

09.07.2007

Борис Бордюг  
Катерина Малюгіна  
Олександр Татаревський

**Посібник для слухача до  
курсу  
«Аналіз регуляторного  
впливу»**

---

<b>Вступ .....</b>	<b>5</b>
<b>Модуль 1: «Аналіз регуляторного впливу як складова частина державної регуляторної політики» .....</b>	<b>6</b>
1. Теоретичний матеріал до модуля №1 .....	6
1.1 Термінологія.....	6
1.2 Поняття Аналізу Регуляторного Впливу.....	7
1.3 Державна регуляторна політика: історія виникнення, основні поняття та завдання .....	8
1.4 Місце АРВ в державній регуляторній політиці.....	10
1.5 Зв'язок аналізу регуляторного впливу з аналізом політики .....	11
1.6 Загальний опис процесу здійснення аналізу регуляторного впливу.....	13
1.7 Основні проблеми, що виникають в процесі підготовки АРВ .....	16
1.8 Умови, що забезпечують максимальну ефективність аналізу регуляторного впливу .....	16
Вправи .....	17
Вправа 1 до модуля 1: .....	17
Вправа 2 до модуля 1: .....	17
Вправа 3 до модуля 1: .....	17
Вправа 4 до модуля 1: .....	18
Вправа 5 до модуля 1: .....	18
Контрольні питання для самопідготовки.....	18
Рекомендовані джерела.....	18
<b>Модуль №2 «Аналіз регуляторного впливу: міжнародний досвід і досвід України» .....</b>	<b>20</b>
2. Теоретичний матеріал до модуля № 2 .....	20
2.1 Досвід США .....	21
2.2 Оцінка впливу в Європейському союзі.....	22
2.3 Досвід Австралії.....	26
2.4 Українська практика АРВ .....	30
Вправи .....	31
Вправа 1 до модуля 2 .....	31
Ситуативне дослідження до модуля 2: Досвід Великобританії з проведення оцінки впливу, як приклад кращої практики.....	31
Контрольні питання для самопідготовки.....	35
Рекомендовані джерела.....	35
<b>Модуль № 3 “Процес підготовки АРВ: загальна характеристика і формальні вимоги” .....</b>	<b>36</b>
3. Теоретичний матеріал до модуля № 3 .....	36
3.1 Хто зобов'язаний готувати АРВ:.....	36
3.2 В яких випадках підготовка АРВ є обов'язковою:.....	37
3.3 Складові частини АРВ:.....	38
3.4 Оприлюднення та узгодження АРВ .....	42
Вправи .....	43
Вправа 1 до модуля 3 .....	43
Ситуативне дослідження 1 до модуля 3: Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України .....	43
Ситуативне дослідження 2 до модуля 3: Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта: спільного наказу Міністерства фінансів та Держпідприємництва України про затвердження Ліцензійних умов з проведення азартних ігор .....	44
Контрольні питання для самопідготовки.....	44
Рекомендовані джерела.....	44

<b>Модуль №4 “Основні етапи підготовки АРВ”</b> .....	<b>45</b>
4. Теоретичний матеріал до модуля № 4 .....	45
Модуль №4.1 “Обґрунтування державного втручання та цілей такого втручання” .....	45
Модуль №4.2 “Альтернативи” .....	48
Модуль №4.3 “Аналіз вигод та витрат” .....	49
Модуль №4.4 “Питання впровадження рішення” .....	57
Вправи .....	59
Вправа 1 до модуля 4.1 .....	59
Вправа 2 до модуля 4.2 .....	59
Вправа 1 до модуля 4.3 .....	60
Вправа 2 до модуля 4.3 .....	60
Вправа 3 до модуля 4.3 .....	60
Вправа 4 до модуля 4.3 .....	60
Вправа 5 до модуля 4.3 .....	60
Вправа 6 до модуля 4.3 .....	61
Вправа 7 до модуля 4.3 .....	62
Вправа 1 до модуля 4.4 .....	62
Вправа 2 до модуля 4.4 .....	62
Ситуативне дослідження до модуля 4.1 “Обґрунтування доцільності втручання регуляторних органів на фінансових ринках” .....	62
Ситуативне дослідження до модуля 4.2 “Альтернативи державного втручання на фінансових ринках” .....	63
Ситуативне дослідження до модуля 4.3. “Аналіз вигод та витрат запровадження нового бланку суворої звітності” .....	64
Контрольні питання для самопідготовки.....	71
Рекомендовані джерела.....	72
<b>Модуль №5 “Основні види впливів та способи їхньої оцінки”</b> .....	<b>73</b>
5. Теоретичний матеріал до модуля № 5 .....	73
Модуль №5.1 “Вплив на навколишнє середовище” .....	73
Модуль №5.2 “Вплив на соціальну сферу” .....	73
Модуль №5.3 “Вплив на економіку” .....	74
Вправи .....	75
Вправа до модуля 5.1 .....	75
Вправа до модуля 5.2 .....	75
Вправа до модуля 5.3: Аналіз регуляторного впливу від впровадження обмежувальних заходів на здійснення кредитування у валюті. ....	76
Ситуативне дослідження №1 “Аналіз впливу на екологію та соціальну сферу створення Євро-Середземноморської зони вільної торгівлі ” .....	76
Ситуативне дослідження №2 “Аналіз впливу створення зони вільної торгівлі між ЄС та країнами Середземномор’я в сільському господарстві” .....	78
Контрольні питання для самопідготовки.....	79
Рекомендовані джерела.....	79
<b>Модуль №6 «Відстеження результативності»</b> .....	<b>81</b>
6. Теоретичний матеріал до модуля № 6 .....	81
6.1 Відстеження результативності: сутність, цілі та завдання.....	81
6.2 Види та періодичність відстеження результативності .....	82
6.3 Хто здійснює відстеження результативності .....	83
6.4 Як організувати процес відстеження результативності .....	83
6.5 Методи збору інформації під час відстеження результативності.....	84
6.6 Звіт про відстеження результативності.....	85
6.7 Проблеми з якими доведеться мати справу .....	85
Вправи .....	86
Вправа 1 до модуля 6 .....	86

Ситуативне дослідження 1 до модуля 6: Звіт про базове відстеження результативності наказу Міністерства транспорту та зв'язку України „Про встановлення понижуючого коефіцієнта до портових зборів для суден, які заходять в порти Дніпро-Бузького регіону” від 27.02.2006 р. № 185. ....	86
Контрольні питання для самопідготовки.....	89
Рекомендовані джерела.....	89
<b>Список літератури (рекомендовані джерела) .....</b>	<b>90</b>

---

## ВСТУП

---

**Мета курсу:** Систематизувати та поглибити знання про сферу застосування, структуру та методологію здійснення аналізу регуляторного впливу державних рішень. Розширити «інструментарій», який слухачі можуть застосовувати під час підготовки АРВ

**Цілі курсу:**

- Познайомити учасників з інформацією про аналітичне забезпечення процесу прийняття рішень в демократичних країнах;
- Систематизувати знання учасників щодо поняття та сфери застосування АРВ;
- Надати інформацію про досвід застосування АРВ в провідних країнах світу та в Україні;
- Поглибити знання щодо структури та порядку організації АРВ в процесі прийняття рішень;
- Відпрацювати методики оцінки різних видів впливу.

**Завдання курсу:** (що слухачі після вивчення курсу будуть знати, що вміти, якими навичками володіти) Після курсу учасники будуть

**знати:**

- Про сутність АРВ та його місце в процесі підготовки і прийняття рішень
- Про практику застосування АРВ в різних країнах (у тому числі – в Україні)
- Процес, процедури та шаблони АРВ.
- Основні підходи до оцінки впливів різного виду

**вміти:**

- Визначати доцільність чи недоцільність застосування АРВ при прийнятті рішень
- Здійснювати керівництво процесом підготовки АРВ
- Забезпечувати якісну наповнення документів з АРВ пропонованих рішень

**Стисла довідка про розробників та консультантів:**

**Борис Бордюг** – старший економіст Міжнародного центру перспективних досліджень.

**Катерина Малютіна** - економіст Міжнародного центру перспективних досліджень.

**Олександр Татаревський** - керівник Департаменту державного врядування Міжнародного центру перспективних досліджень, фахівець з державного врядування.

---

# МОДУЛЬ 1: «АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ЯК СКЛADOVA ЧАСТИНА ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ»

---

**Короткий опис модуля:** Містить інформацію про поняття та сутність аналізу регуляторного впливу та державної регуляторної політики. Визначає місце та призначення АРВ в державній регуляторній політиці, зв'язок АРВ з аналізом політики.

**Цілі модуля:** Систематизувати та поглибити знання студентів щодо АРВ. Роз'яснити призначення АРВ для вироблення ефективних державних рішень.

**Завдання модуля:** Після вивчення модуля студент повинен:

- чітко розуміти сутність та мету державної регуляторної політики;
- усвідомлювати сутність АРВ як інструменту державної регуляторної політики;
- мати загальне уявлення про процес здійснення аналізу регуляторного впливу;
- знати про основні проблеми, які супроводжують розробників аналізу регуляторного впливу.

**Ключові поняття:** Аналіз регуляторного впливу, державна регуляторна політика, регуляторний акт, аналіз політики, державна політика

## 1. Теоретичний матеріал до модуля №1

### 1.1 Термінологія

**Аналіз державної політики** – порада-рекомендація щодо альтернативи-стратегії на пряму дії / бездіяльності влади, зорієнтована на вирішення певної суспільної проблеми чи сукупності проблем, яка ґрунтується на суспільних цінностях.

**Державна політика** - напрям дії або утримання від неї, обрані органами державної влади для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем.

**Державна політика** - сума прямих або опосередкованих дій уряду, котрі впливають на повсякденне життя громадян. Це все, що уряд вирішив робити, або не робити.

**Проблема** (з точки зору державної політики) – ситуація, яка викликає занепокоєння у суспільстві та потребує реакції з боку органів державної влади.

**Цілі політики** - те, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

**Інструменти (знаряддя) політики** - специфічні способи, за допомогою яких політика впроваджується у життя.

**Ефективність політики (efficiency)** - це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами. Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних.

## 1.2 Поняття Аналізу Регуляторного Впливу

Визначення поняття **аналіз регуляторного впливу** наведено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі цей Закон ми будемо називати як *Закон про регуляторну політику*).

Відповідно до цього акту законодавства

**Аналіз регуляторного впливу** - документ, який містить:

- обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта;
- аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, на забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Тобто, з точки зору українського законодавства, АРВ – це **документ**, в якому за певними стандартами проаналізовано проект регуляторного акту.

Таке визначення не розкриває сутності поняття АРВ. Тому доцільно дати більш розвернуте тлумачення. Можна запропонувати декілька різних визначень терміну «аналіз регуляторного впливу».

