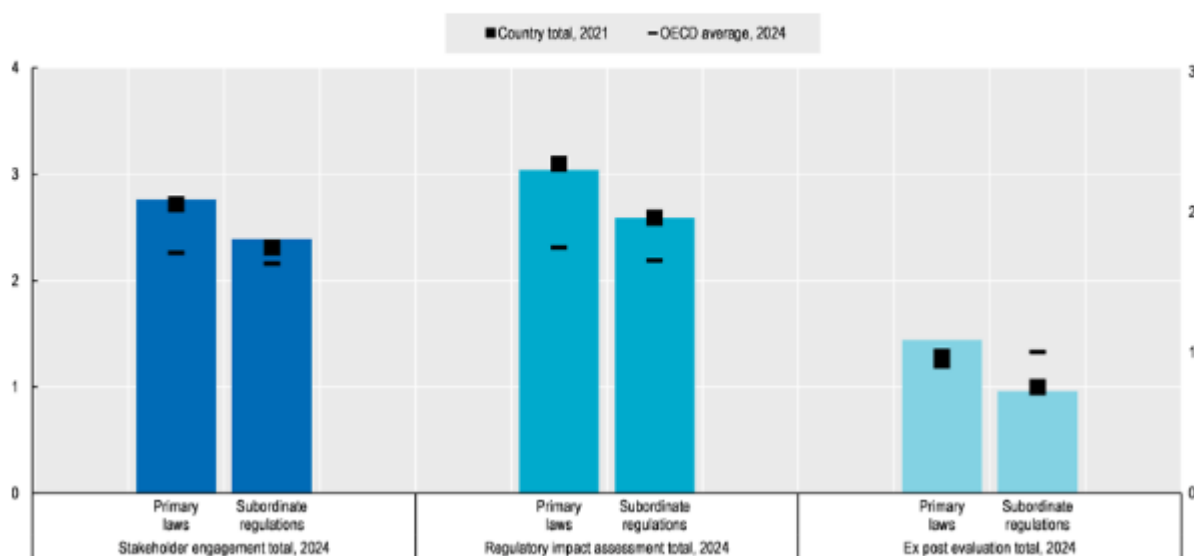


Рис. 2. Індикатор регуляторної політики і управління: Естонія (взято з Огляду регуляторної політики ОЕСР 2025³³).

До того ж між успіхами у вказаних сферах існує прямий причинно-наслідковий зв'язок, адже влада Естонії активно використовує досягнення у сфері діджиталізації для покращення якості оцінок політики.

¹ [Огляд регуляторної політики ОЕСР 2025](#)

Ілюстрацією такого підходу є положення пункту 12.3.4. Принципів законодавчої політики до 2030 року, затверджених Парламентом², згідно з яким “Уряд Республіки буде вживати заходи для забезпечення централізованої координації системи оцінки регуляторного впливу та надання необхідної методологічної підтримки та інструментів. Уряд Республіки запровадить ефективні механізми для забезпечення розумного використання існуючих даних, включаючи великі дані (Big Data). Необхідно докласти зусиль для залучення штучного інтелекту до аналізу. Мета полягає в тому, щоб досягти етапу, коли всі чинні законодавчі акти будуть машинозчитуваними.”.

Поєднання системного підходу до оцінки політики з активною цифровізацією, робить досвід Естонії надзвичайно цінним для України, яка вже має суттєві досягнення у сфері електронного врядування та розвинену цифрову інфраструктуру. Вказані аспекти дозволяють адаптувати естонський досвід, імплементуючи як окремі інструменти, так і концептуальні підходи до цифрової підтримки аналізу політики.

Національні лідери з оцінки політики

Ключовими інституціями у сфері забезпечення якості оцінки політики в Естонії є Урядовий офіс (**Riigikantselei**) і Міністерство юстиції та цифрових технологій (**Justiits- ja Digiministeerium**).