- АРВ – це спосіб збору й організації інформації про очікувані впливи державних рішень (які відображені в регуляторних актах), а також їхні ймовірні альтернативи;
- АРВ – це інформативно-аналітичний метод оцінки можливих витрат, наслідків, побічних ефектів запланованих інструментів політики (законів, регуляторних актів тощо);
- АРВ – інструмент систематичної оцінки позитивного і негативного впливу пропонованих та існуючих актів з метою підвищення якості регуляторних рішень;
- АРВ – процес ідентифікації майбутніх наслідків від поточних пропонованих дій (рішень).

Як видно з наведеного вище визначення, аналіз регуляторного впливу готується стосовно **регуляторних актів**. Отже, для того, щоб повною мірою розуміти, що таке АРВ, необхідно розібратися з тим, що таке регуляторний акт. В *Законі про регуляторну політику* наведено таке визначення:

**Регуляторний акт** - це:

- прийнятий регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Перший висновок, який можна зробити з наведеного вище визначення, - не кожний нормативно-правовий акт є регуляторним актом. Нормативно-правовий акт можна віднести до категорії регуляторних актів, якщо він містить хоча б одне положення, яке **врегульовує**

**господарські або адміністративні відносини між органом державної влади та суб'єктами господарювання.**

Другий важливий висновок – поняття регуляторного акту є ширшим за поняття нормативно-правового акту. Оскільки, до регуляторних актів можуть належати й **інші офіційні письмові документи** (наприклад, листи органів виконавчої влади). Такі документи будуть вважатися регуляторним актом, якщо міститимуть положення, які:

- встановлюють, змінюють чи скасовують **норми права**, та застосовується неодноразово щодо невизначеного кола осіб;
- спрямовані на правове регулювання господарських або адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Загалом, можна запропонувати такий перелік ознак регуляторного акту:

#### **Ознаки регуляторного акту:**

- акт (документ) має владно-організаційний характер;
- приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом;
- встановлює загальні правила безособистісного характеру;
- розрахований на багаторазове використання для всіх передбаченими ним випадків;
- йому притаманна стабільність;
- юридична сила акту (документу) зберігається незалежно від виконання приписів в часі.

Теоретичним підґрунтям АРВ є наукове вчення, відоме як “економічна теорія добробуту”, що має кілька основних припущень:

- перше - люди можуть об'єктивно оцінювати альтернативні дії;
- друге - такі дії можуть бути спільно виражені індивідами у загальноприйнятій одиниці вартості (наприклад, в гривні);
- третє - суспільство повинно обирати такі дії, які принесуть максимальну користь для усіх його членів.

Аналіз регуляторного впливу якраз і створювався як інструмент, за допомогою якого люди оцінюють в загальноприйнятих одиницях ефект від впровадження різних варіантів вирішення проблеми, і на основі такої оцінки обирають оптимальний варіант.

АРВ - гнучкий інструмент, який допускає різне застосування в залежності від ситуації та потреб, від наявного часу та ресурсів. В найпростішій формі АРВ може представляти перелік очікуваних позитивів, негативів й невизначених впливів запланованої дії, виражених у кількісній формі. Більш складною формою АРВ є ретельний аналіз витрат і вигод, який іноді здійснюють з використанням широкомасштабних економетричних моделей економіки із залученням економістів, інженерів, науковців та інших експертів.

Спрощені форми аналізу можуть застосовуватись:

- за наявності обмежених ресурсів;
- для менш важливих інструментів політики.

Як правило такі спрощені аналізи держслужбовці можуть здійснювати навіть без спеціальної підготовки та навчання щодо кількісних та якісних методів оцінки.

### **1.3 Державна регуляторна політика: історія виникнення, основні поняття та завдання**

Аналіз регуляторного впливу на сьогоднішній день є складовим елементом, а точніше – основним інструментом **державної регуляторної політики**. Тож для того, щоб зрозуміти



призначення цього інструменту, необхідно чітко розуміти сутність та завдання державної регуляторної політики в Україні.

З точки зору закону **державна регуляторна політика** визначається як напрям державної політики, спрямований на:

- вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів;
- зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання;
- усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Абстрагувавшись від визначення, наведеного в *Законі про державну регуляторну політику*, цей термін можна визначити як:

пов'язаний в єдиний механізм комплекс принципів, процедур і шаблонів, що використовуються в процесі підготовки й прийняття державних рішень для покращення їх якості та ефективності.

Як це не дивно, але державна регуляторна політика з'явилась в Україні трохи пізніше ніж в Україні почали використовувати такий інструмент, як аналіз регуляторного впливу. А точніше – з 2003 року, коли був ухвалений Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Це стало можливим внаслідок усвідомлення політиками двох фактів:

1. В Україні існує нагальна потреба якісної зміни державних рішень (насамперед, у сфері підприємницької діяльності), а також актів, через які ці рішення впроваджуються.
2. Для покращення державного регулювання підприємницької діяльності потрібна цілісна система, яка не може обмежуватись виключно аналізом очікуваних наслідків від прийняття пропонуваніх рішень.

**Головне завдання** державної регуляторної політики – гарантувати дотримання органами влади під час прийняття регуляторних актів таких принципів:

- *Доцільність*. Цей принцип означає, що втручання органами влади в господарську діяльність через прийняття регуляторних актів повинно здійснюватись виключно у випадках коли існує проблема, вирішення якої неможливе без державного регулювання.
- *Адекватність*. Відповідно до цього принципу форма та рівень державного регулювання господарських відносин повинен відповідати потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив.

#### **Наприклад:**

Існує проблема – збільшення правопорушень в одній із сфер підприємницької діяльності – торгівлі продовольчими товарами.

**Неадекватним варіантом** вирішення цієї проблеми буде повне або суттєве обмеження права підприємців на провадження діяльності з торгівлі продовольчими товарами. Хоча таке рішення і може знизити кількість правопорушень.

Більш адекватними варіантами можуть бути: посилення захисту прав споживачів, впровадження додаткових контрольних заходів, перегляд та скасування необґрунтованих (надмірних) технічних та адміністративних бар'єрів тощо.

- *Ефективність*<sup>1</sup>. Точніше було б казати «максимальна ефективність», оскільки цей принцип вимагає від дії регуляторного акта досягнення **максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів** суб'єктів господарювання, громадян та держави.

#### **Наприклад:**

Існує проблема – контрабанда алкогольних товарів.

Для подолання контрабанди можна ускладнити митні процедури, створити додаткові контролюючі інстанції, впровадити жорстку систему маркування, змінити розмір акцизного збору, запровадити ліцензування тощо.

Реалізація кожного варіанту потребуватиме певних витрат як від держави, так і від бізнесу. При цьому витрати на впровадження деяких варіантів (наприклад, ускладнення митних процедур), скоріше за все перевищуватимуть вигоди (оскільки основний обсяг контрабанди йде взагалі поза будь-якими митними процедурами).

Такі варіанти не відповідають принципу ефективності й повинні відкидатися ще на етапі розробки проектів регуляторних актів.

- *Збалансованість*. Цей принцип вимагає, щоб органи влади намагались досягти балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави під час прийняття своїх рішень. Тобто, приймаючи регуляторні акти такі органи повинні діяти не тільки в інтересах держави (наприклад, встановлюючи більш жорсткий контроль за діяльністю підприємців), а й про інтереси інших сторін (зокрема, підприємців, які навпаки прагнуть мінімізувати контроль з боку держави). Для дотримання цього принципу необхідно, як мінімум, визначити інтереси всіх сторін та оцінити потенційні впливи пропонованого рішення на всі зацікавлені сторони.
- *Передбачуваність*. Також дуже важливий принцип. Адже тільки передбачувана діяльність державних органів робить для підприємців можливим планування своєї діяльності. Цей принцип вимагає, щоб регуляторна діяльність органів влади була послідовною, відповідала цілям державної політики (наприклад тим, які визначені в урядових програмах), а також планам з підготовки проектів регуляторних актів.
- *Прозорість та врахування громадської думки*. Багатогранний принцип, для дотримання якого органи влади повинні:
  - здійснювати свою регуляторну діяльність (зокрема, розробку, аналіз, прийняття регуляторних актів, відстеження їх результативності) відкрито;
  - в обов'язковому порядку розглядати ініціативи, зауваження та пропозиції, надані у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями;
  - обов'язково і своєчасно доводити прийняті регуляторні акти до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
  - інформувати громадськість про здійснення регуляторної діяльності.

## **1.4 Місце АРВ в державній регуляторній політиці**

Забезпечити виконання основного завдання державної регуляторної політики можна за допомогою багатьох інструментів. Один з головних – аналіз регуляторного впливу.

Тобто, основне призначення АРВ з точки зору державної регуляторної політики – гарантування дотримання органами влади основних принципів державної регуляторної політики, забезпечити поліпшення якості урядових рішень.

<sup>1</sup> Що таке ефективність в аспекті державної політики дивись визначення з попереднього підрозділу посібника.

Вирішується це завдання через попередню оцінку бажаних і небажаних результатів запропонованого регулювання. Результати такої оцінки – умовно можна згрупувати в три блоки:

1. **Оцінка наслідків.** АРВ дає відповіді на питання: “Чи приведе запропоноване рішення до вирішення проблеми (покращення ситуації)? Якими будуть економічні наслідки, зокрема співвідношення між вигодою та витратами?”. В цьому блоці АРВ політик може віднайти інформацію про:
  - a. бюджетні, соціальні, економічні та екологічні витрати та вигоди;
  - b. небажані побічні ефекти.
2. **Розподільчі ефекти.** АРВ досліджує **розподільчий характер** впливу запропонованого органом влади регуляторного акта і чітко визначає, хто виграє, а хто програє і в якій мірі.
3. **Оцінка ризиків.** Під час підготовки АРВ оцінюються фактори ризику та можливості щодо впровадження регулювання. Отож, особи, які прийматимуть рішення, матимуть інформацію про:
  - a. можливі проблеми із втіленням, сприйняттям та виконанням;
  - b. можливі упущення, протиріччя, нечіткість.

**Така інформація є основою для процесу прийняття обґрунтованих (поміrkованих) рішень.** Вона дає регуляторним органам можливість до ухвалення регуляторного акту виявити його слабкі місця та внести зміни, які можуть гарантувати зменшення витрат, підвищити вигоди, мінімізувати небажані та неочікувані наслідки інструментів.