Повноваження **Урядового офісу** у вказаній сфері здебільшого стосуються планування та координації політики і є типовими для подібних установ. Проте варто відзначити кілька особливостей. Так, за ініціативою Урядового офісу було проведено ряд досліджень, що стосуються питань оцінки впроваджених політик та аналізу проблем і тенденцій, що є важливими для Естонії в довгостроковій перспективі у різних сферах

² [Принципи законодавчої політики до 2030 року](#)

політики³. Так, наприклад, було проведено дослідження щодо аналізу ролі публічних бібліотек із підготовкою пропозицій щодо посилення міждисциплінарної співпраці, використання водних ресурсів Естонії, мінімальних критеріїв доступності для запланованих багатоквартирних будинків, можливих моделей позасудового вирішення споживчих спорів, національної методології оцінки ризиків відмивання грошей та фінансування тероризму. Таким чином, Урядовий Офіс виступає у ролі установи, яка формує фактологічну базу, на основі якої ґрунтується політика, що розробляється міністерствами.

Варто зазначити, що саме Урядовий офіс відіграв ключову роль у реалізації плану дій Естонії в рамках Партнерства “Відкритий уряд” на 2022–2024 роки. У рамках цього документу Урядовий офіс сприяв систематичному використанню експериментів та пілотних проектів у процесі розробки політики.

Провідну роль у сфері забезпечення якості оцінки політики в Естонії відіграє **Міністерство юстиції та цифрових технологій**⁴. Очільник відомства щорічно звітує перед парламентом, зокрема щодо дотримання вимог щодо аналізу регуляторного впливу та взаємодії із зацікавленими сторонами.⁵ Міністерство відіграє ключову роль у проведенні оцінки політики ex-ante відповідальними особами. Воно здійснює координацію процесу оцінки політики⁶ та перевірку відповідних звітів з можливістю їх повернення розробнику в разі невідповідності вимогам законодавства.³⁶

Варто зазначити, що саме Міністерство юстиції та цифрових технологій забезпечує методичний супровід проведення оцінки політики та професійне навчання державних службовців у цій сфері.

³ [Офіційний сайт Урядового офісу](#)

⁴ [Офіційний сайт Міністерства юстиції та цифрових технологій](#)

⁵ [Огляд регуляторної політики ОЕСР 2025](#)

⁶ [Офіційний сайт Урядового офісу](#)

Оцінка політики ex-ante

Визначення оцінки впливу можна знайти в **Методиках оцінки впливу (Mõjude hindamise metoodika)**⁷, підготовлених спільно Урядовим офісом та Міністерством юстиції та цифрових технологій. Так, оцінка впливу визначається, як процес збору доказів про переваги та недоліки запланованих варіантів політики, оцінки їхніх потенційних наслідків, а також ефективності або впливу наявних інструментів політики. Оцінка впливу – це логічна послідовність кроків, які необхідно здійснити під час розробки варіантів політики, у процесі її реалізації або після завершення впровадження.

Відповідно до зазначених методик основною цінністю оцінки впливу є зменшення кількості рішень, що мають непередбачувані або вкрай невизначені наслідки. Згідно з методиками навіть після поверхневої оцінки впливу можна встановити, у якій мірі уряд має бути залучений до вирішення конкретної проблеми, виникненню яких проблем можна запобігти і як найкраще вирішувати проблеми, що уже існують.

Цінність процедури оцінки впливу знайшла відображення і в національному законодавстві. Так, відповідно до Правил належної законодавчої та регуляторної практики (HÕNTE)⁸ оцінка впливу ex-ante в Естонії є обов'язковою майже для всіх законів, за винятком:

- закони, прийняття яких є терміновим;
- проект закону стосується імплементації права Європейського Союзу;
- закони, які стосуються укладення, зміни або розірвання міжнародних угод;
- Річний Закон про державний бюджет або проект закону про внесення змін до нього, або проект закону про доповнення до бюджету;

⁷ [Методика оцінки впливу](#)

⁸ [Правила належної законодавчої практики \(HÕNTE\)](#)

- закони, реалізація яких не спричинить суттєвих правових змін або іншого суттєвого впливу.