### **1.5 Зв'язок аналізу регуляторного впливу з аналізом політики**

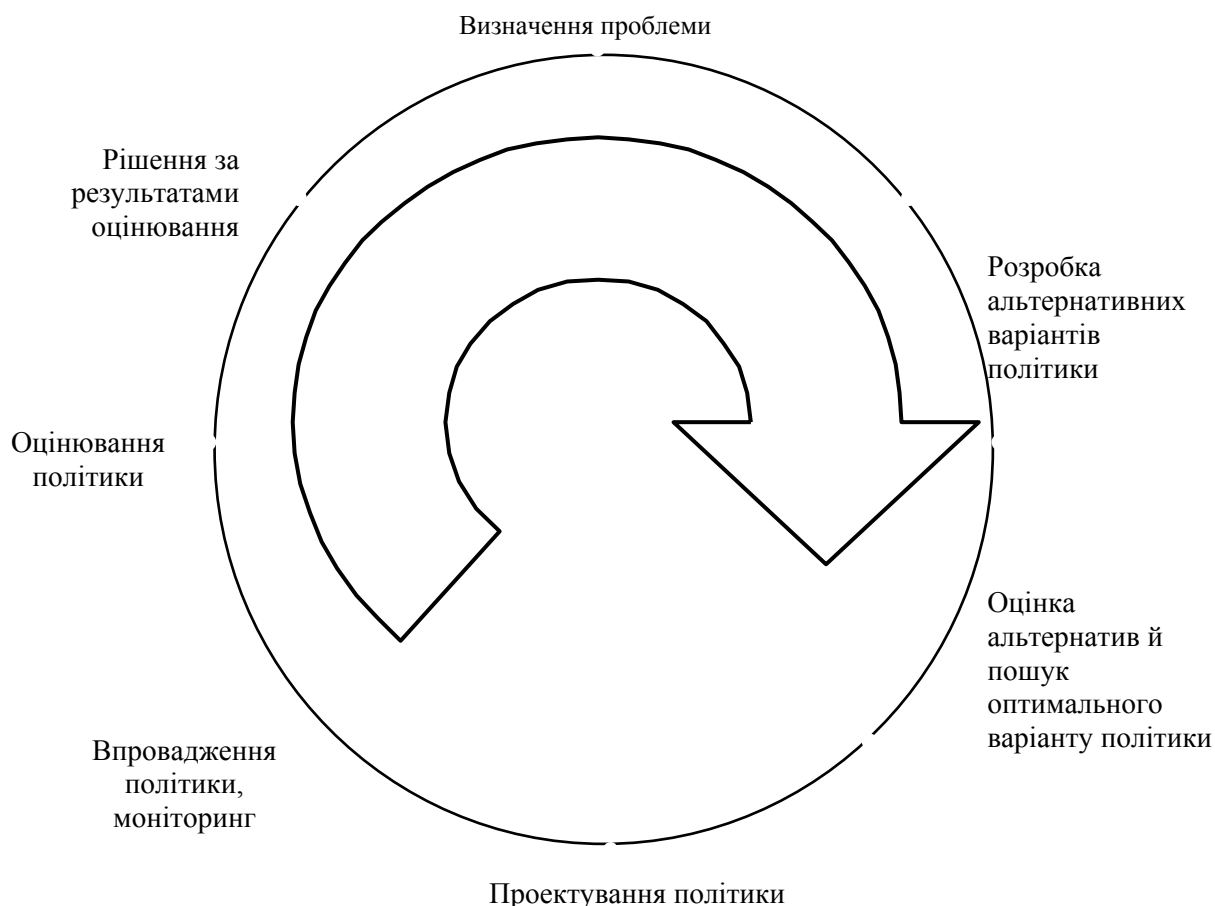
АРВ є інструментом, який може застосовуватись сам по собі. Однак у такому випадку практична користь від нього не виправдовуватиме витрат, потрібних на впровадження АРВ.

В більшості країн світу визнано, що для ефективності АРВ має бути **інтегровано у загальну систему розробки політики**, а не бути додатком на останній стадії прийняття рішень. Тільки за таких умов аналіз буде стимулювати регуляторні органи і політиків структурно мислити перед застосуванням будь-яких регуляторних заходів, а також збільшуватиме відповідальність таких заходів.

**Аналіз політики** – це той інструмент, який допомагає владі виробити певний курс дій. Тобто, виробити ефективну політику з певного питання.

Взагалі процес вироблення політики є циклічним і включає такі етапи:

- визначення проблеми / встановлення порядку денного;
- розробка альтернативних варіантів політики (варіантів вирішення проблеми) – іноді його ще називають етапом формулювання політики;
- пошук розв'язку проблеми / вибір найприйнятнішого варіанта політики;
- проектування політики;
- впровадження політики, моніторинг;
- оцінювання політики;
- рішення за результатами оцінювання (продовження або припинення політики).



В процесі вироблення політики аналіз політики застосовують для того щоб виробити оптимальну стратегію вирішення існуючої проблеми.

Очевидно, що зробити поміркований вибір з проміж різних стратегій можна тільки оцінивши потенційні впливи від їх впровадження. Для вирішення цього завдання в процесі аналізу політики й застосовують такий інструмент, як **аналіз впливу**.

Поняття **аналіз впливу** є дещо ширшим за поняття **аналізу регуляторного впливу**, оскільки охоплює діяльність з оцінки впливу не тільки регуляторних актів. Адже вплив на будь-яке середовище (наприклад, бізнес-середовище) мають не тільки ті рішення органів влади, які закріплено в регуляторних актах. Зокрема, такий вплив може виникати внаслідок:

- прийняття управлінських рішень;
- створення нових інституцій, установ, організацій;
- прийняття рішень щодо перерозподілу коштів;
- бездіяльності влади.

Аналіз впливу проводиться на різних стадіях циклу політики. Однак основне місце для застосування - стадія оцінки альтернатив й пошуку оптимального варіанту політики.

На цій стадії на основі певного набору оціночних критеріїв обирають найприйнятніший варіант політики для розв'язання конкретної проблеми.

Завдання, які аналіз впливу виконує в контексті аналізу політики дещо відмінні від завдань АРВ в аспекті державної регуляторної політики. Зокрема, аналіз впливу:

- **Покращує підзвітність регуляторних органів.** Аналіз впливу дозволяє громадськості оцінювати ефективність дій органів влади, й визначати яким чином їх рішення впливають на різні суспільні групи, а також змушує представників влади більшою мірою ділитися інформацією.

- **Підвищує рівень прозорості й консультацій.** Аналіз впливу передбачає проведення консультацій із зацікавленими сторонами і підключення їх таким чином до процесу прийняття рішень. Разом з тим, консультації із зацікавленими сторонами допомагають органам влади переконатися, що всі потенційні впливи визначено і оцінено, і, як наслідок, забезпечують обрання найкращих альтернатив.
- **Сприяє сприйняттю рішень органів влади.** Якісний аналіз впливу демонструє всім зацікавленим сторонам, що всі потенційні ефекти оцінено, і, що обраний варіант політики максимально збільшує вигоди і мінімізує витрати. Як наслідок, зацікавлені сторони більше розуміють причини прийняття того чи іншого рішення і, як наслідок, краще його сприймають.

Крім порівняння альтернатив, аналіз впливу застосовується для **оцінки діючих інструментів** політики. В рамках такої оцінки, аналіз дає інформацію щодо того, наскільки досягнуто цілей, наскільки добре відбувалося адміністрування, та щодо прийняття громадськістю. Така інформація дозволяє вдосконалювати існуючі інструменти політики або ж взагалі відмовлятися від їх застосування, якщо вони виявились неефективними для вирішення існуючої проблеми.

## 1.6 Загальний опис процесу здійснення аналізу регуляторного впливу

Незважаючи на те, які формальні та процедурні вимоги визначені законодавством для процесу підготовки АРВ, для того, щоб досягнути хороших результатів, аналіз потенційного впливу проектів урядових рішень необхідно проводити у три послідовні етапи:

- підготовка;
- аналіз;
- оцінка результатів аналізу.

Нижче подано опис того, щоб потрібно зробити на кожному з цих етапів.

### 1.6.1 Підготовка

Підготовка розпочинається із визначення цілей політики (цілей державного втручання) у певній сфері. Часто буває корисним розбити загальні цілі на більш конкретні – оперативні цілі.

Разом з тим необхідно визначити, які альтернативні варіанти вирішення існуючої проблеми будуть розглянуті в рамках аналізу. Принципово важливо, включити в аналіз так звану нульову альтернативу (статус-кво), яка означає, що уряд використовує для вирішення існуючої проблеми наявні інструменти без додаткового втручання.

Під час підготовки альтернатив політики доцільно провести консультації:

- з представниками зацікавлених міністерств (міністерств, який стосуватиметься нове рішення);
- з представниками місцевих органів влади;
- з неурядовими організаціями, іншими зацікавленими сторонами;
- з незалежними експертами.

Консультації проводяться з метою збору повної інформації як про саму проблему, так і про можливі шляхи її вирішення.

Для того, щоб в майбутньому мати можливість порівняти різні альтернативи, необхідно визначити **критерії оцінювання** (в Законі про державну регуляторну політику вони отримали назву «показники результативності») різних варіантів вирішення проблеми.

Для здійснення якісного аналізу важливо правильно сформулювати набір таких критеріїв. Найбільш очевидний з них – **витрати**. Однак, крім витрат при проведенні аналізу

регуляторного впливу є ще кілька важливих речей, на які потрібно звертати увагу. Залежно від часу та наявних ресурсів проект слід оцінювати за такими критеріями.

- **відповідність цілі** - цей критерій показує, наскільки проект рішення відповідає визначеним цілям
- **практичність** - цей критерій визначає, чи розроблене рішення може ефективно застосовуватися за умов існуючої адміністративної системи.
- **чіткість** - цей критерій застосовується для оцінки проекту рішення з точки зору можливих труднощів для груп інтересів із правильним розумінням рішення та його виконанням.
- **витрати на реалізацію** - цей критерій оцінює витрати та можливу економію, безпосередньо пов'язану із втіленням пропонованого акта.
- **взаємозалежність** - цей критерій оцінює, чи новий акт законодавства не породжує конфлікту з іншими законодавчими актами.

Після прийняття рішень щодо критеріїв та обсягів аналізу потрібно визначити методи та техніки, що застосовуватимуться під час здійснення аналізу регуляторного впливу.

I, нарешті, для застосування визначених методів та технік необхідна подальша підготовка:

- для проведення *аналізу вигод та витрат* чи *аналізу економічної ефективності* необхідно зібрати усі потрібні статистичні дані;
- для проведення *симуляції* необхідно розробити певні теоретичні приклади, ситуації чи сценарії для тестування на них проектів законів;
- для проведення *тестувань* реальних випадків, необхідно вибрати такі випадки чи регіони, де буде реалізовано пілотні проекти щодо нового законодавства паралельно із чинним законодавством.

### 1.6.2 Аналіз

На другому етапі можливі наслідки від впровадження різних альтернатив необхідно проаналізувати за кількісними та якісними критеріями. Як зазначено вище, різні варіанти вирішення проблеми аналізуються з точки зору певного набору критеріїв (показників). В залежності від критерію під час аналізу змінюватиметься й перелік питань, на які необхідно дати відповідь.

1. Для **аналізу на відповідність цілі** потрібно розглянути такі питання:

- Чи можуть виникнути побічні ефекти?
- Чи можливе неправильне застосування інструмента?
- Чи виправдані витрати протягом першого періоду довготерміновими вигодами?
- Чи є виправданим розподіл витрат з точки зору визначеної цілі?
- Чи є невідповідність між тими групами, які платять певну ціну, та тими, хто користуватиметься вигодами?
- Чи можливо / легко уникнути відповідальності за порушення встановлених правил?

2. Для **аналізу з точки зору практичності** необхідно дати відповіді на такі питання:

- Чи є запропонований інструмент достатньо гнучкий, щоб застосовуватися у всіх можливих умовах?
- Чи є достатньо обмеженими адміністративні вимоги? Чи можливо, що кошти, витрачені на адміністрування реалізації інструмента, перевищуватимуть отримані вигоди (напр., оплата за адміністративні послуги)?

- Чи є достатньо компетенції для реалізації інструмента, включаючи чітко визначені вимоги щодо координації?
- Чи є зрозумілим перехід від старої форми регулювання до нового інструмента?

3. Для **аналізу з точки зору чіткості** необхідно дослідити такі питання:

- Чи викладено рішення зрозумілою для виконавців мовою?
- Чи є якісь протиріччя в проекті рішення?
- Чи немає багатозначних понять?
- Чи чітко прописані завдання?

4. Для **аналізу з точки зору витрат на реалізацію** необхідно дослідити етапи впровадження пропонуваного рішення, на яких генеруються витрати та розглянути для різних груп інтересів (влада, бізнес, соціальні групи тощо) такі питання:

- Чи можливі витрати пропорційні до можливих вигод?
- Чи можливі певні збереження, що здатні повністю чи частково компенсувати витрати на реалізацію інструмента?
- Чи існуючі інституційні процедури забезпечують ефективну реалізацію (впровадження) нового рішення, чи, можливо, витрати можна зменшити за допомогою організаційних/процедурних/інституційних змін?

5. Для **аналізу з точки зору взаємозалежності** необхідно відповісти на такі питання:

- Чи існує чинний акт законодавства, спрямований на те ж питання чи цільову групу?
- Чи існує частковий збіг з чинними законодавчими актами, що може перешкоджати втіленню запропонованого рішення?
- Чи можуть положення чинного законодавства суперечити визначеним цілям нового рішення?

Всі з наведених вище питань слід розглядати як «узагальнюючі». Для кожного конкретного варіанту державного рішення вони можуть уточнюватись й деталізуватись.

#### **Приклад:**

##### **Ціль державного втручання - створення нових сфер робіт для подолання безробіття**

Інструмент, що оцінюватиметься, – впровадження субсидій для малих та середніх підприємств з умовою, що вони найматимуть на постійну та довготермінову роботу випускників шкіл.

Припустимо, цей проект необхідно проаналізувати з точки зору критерію “витрат на реалізацію”.

Тоді уточнений (деталізований) перелік запитань, на які необхідно дати відповідь в ході аналізу, може мати такий вигляд:

- Чи процес подання заявки на субсидії досить простий, щоб не відлякати підприємства малого та середнього бізнесу (ПМСБ)?
- Чи час, витрачений на заповнення усіх необхідних документів, виправдовує себе сумою пропонуваних субсидій?
- Скільки часу потрібно буде ПМСБ для збору усіх необхідних довідок?
- Чи усі ці довідки справді потрібні?
- Якщо необхідно подавати звіти, то чи легкі вони для підготовки?
- Чи хтось читатиме ці звіти?
- Чи передбачені якісь дії, якщо завдання не виконано?

### 1.6.3 Оцінка результатів аналізу

Результати аналізу повинні систематично задокументовуватися та оцінюватися. Продуктом цього етапу і є той документ, який в *Законі про державну регуляторну політику* отримав назву АРВ. Цей документ:

- описує та оцінює можливі наслідки різних альтернативних варіантів вирішення проблеми;
- визначає переваги та недоліки кожної з альтернатив та обґрунтовує, чому одна з альтернатив є найкращою;
- окреслює пропонування проект законодавчого інструмента політики.

### 1.7 Основні проблеми, що виникають в процесі підготовки АРВ

В процесі підготовки аналізу регуляторного впливу органам влади, як правило, доводиться стикатися з різноманітними проблемами. Про ці проблеми необхідно знати, оскільки це допоможе завчасно підготуватися до їх вирішення й мінімізувати їх негативні наслідки. Нижче наведено невичерпний перелік можливих проблем:

- відсутність даних;
- складні й дорогі аналітичні методи;
- кількісний вираз нематеріальних вигод;
- трудність оцінки непрямих ефектів;
- опір з боку зацікавлених груп і регуляторних органів відносно нових рішень (регуляторних актів), які можуть з'явитися після АРВ;
- нездатність регуляторних органів виконати АРВ і дотримуватись існуючих процедурних та змістовних вимог внаслідок відсутності навиків або ресурсів;
- відсутність контролю за якістю, що призводить до зниження ефективності АРВ;
- політичне і бюрократичне втручання.

### 1.8 Умови, що забезпечують максимальну ефективність аналізу регуляторного впливу

Аналіз досвіду впровадження АРВ в різних країнах світу дозволив ОЕСР сформулювати перелік рекомендацій (умов) при дотриманні яких максимізується ефект від застосування такого інструменту як АРВ.

Фактично вони стали тими критеріями, за якими уряди країн оцінюють свою практику застосування АРВ й розробляють заходи щодо її вдосконалення.

Отже, рекомендації ОЕСР полягають у наступному:

1. **Максимізація політичної відданості.** Дуже важливо забезпечити, щоб принципи проведення аналізу регуляторного впливу чітко дотримувались всіма регуляторними органами незалежно від внутрішніх та зовнішніх обставин. Ключовим елементом для забезпечення дотримання цієї рекомендації може стати звітність міністерств (та/або міністрів) щодо виконання їх завдань в рамках існуючої системи підготовки АРВ.
2. **Обов'язки повинні бути визначеними і чітко розподіленими.** Це стосується урядовців, парламентаріїв та працівників органів виконавчої влади. В органах влади повинні бути чітко визначені працівники, які відповідають за проведення АРВ. Разом з тим, для забезпечення стабільності, якісного контролю, потрібен орган нагляду з чітко визначеними повноваженнями.
3. **Необхідно забезпечити регулярне навчання.** Воно є важливим елементом забезпечення працівників органів влади необхідними технічними навичками та розумінням важливості/цінності АРВ.



4. **Широкое використання аналітичних методів.** При підготовці АРВ необхідно застосовувати якомога ширший спектр різних аналітичних методів. Зокрема, в при аналізі всіх регуляторних актів необхідно проводити аналіз витрат/вигод. Однак слід визнати, що в реальності існують певні обмеження щодо отримання даних і також той факт, що часто доводиться працювати як з кількісними, так і з якісними даними. Тому, для забезпечення стабільності доцільно розробити рекомендації щодо застосування різних підходів до оцінки певних впливів в залежності від ситуації та наявних даних.
5. **Повинні бути розроблені стратегії збору даних.** Якісні дані необхідні для того, щоб отримати якісну оцінку. Тому, потрібно розробити стратегії отримання максимально якісних даних з найменшими витратами.
6. **Адекватність застосування АРВ.** Зусилля щодо проведення АРВ повинні бути спрямовані на регуляторні акти, які мають важливий вплив, та у випадках, коли результати аналізу можуть суттєво вплинути на рішення, яке розробляється.
7. **Інтегрованість у цикл прийняття рішень.** АРВ повинен бути невід'ємною складовою процесу прийняття рішень, в рамках якого він має допомагати в розробці широкого спектру альтернатив й у виборі оптимальної з проміж них.
8. **Широкое розповсюдження результатів.** Всі групи інтересів (як внутрішні, так і зовнішні), які можуть впливати на рішення, що аналізується, або відчувати вплив від впровадження такого рішення, повинні отримати результати аналізу регуляторного впливу. Результати мають розповсюджуватися на такому етапі прийняття рішення, коли групи інтересів ще можуть вплинути на цей процес.
9. **АРВ має застосовуватись як до чинних, так і до нових регуляторних актів.** Використання АРВ не повинно обмежуватись лише етапами розробки та прийняття рішення. Цей інструмент необхідно використовувати при перегляді чинних регуляторних актів.

## Вправи

### Вправа 1 до модуля 1:

Необхідно разом з іншими учасниками тренінгу відповісти на питання:

- дотримання яких з принципів державної регуляторної політики можна забезпечити за допомогою АРВ.
- чи є АРВ найкращим інструментом для досягнення тих цілей, які визначені в *Законі про регуляторну політику*.

### Вправа 2 до модуля 1:

Визначити інші (відмінні від наведених в посібнику) критерії для оцінки альтернативних варіантів вирішення проблем. Проаналізувати та прокоментувати їх з точки зору корисності для покращення аналізів регуляторного впливу та з точки зору можливості їх застосування в діяльності регуляторних органів.

### Вправа 3 до модуля 1:

Здійснити аналіз (з точок зору: відповідності цілі; практичності; чіткості; витрат на реалізацію; взаємозалежності) одного з наведених нижче проектів державного рішення.

Проекти державних рішень для аналізу:

- рішення, спрямоване на вдосконалення процесу прийняття рішень щодо надання дозволу на забудову, яке, зокрема, передбачає:

- розподіл повноважень щодо надання дозволу на забудову між різними рівнями державних установ залежно від важливості проекту;
- впровадження принципу «позитивного мовчання» для малих будівельних - проектів це означає, що якщо протягом визначеного часу ви не отримали відповіді від державного органу, то орган повністю погоджується з вашими пропозиціями чи відповідає «так».
- проект сприяння створенню малих/сімейних підприємств, який передбачає:
  - надання дозволу малим/сімейним підприємствам приймати на роботу членів сім'ї, не декларуючи рівня заробітної плати;
  - надання права перераховувати податок на прибуток організаціям соціальної сфери.

Для здійснення аналізу необхідно сформулювати перелік питань (на основі наведених в пункті 1.6 Теоретичного матеріалу) та дати відповідь на них.

#### **Вправа 4 до модуля 1:**

Учасники тренінгу повинні назвати:

- проблеми (крім названих тренером), які виникають під час здійснення АРВ;
- можливі рішення проблем, які виникають в процесі підготовки АРВ.

#### **Вправа 5 до модуля 1:**

##### **Мозковий штурм**

Оцінити існуючу в Україні систему підготовки АРВ з точки зору обраних критеріїв (див. пункт 1.8 Теоретичного матеріалу). Для цього по кожному критерію необхідно дати відповідь на питання:

- чи відповідає існуюча система критерію;
- у випадку позитивної відповіді, навести докази, що підтверджують відповідність;
- у випадку негативної відповіді, навести докази, що вказують на невідповідність.