Результати оцінки ex-ante викладаються в документі “Намір розробки” (**väljatöötamiskavatsus, VTK**).

З метою визначення особливостей оцінки ex-ante в Естонії, були досліджені Шаблон підготовки Наміру розробки (VTK), а також ряд намірів розробки:

- **Tarbijakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus** (Намір розробки проекту закону про внесення змін до Закону про захист прав споживачів)⁹;

- **Kaitseliidu seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus** (Намір розробки проекту закону про внесення змін до Закону про оборону та Закону про податок на прибуток)¹⁰;

- **Ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus** (Намір розробки проекту закону про спрощення оподаткування доходів від підприємницької діяльності)¹¹.

Шаблон Наміру розробки (VTK) складається з таких елементів:

1. Проблема, цільова група і цілі. У першому розділі звіту з оцінки ex-ante описується проблема або ряд проблем, на вирішення яких буде спрямоване державне втручання. Також визначаються групи осіб, на яких вплине прийняття правового акта, надається їх коротка характеристика, зазначаються особливості та кількість. Вказаний розділ також містить положення щодо цілі, яку рекомендовано визначати, спираючись на критерії SMART. При постановці цілей також рекомендується визначати індикатори їх досягнення. Важливою складовою

⁹ [Намір розробки проекту закону про внесення змін до Закону про захист прав споживачів](#)

¹⁰ [Намір розробки проекту закону про внесення змін до Закону про оборону та Закону про податок на прибуток](#)

¹¹ [Намір розробки проекту закону про спрощення оподаткування доходів від підприємницької діяльності](#)

цього розділу є обґрунтування зв'язку представленої ініціативи з програмою діяльності Уряду та законодавством Європейського Союзу.

У досліджених звітах з оцінки ex-ante мета відповідає визначеній проблемі. Так, наприклад, у Намірі розробки проекту закону про внесення змін до Закону про оборону та Закону про податок на прибуток визначається проблема “Зміна регулювання щодо встановлення структурних підрозділів KaLS” і відповідно мета “Зміна регулювання щодо створення структурних підрозділів KaLS”.

2. Поточна ситуація, дослідження і аналіз. У тексті цього розділу перелічуються нормативно-правові акти та стратегічні документи, які стосуються визначеної проблеми, вказується примітка на наявність регулювання на рівні Європейського Союзу. Окремо вказується перелік проведених досліджень стосовно проблеми із зазначенням основних висновків, що мають значення для розроблення подальшого державного втручання. Також наводяться суб'єкти, залучені до проведення оцінки ex-ante, та пояснюється їх роль.

3. Можливі нерегуляторні вирішення проблеми. У вказаному розділі описуються нерегуляторні варіанти вирішення ідентифікованої проблеми. Рекомендовано розглядати такі нерегуляторні альтернативи:

- інформування громадськості;
- збільшення фінансування;
- збереження існуючої ситуації, тобто не робити нічого;
- забезпечення кращого виконання існуючих нормативних актів.

Варто зазначити, що вказаний перелік не є виключним, що дозволяє розглядати інші нерегуляторні варіанти.

У досліджених звітах вказується, які з визначених нерегуляторних варіантів розглядались, та пояснюється, чому кожен із цих варіантів не може бути використаний для досягнення поставленої мети.

4. Можливі регуляторні вирішення проблеми. В цьому розділі наводиться огляд різних практик вирішення цієї проблеми в інших країнах. Також надається короткий опис або пояснення щодо неврахування досвіду інших країн, наприклад, у випадках, коли проблема має унікальний характер або не має прямих аналогів у міжнародній практиці.

Також у вказаному розділі, описуються регуляторні варіанти вирішення проблеми з конкретними вказівками на норми чинного законодавства, які пропонується змінити.

Закінчується вказаний розділ описом регуляторних можливостей, визначених Конституцією, а також законодавством Європейського Союзу та міжнародним правом.