З огляду на отримані результати, запропонувати, що можна змінити для того, щоб вдосконалити існуючу в Україні систему підготовки АРВ.

### **Контрольні питання для самопідготовки**

1. Що таке державна регуляторна політика, та яке місце в ній займає аналіз регуляторного впливу?
2. Які основні принципи державної регуляторної політики?
3. Що таке аналіз політики та які основні етапи процесу вироблення політики?
4. Які критерії можна застосовувати для оцінки альтернативних варіантів вирішення проблем?
5. Дотримання яких вимог дозволяє максимізувати ефективність АРВ?

### **Рекомендовані джерела**

- Регуляторна політика. Як оцінити наслідки регуляторних актів / За ред. Д.Ляпіна і С.Береславського. – Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2003. – стор. 6-20.
- Овсяник М. К. Методологія та методика забезпечення застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Навч.-метод. посіб. / Микола Овсяник; Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг. — Чернігів : ЦППК, 2006. – стор. 4 – 28.
- Кравцова Тетяна Миколаївна. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації / Національний ун-т внутрішніх

справ. — Х. : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. — стор. 7-30.

- Аналіз вигід і витрат: Практич. Посіб./ Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич.- К.: Основи, 1999.- 175 с.
- Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики. Sigma papers № 31. – OECD, 2001 – стор. 7-17.

---

## МОДУЛЬ №2 «АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І ДОСВІД УКРАЇНИ»

---

**Короткий опис модуля:** Розкриває практику застосування АРВ в процесі підготовки державних рішень в Україні та деяких провідних країнах світу. Про найбільш вдалі принципи, процедури і шаблони, що стосуються аналізу регуляторного впливу. Про підходи до інституційного і методологічного забезпечення процесу оцінки впливу проєктів урядових рішень.

**Цілі модуля:** Продемонструвати учасникам тренінгу найбільш вдалі підходи до впровадження АРВ в різних країнах світу. Забезпечити їх інформацією, яка допоможе порівняти провідний міжнародний досвід з українською практикою, і може стати основою для вироблення ідей щодо вдосконалення тих процедур та шаблонів, які учасники тренінгу використовують у своїй професійній діяльності.

**Завдання модуля:** Після вивчення модуля студент повинен:

- в загальних рисах знати про досвід оцінки впливу урядових регулювань в провідних країнах світу (США, Великобританія і т.д.);
- знати які основні процедурні моменти, шаблони та стандарти оцінки впливу існують в окремих країнах;
- мати систематизовані знання про досвід здійснення аналізу впливу в Україні;
- знати спільні риси та розбіжності підходів, що застосовуються для підготовки аналізу впливу в Україні та в інших країнах світу;
- розуміти які позитивні здобутки інших країн можна використати в Україні.

**Ключові поняття:** Аналіз регуляторного впливу, оцінка впливу, аналіз політики, принципи проведення оцінки впливу, попередня оцінка впливу, розширена оцінка впливу, саморегулювання, державне регулювання, квазі-регулювання

## 2. Теоретичний матеріал до модуля № 2

Аналіз міжнародного досвіду показує, що АРВ значною мірою використовується в багатьох країнах світу. У більшості з них АРВ став відповіддю на зростаючий обсяг і складність державного регулювання. Багато урядів зіткнулися з тим, що «скриті» витрати бізнесу і громадян на виконання вимог регуляторних актів (наприклад, вартість виконання адміністративних процедур), були набагато вищими за «видимі» витрати державного бюджету. Такі витрати спричиняли значний негативний вплив на бізнес-середовище, споживачів і економічні показники в цілому. Тому урядові програми з впровадження АРВ розроблялись і впроваджувались, переважно, з метою систематичного визначення

потенційних витрат і вигод від впровадження пропонуваніх рішень, а також для пошуку найбільш ефективних шляхів досягнення цілей державного втручання.

В деяких країнах жорстка процедура оцінки наслідків урядових рішень не вводилась, але декларувались загальні принципи, відповідно до яких регуляторні акти приймаються тільки у разі, коли доведена їх доцільність. Ступінь детальності аналізу, наявність чітко зафіксованої структури й процедури його проведення варіюється від країни до країни.

## 2.1 Досвід США

Однією з перших країн, яка запровадила програму систематичної оцінки майбутніх регулювань, стали Сполучені Штати Америки.

Централізована програма АРВ розвивалась в Сполучених Штатах протягом останніх тридцяти років і сучасний погляд на АРВ в США можна сформулювати такими тезами:

- АРВ – це довгий і дорогий процес. Тому лише найбільш серйозні регулювання (потенційний вплив яких становить 100 млн. дол. і вище) піддаються детальному вивченню. Для відбору ініціатив, які підлягають глибокому аналізу, вироблена спеціальна система, яка ґрунтується на потенційних економічних результатах.
- Громадськість широко залучається до оцінки потенційних наслідків урядових ініціатив: через розповсюдження досліджень, проведення обговорень з групами інтересів і інформування про остаточні висновки органу, відповідального за АРВ. Цього не практикували з самого початку, однак стало зрозумілим, що такий підхід підвищує ефективність програми АРВ й збільшує політичне сприйняття рішень уряду.

**Завдання**, які ставить уряд США, впроваджуючи регулярний аналіз регуляторного впливу, чітко видно з урядової *Інструкції щодо здійснення економічного аналізу*, яка забезпечує методологічний супровід аналізу регуляторного впливу. В цьому документі зазначено, що аналіз, повинен забезпечувати тих, хто приймає рішення:

- доказами, які підтверджують потребу в державному втручанні;
- даними про те, що потенційні вигоди для суспільства виправдовують потенційні витрати;
- висновками щодо того, яка із запропонованих альтернатив максимізує чисту вигоду для суспільства (окрім ситуацій, коли закон вимагає іншого регуляторного підходу);
- у випадку, коли певний закон вимагає особливого регуляторного підходу - даними, які свідчать про те, що запропоноване рішення буде найбільш ефективним, й гарантує досягнення поставлених цілей.

Відповідно до згаданої вище урядової Інструкції, під час підготовки АРВ державні органи повинні ретельно дослідити три важливих питання.

1. **Обґрунтування потреби у державному втручанні.** Для обґрунтування використовується основне припущення АРВ, що впливає з першої теоремі економічної теорії добробуту, яка полягає в тому, що ринки досконалої конкуренції максимізують чисту вигоду для суспільства. З цього припущення випливає: коли уряд має можливість визначити ті ринки, які не є досконало конкурентними, він може втручатися для виправлення існуючих проблем і для покращення добробуту суспільства. Таким чином, опис потреби в США досліджує, чи існує так звана «неспроможність ринку» (проблема, яка викривлює конкуренцію), що може виправдати державне втручання.
2. **Можливі альтернативні підходи до вирішення існуючої проблеми**, яка вимагає державного втручання. Число альтернатив, які має визначити орган влади, залежить від витрат часу й ресурсів, затрачених на аналіз, а також від того, наскільки такий аналіз може бути важливим. Види альтернатив, які беруть до уваги, можна поділити на такі категорії:

- заходи, орієнтовані на експлуатаційні стандарти;
  - різні вимоги для різних сегментів населення, на яке поширюється регулювання;
  - інформаційні заходи;
  - ринково-орієнтований підхід.
3. **Аналіз витрат та вигод** від запропонованого регулювання та його основних альтернатив. Такий аналіз складається з трьох основних блоків:
- загальні принципи;
  - оцінка вигоди;
  - оцінка витрат.

## 2.2 Оцінка впливу в Європейському союзі

Починаючи з 2003 р. в ЄС широко застосовуються механізми *оцінки впливу*. Оцінка впливу є поняттям, спорідненим до вживаного в Україні *аналізу регуляторного впливу*, хоча і не тотожним до нього.

Рекомендації з комплексної оцінки впливу регулювань містяться в *Commission's Communication on Impact Assessment*<sup>2</sup> та відповідному Посібнику (*Impact Assessment in the Commission: Guidelines*).

Відповідно до цих документів під оцінкою впливу (*impact assessment*) розуміється:

- визначення основних проблем і цілей регулювання;
- ідентифікація основних варіантів досягнення мети;
- аналіз переваг і недоліків кожного варіанту.

### 2.2.1 Принципи проведення оцінки впливу в ЄС

Процес здійснення оцінки впливу в ЄС базується на таких основних принципах:

- (1) **Принцип пропорційного аналізу.** Це означає, що глибина аналізу повинна бути пропорційною до ймовірних ефектів. Ті пропонувані заходи, що можуть викликати серйозні негативні побічні ефекти чи суттєво вплинути на певні групи в суспільстві, повинні бути проаналізовані більш глибоко, ніж невеликі технічні зміни в регулюванні.
- (2) **Оцінка впливу повинна зосереджуватись на найбільш істотних видах впливу.** По можливості, необхідно давати кількісну оцінку різним видам впливу (у фізичному чи грошовому вимірі). Однак ті види впливу, що неможливо оцінити кількісно, не повинні розглядатися як менш важливі. Серед найбільш важливих видів впливу виділяють:
  - a. **економічні:** вплив на макро- і мікрорівні, що знаходить своє відображення на економічному зростанні, конкурентоспроможності, змінах у витратах різних груп (в т.ч. додаткові витрати бізнесу, включаючи додатковий адміністративний тягар, витрати державних органів, пов'язані з правозастосуванням і т.п.), вплив на технологічний розвиток й інноваційний потенціал, інвестиційну активність, ціни і т.д.;
  - b. **соціальні:** вплив на людський капітал, права людини, гендерну рівність, рівень і якість зайнятості, соціальну нерівність і бідність, здоров'я, безпеку (включаючи рівень злочинності), культуру і т.д.;
  - c. **екологічні:** вплив на клімат, рівень забруднення повітря, води, ґрунти, біорізноманітність, суспільне здоров'я і т.д.

<sup>2</sup> COM 2002/276, Brussels, 5.6.2002

- (3) **Необхідно враховувати коротко- і довгострокові ефекти.** Якщо вплив можна виразити в грошовій формі, варто використовувати метод дисконтування (розрахунок дійсної вартості впливу через певний проміжок часу). Також варто враховувати, що окремі види впливу можуть згодом підсилюватись чи слабшати.
- (4) При кількісному аналізі **необхідно уникати «подвійного підрахунку».** Наприклад, якщо якийсь вплив оцінюється як витрати споживачів від підвищення цін, він не повинен одночасно враховуватися як витрати бізнесу.
- (5) Оцінка впливу може ускладнюватись через труднощі у прогнозуванні. Тому часто **доцільно давати варіативні оцінки** в залежності від зміни зовнішніх і внутрішніх факторів. Як мінімум, необхідна ідентифікація основних подібних факторів.

### 2.2.2 **Різні види оцінки впливу в ЄС та їх завдання**

Загальноєвропейська процедура оцінки впливу складається з двох стадій, на кожній з яких готують різні документи:

- попередня оцінка впливу;
- розширена оцінка впливу.

Результати як попередньої, так і розширеної оцінки впливу є відкритими.

Аналіз очікуваних результатів від впровадження нової політики (нових актів законодавства) починається з підготовки **попередньої оцінки впливу**. Це відносно короткий документ (1-2 сторінки), в якому описуються основні проблеми, на рішення яких спрямований проект нормативно-правового акта, цілі проекту, основні регуляторні і не регуляторні альтернативи і їх потенційний економічний, екологічний і соціальний ефект, а також обґрунтовується пропонувані варіанти.

**Попередня оцінка** - це перший огляд виявленої проблеми, можливих варіантів дій і порушених секторів. Вона виконує роль фільтру, який допомагає виявити ті проекти, які необхідно піддати розширеній оцінці впливу. Попередня оцінка є необхідною умовою для включення пропозицій у так звану «Щорічну політичну стратегію», чи «Робочу програму».

На підставі документа про попередню оцінку впливу Європейська комісія приймає рішення про необхідність проведення **розширеної оцінки впливу** (*extended impact assessment*). Рішення про те, які пропозиції потребують розширеної оцінки впливу, приймають з урахуванням наступних критеріїв:

- чи приведе пропозиція до стійкого економічного, природоохоронного та/чи соціального впливу на конкретний сектор чи кілька секторів;
- чи матиме пропозиція суттєвий вплив на основні зацікавлені сторони;
- чи означає її впровадження реформу (зміну) стратегії управління в одному чи декількох секторах.

Мета підготовки розширеної оцінки впливу відрізняється від мети попередньої оцінки. По-перше, вона має дати більш глибокий погляд щодо потенційного впливу на економіку, суспільство, навколишнє середовище. По-друге, цей документ допомагає провести консультації із зацікавленими сторонами та експертами. При цьому оцінка впливу може бути як складовою частиною консультаційного документу, так і окремим документом для консультацій.

### 2.2.3 **Формати попередньої та розширеної оцінки впливу в ЄС**

Попередню оцінку впливу готують у форматі, який передбачає відповіді на стандартні питання.

#### **1. Ідентифікація проблеми**

*Опис проблеми, на рішення якої спрямовано проект.*

*Визначення негативних економічних, екологічних, соціальних тенденцій, що впливають з існування даної проблеми.*

*Опис можливих неузгодженостей між цими трьома напрямками політики.*

## **2. Мета проекту**

*Визначення мети проекту в термінах очікуваних результатів (впливу).*

## **3. Варіанти політики**

*Які варіанти можна використати для досягнення поставленої мети?*

*Яким чином визначені ці варіанти?*

## **4. Вплив: позитивний і негативний**

*Попередня ідентифікація позитивного і негативного впливу описаних варіантів у термінах економічних, соціальних і екологічних наслідків.*

*Попереднє визначення соціальних груп, секторів економіки чи регіонів, які відчують вплив від впровадження описаних варіантів.*

*Визначення протягом якого періоду буде відчуватись вплив (коротко-, середньо- чи довгостроковий).*

## **5. Подальші дії**

*Які кроки вже були зроблені (дослідження, консультації і т.п.)?*

*Чи рекомендується проведення розширеної оцінки впливу?*

*Чи планується проведення консультацій?*

Нижче наведено формат заключного звіту про розширену оцінку впливу, який використовує у своїй діяльності Європейська Комісія.

## **Резюме (Головне)**

*Не більш однієї сторінки тексту, написаного нетехнічною мовою, із представленням висновків за результатами порівняння альтернатив.*

## **Розділ 1: Процедурні питання і консультації із зацікавленими сторонами**

- Організація процесу і тимчасові рамки
  - Дайте чітке посилання на відповідне положення в Порядку денному чи Робочій програмі уряду.
  - опишіть загальну хронологію проведення оцінки впливу і вкажіть, чи була створена міжвідомча робоча група (якщо так, вкажіть які відомства брали участь в її роботі).
  - Якщо бракує інформації про можливі наслідки, чому рішення приймається зараз, а не відкладається до одержання більш обґрунтованих (повних) даних?
- Консультації та експертиза
  - Вкажіть, чи використовувалась зовнішня експертиза, і яким чином (який метод використовувався).
  - Вкажіть, яким чином і на якому етапі проводились консультації із зацікавленими сторонами
  - Вкажіть, чи були дотримані мінімальні стандарти консультацій Європейської Комісії, якщо ні – чому.
  - Вкажіть основні результати консультацій (позиції зацікавлених сторін), чи вони були враховані, якщо ні – чому вони не взяті до уваги.

## **Розділ 2: Опис проблеми**



- На рішення якої проблеми (в економічних, екологічних чи соціальних термінах) спрямовано проект?
- Які основні причини (рушійні сили) проблеми?
- На кого впливає проблема, яким чином і в якій мірі?
- Як проблема може розвинути з часом? *(Коментар: сценарій повинен брати до уваги дії, вже розпочаті або заплановані урядом чи іншими "гравцями").*
- Чи має право орган влади впливати на проблему? *(Коментар: посилання на положення основних актів законодавства, права і повноваження регулюючого органу).*

### **Розділ 3: Основні цілі проекту**

- Які загальні (стратегічні) цілі політики? Які конкретні (тактичні) цілі?
- Вкажіть яким чином зазначені цілі відповідають (узгоджені) з цілями політики в інших сферах.

### **Розділ 4: Варіанти політики (альтернативи)**

- Які можливі варіанти досягнення цілей і вирішення проблеми? *(Коментар: завжди має бути розглянутий варіант «нічого не робити», а також наполегливо рекомендується розглядати у якості альтернатив не регуляторні заходи).*
- Від яких варіантів відмовилися на ранній стадії і чому? *(Коментар: Описуючи цей розділ рекомендується звернутися до так названих критеріїв попереднього відбору (prescreening criteria). Зокрема, таких як: низька ефективність, неузгодженість з іншими цілями і політиками в інших сферах. Необхідно бути особливо чітким, повним і точним у випадках з тими відхиленними варіантами, що підтримуються зацікавленими сторонами).*

### **Розділ 5: Які позитивні та негативні результати застосування кожного варіанту?**

- Який очікуваний вплив кожного з варіантів у термінах економічних, соціальних і екологічних наслідків?
- Вкажіть позитивні й негативні впливи, прямі й непрямі, включаючи впливи поза сферою регулювання (поза регіоном, країною). Якісний опис відповідного впливу і, якщо можливо, його кількісна оцінка.
- На які соціальні групи, сектори економіки чи регіони будуть впливати пропоновані до розгляду варіанти?
- Чи існує потенційний конфлікт між економічним, екологічним і соціальним впливом?
- Вкажіть на невизначеність і як можна вплинути на очікуваний результат через зміни в параметрах (пропонованих механізмах, інструментах).
- Який період впливу (коротко-, середньо- чи довгостроковий) кожного варіанту? Визначите, які впливи (ефекти) імовірно зміняться з часом, і яким чином.
- Які результати, ризики й обмеження використання кожного варіанту?

### **Розділ 6: Порівняння варіантів**

- Вкажіть, яку оцінку ви дали очікуваним позитивним і негативним впливам (по кожному варіанту).
- Які результати оцінки?
- Представте узагальнені й деталізовані результати?
- Вкажіть, чи підтверджує аналіз, що пропонований варіант буде мати додану вартість. Наскільки істотні додаткові ефекти в порівнянні із ситуацією, при якій зберігається статус-кво (ніяких рішень не приймають)?

- Якщо можливо упорядкуйте альтернативні варіанти (від кращого до гіршого), використовуючи різні критерії оцінки (наприклад, легкість для адміністрування, вартість впровадження, тощо)?
- Опишіть пропонований (оптимальний) варіант. Чому не обрано менш масштабний по втручанню варіант?

#### **Розділ 7: Моніторинг і оцінка впровадження**

- Яким чином буде здійснюватися практичне застосування нормативно-правового акта?
- Які основні індикатори прогресу в досягненні цілей?
- Як буде здійснюватись моніторинг його застосування?
- Яким чином буде здійснюватися оцінка його ефективності?

#### **2.2.4 Аналітичні інструменти, застосовані в ЄС**

Для якісної і кількісної оцінки різних впливів можуть застосовуватися різні аналітичні методи:

- аналіз «вигід та витрат» (cost-benefit analysis);
- аналіз ефективності витрат (cost-effectiveness analysis);
- порівняльний аналіз витрат (compliance cost analysis);
- багатофакторний аналіз (multi-criteria analysis);
- оцінка ризиків (risk assessment).

Вибір конкретного аналітичного інструменту і глибина аналізу визначається предметом дослідження. Так, для сфери технічного регулювання (питань, пов'язаних з безпекою товарів і процесів виробництва), частіше застосовується оцінка ризиків, для заходів податкового характеру – оцінка вигод і витрат, для державних інвестицій – аналіз ефективності витрат і т.п.

### **2.3 Досвід Австралії**

Австралійський досвід представляє інтерес, як мінімум, з двох причин. По-перше, схема проведення аналізу чітко розроблена і однакова для всіх державних органів, які розглядають можливість введення нового регулювання.

По-друге, австралійська модель аналізу є, мабуть, однією з найповніших за об'ємом питань, що аналізуються і за глибиною такого аналізу. В ній:

- представлено опис методів оцінки вигод і витрат для різних зацікавлених груп;
- розглянуті можливі форми регулювання і альтернативні заходи вирішення існуючої проблеми;
- критерії вибору оптимального варіанту.

Мета реформи регулювання, яка реалізовувалася в Австралії з середини 90-х років, – зниження «регуляторних витрат» для бізнесу, особливо малого, підвищення ефективності функціонування ринків з погляду споживачів.

Тому, при ухваленні рішення про введення нового регулювання обов'язковою є оцінка за критерієм «витрати-результат» для всіх інструментів регулювання, які впливають на бізнес або обмежують конкуренцію. Така оцінка проводиться за формальною процедурою - готується так зване «Твердження про вплив регулювання» (Regulation Impact Statement, RIS), яке містить «багатосторонню, систематичну і транспарентну оцінку альтернативних підходів до вирішення проблеми»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Office of Regulation Review. *A Guide to Regulation*. December, 1998 (2<sup>nd</sup> edition)

Процедура RIS як обов'язкова прийнята Урядом Співдружності і Радою австралійських урядів (урядів штатів і територій) для:

- перегляду існуючого регулювання;
- введення нового регулювання;
- укладення урядових договорів, які прямо впливають на бізнес, мають істотну непрямую дію на бізнес або обмежують конкуренцію.