5. Попередній аналіз впливу регуляторних можливостей та значущість впливу. При описі впливу регуляторного варіанту вирішення проблеми вказується, як зазначена пропозиція вплине на певну сферу суспільних відносин, цільову групу. На основі цього робиться висновок про масштаб впливу, частоту його прояву, ризик виникнення небажаних наслідків та значимість впливу.

Для полегшення проведення оцінки впливу в Естонії застосовується контрольна анкета для оцінки впливу¹². У ній вказується сфера суспільних відносин, вплив на яку може оцінюватись, та перелік запитань з роз'ясненнями, які можуть стати орієнтиром для працівників, які готують звіт з оцінки ex-ante. В анкеті запропоновано визначати вплив на такі сфери: соціальну сферу; освіту, культура та спорт; економіку; екологію; адміністративну сферу; інформаційні технології та інформаційне суспільство; національну оборону та зовнішні відносини; внутрішню безпеку; регіональний розвиток, у тому числі міські, сільські та приморські райони. Варто зазначити, що вказані рекомендації знаходять свій практичний прояв у досліджених звітах з оцінки ex-ante.

¹² [Контрольна анкета для оцінки впливу](#)

Також у цьому розділі описуються очікувані витрати, пов'язані з впровадженням обраного варіанту політики, та розміщується вказівка на необхідність проведення подальшої оцінки впливу.

6. Пропонована правова норма та план її розробки. У заключній частині звіту з оцінки ex-ante пояснюється, чи передбачає обраний варіант втручання прийняття нового нормативно-правового акту, чи його буде реалізовано шляхом внесення змін до чинного законодавства. Також наводиться перелік усіх нормативно-правових актів, пов'язаних з реалізацією втручання, зазначаються терміни проведення ґрунтовного аналізу впливу, орієнтовні дати публічних консультацій та набрання чинності новим або оновленим нормативно-правовим актом. У цій частині вказуються контактні дані посадових осіб, відповідальних за впровадження запропонованої політики.

Варто зазначити, що результати оцінки впливу закону також викладаються у частині 6 пояснювальної записки¹³ до законопроекту. Відтак у разі якщо Намір розробки (VTK) не складено або зміст закону зазнав змін уже після підготовки Наміру розробки (VTK), то частина 6 пояснювальної записки має відповідати вимогам до підготовки Наміру розробки (VTK). Іншими словами, зміст вказаної частини пояснювальної записки має представляти деталізовану версію Наміру розробки (VTK).

Вимоги до змісту оцінки впливу, яка викладається у пояснювальній записці, відрізняються від вимог до змісту Наміру розробки (VTK). Так, у тексті пояснювальної записки має бути зазначена точна класифікація сфер впливу відповідно до контрольної анкети для оцінки впливу.

Під час опису впливу рекомендовано застосовувати такі критерії: розмір цільової групи, масштаб впливу, частота прояву впливу та ризик прояву небажаних впливів. Під час оцінки впливу обраний варіант вирішення проблеми порівнюється з ситуацією у статусі-кво.

¹³ [Інструкції щодо написання розділу 6 пояснювальної записки до законопроекту «Вплив Закону»](#)

Розділ, присвячений оцінці впливу, повинен також містити підсумковий виклад адміністративного навантаження на підприємства та громадян. Відтак, рекомендовано вказувати, як прийняття закону вплине (збільшить або зменшить) на адміністративне навантаження на підприємства, громадян та державний сектор в цілому.

Слід звернути увагу на певну концептуальну розбіжність між підходами до аналізу політики ex-ante, викладеними в методиці оцінки впливу¹⁴, та практикою підготовки звітів цього типу. Так, у методиці рекомендовано визначати вплив для кожного із запропонованих варіантів втручання. У такому випадку вибір найоптимальнішого варіанту має відбуватися на основі порівняння очікуваних впливів за критерієм їх відповідності визначеним цілям політики. Натомість в досліджених звітах з оцінки ex-ante вплив визначався тільки для обраного варіанту політики, а чіткі критерії для порівняння альтернативних варіантів були відсутні.

¹⁴ [Методика оцінки впливу](#)