RIS готується до **ухвалення** урядом або регулюючим органом політичного рішення про введення регулювання. RIS в обов'язковому порядку містить:

- опис проблеми, наявність якої вимагає урядового втручання;
- опис мети;
- альтернативи (регуляторні і не регуляторні), які можуть бути використані для досягнення поставленої мети;
- оцінку витрат і вигод для споживачів, бізнесу і суспільства в цілому по кожній альтернативі;
- інформацію про консультації (з ким консультувалися автори RIS в процесі його підготовки);
- опис альтернативи, яку рекомендується впровадити;
- стратегію застосування і подальшої оцінки ефективності альтернативи, що рекомендується.

### **2.3.1 Принципи регулювання як основа для оцінки впливу в Австралії**

Урядом Австралії сформульовано декілька важливих принципів, які обов'язково повинні враховуватись при підготовці будь-яких нових регулювань та при здійсненні оцінки їх потенційного впливу. Ці загальні принципи полягають у наступному:

- в загальному випадку сили ринкової конкуренції забезпечують якнайкращий вибір і вигоду для споживача;
- уряд може розглядати варіанти втручання в економіку, якщо існують «провали» ринку або доведена необхідність досягнення конкретної соціальної мети;
- ефективні добровільні кодекси поведінки підприємств в різних галузях розглядаються як переважний метод втручання;
- уряд може активніше втручатися в регулювання певної галузі (сфери), якщо добровільні кодекси поведінки виявляються неефективними.

Нормативна база такого підходу формувалася послідовно. У 1995 р. було підписано Угоду про принципи конкуренції (Competition Principles Agreement), в якій містилася вимога, що нормативно-правові акти, включаючи закони Співдружності, закони штатів і територій та інші нормативні акти не повинні обмежувати конкуренцію, за винятком випадків, коли:

- вигоди від подібного обмеження для суспільства в цілому переважають витрати;
- мета законодавства може бути досягнута тільки шляхом обмеження конкуренції.

Крім того, в Угоді міститься вимога періодичної оцінки законодавства і регулювань по наступних параметрах:

- аналіз впливу нормативного акту на рівень конкуренції;
- оцінка впливу кожного конкретного обмеження конкуренції на економіку в цілому;
- оцінка витрат і вигод від виявлених обмежень;
- дослідження альтернативних способів досягнення тих же самих результатів (включаючи заходи ненормативного характеру).

### 2.3.2 Австралійський досвід з визначення альтернатив

Весь спектр інструментів регулювання, що застосовуються в Австралії на сьогоднішній день, укладається в наступну схему:

- **Відсутність регулювання** - влада не втручається в дію ринкових механізмів.
- **Саморегулювання** – встановлення стандартів поведінки, їх впровадження, у тому числі – примусове, без будь-якого державного втручання.
- **Квазі-регулювання (со-регулювання)** – участь держави в будь-якій формі на стадіях виконання та впровадження кодексів і правил, що розробляються бізнесом.
- **Державне регулювання** – ухвалення нормативного акту, обов'язкового для виконання, контроль за виконанням якого здійснює державний орган.

В кожному випадку, коли доведена необхідність втручання у вільне функціонування ринку, спочатку розглядається можливість реалізації найбільш м'якої опції – саморегулювання, потім квазі-регулювання, і лише в самому крайньому випадку прямого державного регулювання.

Коротка характеристика кожного з цих варіантів наведена нижче.

**Саморегулювання** – встановлення стандартів поведінки самими учасниками ринку, їх застосування і захист без будь-якого державного втручання. Саморегулювання зазвичай припускає, що підприємства певної галузі або певні професійні групи беруть на себе взаємні зобов'язання. Такі зобов'язання часто фіксуються в різних кодексах і стандартах поведінки. В рамках таких угод окрема організована група бере на себе завдання регулювання дій власних членів. Оскільки загальні правила виробляються самими учасниками процесу, їх дотримання більш імовірно, ніж якби вони були нав'язані ззовні. До того ж такі правила гнучкіші і швидко адаптуються до зміни обставин.

Ефективне саморегулювання передбачає:

- наявність професійного кодексу (стандартів ведення бізнесу), розроблених учасниками ринку самостійно;
- наявність механізмів забезпечення дотримання (enforcement) таких кодексів – моніторинг учасників, санкції за порушення правил;
- наявність ефективної системи вирішення суперечок.

**Переваги саморегулювання** як альтернативи державному втручання полягають у наступному:

- саморегулювання є гнучким засобом просування «кращої практики» в галузі, а не просто мінімальної відповідності законодавчим вимогам;
- кодекси поведінки створюються самою галуззю і орієнтовані на вирішення специфічних проблем галузі;
- саморегулювання вимагатиме нижчих «реалізаційних витрат» з боку бізнесу в порівнянні з державним регулюванням, що на конкурентному ринку означає нижчі ціни для споживачів;
- саморегулювання не вимагає витрат з боку уряду і, відповідно, додаткових витрат для суспільства;
- швидка і дешева процедура вирішення суперечок має позитивний ефект як для споживачів, так і для бізнесу в порівнянні з великими витратами і тривалими термінами використання формальних судових процедур.

**Потенційні проблеми саморегулювання:**

- Правила можуть бути складені так, щоб зберегти наявну конкурентну перевагу для певної групи учасників ринку, або передати її іншій групі з тим, щоб не допустити

нових учасників на ринок, зафіксувати ціни та/або обмежити конкуренцію і уникнути прямого регулювання.

- Встановлення певних мінімальних стандартів може істотно обмежити можливість вибору для споживачів нижчого цінового та/або якісного сегменту.
- Інша потенційна проблема з саморегулюванням стосується дотримання встановлених правил всіма учасниками ринку. Можуть виникати складнощі із забезпеченням застосування норм у зв'язку з відсутністю законодавчо встановлених санкцій. У таких випадках можлива поява організацій, які не виконують загальні вимоги, але отримують вигоду від їх виконання іншими.

**В рамках кожної з форм регулювання розглядається можливість застосування альтернативних інструментів, зокрема:**

- ніяких спеціальних дій (використання загального законодавства про відповідальність);
- інформаційна і просвітницька кампанії (включаючи маркування товарів або кампанію в ЗМІ);
- ринкові інструменти (включаючи податки, субсидії і т.п.);
- схеми «до ринкової» оцінки (сертифікація, ліцензування і т.п.);
- заходи виключення з ринку (відкликання товарів, «негативне» ліцензування і т.п.);
- стандарти (включаючи добровільні і обов'язкові);
- інші механізми, включаючи обов'язків аудит, публічні інформаційні реєстри і т.п.

**Квазі-регулювання** - набір правил, інструментів і стандартів, дотримання яких в тій чи іншій формі забезпечується державою. Це може здійснюватися шляхом офіційної підтримки різних кодексів і стандартів поведінки, систем вирішення спорів, ухвалення угод між індустрією і державою, використанням схем державної акредитації.

Залучення держави в процесі квазі-регулювання, будь то шляхом підтримки професійних кодексів і стандартів, державного представництва в комітетах з моніторингу або надання державного фінансування при використанні схем саморегулювання, здатне істотно підвищити ступінь дотримання встановлених норм різними учасниками.

Крім того, можливе підписання угоди між регулюючим органом і організацією, для членів якої застосовується кодекс. В цьому випадку учасники ринку, що підписали кодекс, опиняються в договірних відносинах з регулюючим органом, і стає можливим їх переслідування по суду за порушення договору з регулюючим органом.

Квазі-регулювання, так само як і саморегулювання, має перевагу більшої гнучкості і адаптивності в порівнянні з рештою альтернатив, пов'язане з меншим розміром державних витрат і є сильним стимулом до співпраці представників індустрії з державою (особливо у разі реалізації заходів, запропонованих самими учасниками).

**Со-регулювання** - ситуація, коли учасники ринку самостійно розробляють правила регулювання, а держава потім забезпечує законодавчу основу для їх впровадження. Також законодавство може урегульовувати певні аспекти, які самостійно не врегулювали учасники ринку.

Законодавча основа для кодексів, які розроблено учасниками ринку, може бути забезпечена наступними способами:

- делегування повноважень державного органу, що регулює певну галузь галузевим асоціаціям;
- встановлення законодавчої вимоги щодо дотримання кодексів, розроблених учасниками ринку;

- встановлення державних стандартів з вказівкою, що вони можуть бути змінені професійними кодексами.

**Пряме державне регулювання.** Цей тип регулювання має три головні характеристики:

- воно націлене на зміну існуючої поведінки індивідуумів або організованих груп в рамках ринку;
- у загальному випадку воно засноване на державному контролі та/або моніторингу учасників ринку з метою виявлення випадків порушення встановлених правил;
- воно передбачає накладення санкцій на порушників.

Вважається, що пряме державне регулювання забезпечує велику впевненість в досягненні поставленої мети, включаючи повне охоплення всіх учасників ринку і більш високу ефективність в порівнянні з іншими заходами завдяки присутності законодавчо встановлених санкцій. Цей шлях часто є переважним для регулюючих органів в ситуаціях з високим ступенем ризику та/або при істотному впливі проблеми на положення справ на ринку.

Проте шлях прямого державного регулювання має декілька недоліків:

- Зайва формалізація і відсутність гнучкості. В деяких випадках пряме державне регулювання може не охоплювати все існуюче різноманіття умов роботи та/або їх можливі зміни, що може привести до втрати актуальності саме такого типу регулювання або ж перешкоджати технологічному процесу і управлінським інноваціям.
- Можливе породження цілого каскаду регуляторних актів вслід за первинним. Наприклад, додаткові регуляторні заходи вводяться як адаптація існуючого регулювання до умов, що змінюються, або для закриття виявлених дірок.
- Істотний часовий лаг між ухваленням і коректуванням регулювання.
- Сприйняття регуляторних актів як дуже складних для розуміння і, як наслідок, важких для виконання.
- Державні витрати на введення і підтримку прямого регулювання часто істотно вище і менш прозорі для суспільного контролю, чим при інших альтернативах, що використовують ресурси учасників ринку.
- Витрати учасників на виконання встановлених правил можуть бути достатньо високі, особливо у випадках, коли законодавчо встановлене регулювання не відповідає сталій комерційній практиці.

## 2.4 Українська практика АРВ

АРВ в Україні з'явився в результаті запозичення позитивного досвіду таких провідних країн світу як Канада, Великобританія, США. Поява цього інструменту стала результатом діяльності декількох потужних проектів технічної допомоги уряду України.

Законодавство України забезпечує міцну основу для здійснення АРВ в Україні. Однак в порівнянні з іншими країнами, які приділяють більше уваги співпраці та консультації, АРВ в Україні носить більш формальний характер.

Оскільки розвиток такого інструменту як АРВ в Україні відбувався революційним, а не еволюційним шляхом, це наклало певний відбиток як на АРВ, так і на практику його застосування. І на сьогоднішній день між українським і іноземним досвідом є як багато спільного, так і суттєві відмінності.

1. В Україні вживають термін АРВ, в той час як на заході використовують термін Оцінка впливу (або оцінка регуляторного впливу). Такий підхід більше відповідає сутності самого процесу. Адже потенційні впливи саме оцінюються, а не аналізуються.
2. В кращій світовій практиці оцінку впливу здійснюють ДО підготовки проекту державного рішення. В Україні ж, як правило, спочатку готують проект регуляторного акту, а під нього

розробляється АРВ. Такий підхід фактично нівелює користь від підготовки АРВ. Адже, один з ключових елементів аналізу – оцінка альтернативних варіантів державного рішення. Саме за наслідками такої оцінки має обиратися краще рішення. В Україні ж рішення обирається і закріплюється в проекті нормативного акта ДО підготовки АРВ.

Слід сказати, що така ситуація обумовлена скоріше усталеною практикою підготовки АРВ, а не недоліками Закону про засади державної регуляторної політики. Адже Закон не визначає на якому саме етапі слід готувати АРВ. Він лише наголошує на тому, що кожен проект регуляторного акта має супроводжуватися АРВ.

3. Структура АРВ в Україні є подібною до кращих світових практик. Вона містить такі елементи як: опис проблеми, обґрунтування державного втручання, визначення цілей державного регулювання, опис та оцінку альтернатив, рекомендації.

4. В Україні АРВ готується до кожного проекту регуляторного акта. Така практика є унікальною, оскільки в жодній іншій країні не використовується такий підхід. АРВ потребує багато часу та ресурсів від державного органу, відповідального за розробку нормативно-правових актів. Тому глибина аналізу впливу повинна відповідати рівню впливу, що чинить розроблений нормативно-правовий акт. Така система запобігає формальному підходу розробників до АРВ, та, у випадку великого впливу – знайдуться достатні ресурси, щоб підготувати глибинну АРВ. З огляду на це, в більшості країн світу АВ робиться не для всіх державних рішень, а лише для тих, які можуть мати відчутній вплив на певну сферу чи групу інтересів.

Існує декілька варіантів для введення принципу пропорційної АРВ. В першому варіанті розробник спочатку готує чорновий варіант АРВ, описуючи в ньому проблему, можливі способи її вирішення та очікуваний вплив. Далі, цей документ передається у відповідні державні органи для прийняття рішення щодо доцільності підготовки повноцінного АРВ. У випадку, якщо такий орган визначить, що вплив буде незначним, подальша оцінка впливу не проводиться. Якщо ж, буде визначено, що вплив буде великим, розробник муситиме провести ще глибшу оцінку впливу. Цей спосіб використовується Європейською Комісією.

Іншим способом може стати встановлення обмеження для АРВ. Наприклад, суб'єктом для ретельної АРВ є тільки ті нормативно-правові акти, очікуваний вплив від яких – більш ніж 5 млн. дол.

## **Вправи**

### **Вправа 1 до модуля 2**

#### **Мозковий штурм**

Під час спільної роботи разом з іншими учасниками тренінгу необхідно назвати:

- цікаві ідеї/підходи/принципи щодо АРВ, застосовані в різних країнах;
- недоліки української системи АРВ.

Проаналізувати позитивні елементи міжнародного досвіду з точки зору:

- можливості їх впровадження в Україні;
- їх спроможності усунути ті недоліки, які існують в українській практиці АРВ.

Зробити узагальнюючий висновок.

### **Ситуативне дослідження до модуля 2: Досвід Великобританії з проведення оцінки впливу, як приклад кращої практики**

Основні принципи, на яких базується британська система, містяться в законі про дерегулювання 1994 року (Deregulation and Contracting Out Act, 1994) і законі про регуляторну реформу 2001 року (The Regulatory Reform Act, 2001). Деталі врегульовані нормативними актами на рівні уряду і прем'єр-міністра. Відповідно до них,

**жоден проект нормативного акту, який може мати вплив на приватний сектор або неурядові організації** або ж що містить в собі пропозицію про регулювання, не розглядається відповідними Міністерствами й Відомствами без проведення оцінки регуляторного впливу (RIA – Regulatory Impact Assessment).

Процес оцінки регуляторного впливу у Великобританії, на відмінність від загальноєвропейського, поділяється на три стадії, на кожній з яких складається окремий варіант звіту:

- **Первісна оцінка регуляторного впливу** - складається відразу після появи ідеї введення регулювання в тій чи іншій сфері.
- **Часткова оцінка регуляторного впливу** - заснована на первісній, розробляється перед проведенням консультацій і включається в пакет консультаційних документів.
- **Повна/остаточна оцінка регуляторного впливу** – використовуючи інформацію часткового варіанта, базується на угоді, досягнутій в ході консультацій.

Основний фокус при оцінці потенційних впливів урядових ініціатив спрямований скоріше **не на вибір оптимальної альтернативи регулювання, а на оцінку наслідків і впливу на бізнес**. Ніяких чітких критеріїв вибору оптимальної альтернативи (на зразок максимальної чистої вигоди для суспільства) не пропонується.

### **Інституційне забезпечення оцінки регуляторного впливу**

Інституційна складова виглядає наступним чином.

В кожному міністерстві існує окремий відділ з оцінки впливу пропонованих регулювань (Departmental Regulatory Impact Unit), який займається інформаційною і консультаційною підтримкою при складанні оцінки регуляторного впливу (ОРВ).

При центральному апараті уряду створено загальне Відділення регуляторної оцінки (Regulatory Impact Unit at Cabinet Office). До його функцій входить оцінка складених звітів про дію регуляторних актів, а також звітів про оцінку потенційного впливу від проектів урядових рішень.

Центральне відділення з регуляторної оцінки підтримує Аналітичний центр з кращого регулювання (Better Regulation Task Force), який займається дослідженнями з окремих питань урядових регулювань та надає дослідницьку підтримку уряду.

### **Шаблон звіту про оцінку регуляторного впливу**

Структура Звіту про оцінку регуляторного впливу у загальному випадку така:

<b>Структура (розділи)</b>	<b>Рекомендації щодо заповнення</b>
<b>1. Назва пропозиції</b>	Наводиться повна назва, включаючи будь-які посилання на документи, наприклад, директиву ЄС.
<b>2. Цілі й очікуваний ефект:</b>	
<b>(i) Цілі</b>	Чітке пояснення, що передбачається досягти запропонованою нормою (заходами, політикою), у який період часу. Який ефект вона буде мати, і на кого?
<b>(ii) Поточна політика (ситуація)</b>	Опис поточної ситуації (коротке резюме проблеми), існуючих законодавчих рамок і пояснення чому необхідні зміни.
<b>(iii) Обґрунтування державного втручання</b>	Опис розвитку поточної ситуації за умови відсутності державного втручання.
<b>(iv) Оцінка ризиків</b>	Які існують ризики для нормативного документа? Чи можна їх кількісно оцінити, наприклад, скільки людей підпадає під вплив, і яким чином?
<b>3. Варіанти</b>	Визначаються усі варіанти і потенціал кожного в досягненні мети. Варіант збереження «статус-кво» відіграє роль базисної лінії для інших варіантів, і



	<p>обов'язково повинен бути включений в аналіз.</p> <p>Відзначаються будь-які ризики, пов'язані з кожним варіантом, імовірність появи таких ризиків і шляху зменшення негативних наслідків.</p> <p>Складається план впровадження щодо кожного варіанту.</p>
<p><b>4. Витрати і вигоди</b></p> <p><b>(i) Сектори, і групи, які відчувають вплив</b></p> <p><b>(ii) Вигоди</b></p>	<p>Перелічують сектори і групи, яких найбільшою мірою торкається пропозиція (які галузі, скільки фірм, якого розміру фірми). Необхідно розглянути ті групи, які можуть відчувати непропорційний вплив (значно більший ніж інші).</p> <p>Найчастіше важко з точністю прогнозувати витрати і вигоди. У таких випадках необхідно представити певний спектр можливих результатів і вказати, чи представляє він екстремальне значення чи найбільш ймовірний спектр результатів.</p> <p>Важливо визначити і виразити в кількісному виді вигоди політики. Вигоди розглядаються і підраховуються в широкому змісті (для людей, для економіки, компаній, навколишнього середовища). Якщо можливо, розраховують потенційні вигоди на річній основі. Використовують приблизні цифри і діапазони там, де існує непевність із приводу впливів. Також слід зазначити всі переноси, щоб освітити розподільні аспекти політики, і ефекти індивідуальних вигод від змін у припущеннях.</p>
<p><b>(iii) Витрати</b></p> <p><b>- Витрати на відповідність нормі</b></p> <p><b>- Інші витрати</b></p> <p><b>- Витрати для типового бізнесу</b></p>	<p>Аналіз повинен відбивати границю між політичними й адміністративними витратами.</p> <p>Вказати, що необхідно буде зробити підприємствам, для того щоб виконати нові норми, вимоги тощо? Розглянете питання в широкому змісті – чи треба їм буде купувати нове обладнання чи тренувати персонал? Чи потрібні їм будуть нові матеріали по керівництву, чи великі витрати часу для заповнення нових форм чи проведення перевірок? Чи ляжуть усі витрати на перший рік, чи ж вони будуть повторюватися щороку? Наскільки можливо, витрати варто розраховувати на річній основі (включаючи поширення одноразових витрат). Використовуйте приблизні цифри й діапазони там, де існує непевність. В аналізі повинні знайти відображення як витрати політики, так і витрати по імплементації, а також будь-які небажані наслідки.</p> <p>Який ефект буде мати політика на суб'єктів, відмінних від ділових, благодійних і волонтерських сфер? Які витрати понесе суспільство чи навколишнє середовище? Вам також слід зазначити всі переноси, щоб освітити розподільні аспекти політики.</p> <p>Якщо можливо, визначте типовий вид бізнесу (чи кілька видів, якщо пропозиція торкається широкого діапазону фірм), поясніть, що необхідно буде зробити цим фірмам й оцініть їхні витрати.</p>
<p><b>5. Тест впливу на малі підприємства</b></p>	<p>Необхідно окремо розглянути вплив кожного варіанта на малі фірми.</p>
<p><b>6. Оцінка конкуренції</b></p>	<p>Необхідно дати відповіді на дев'ять «фільтраційних питань» щодо впливу на конкуренцію<sup>4</sup>, та оцінити вплив кожного варіанта на конкуренцію.</p>
<p><b>7. Правозастосування, санкції і моніторинг</b></p>	<p>Яким чином пропозиція набере сили (хто має ухвалити пропозицію)? Які будуть санкції? Як ви будете відслідковувати ефективність політики й досягнення первісної мети?</p> <p>Яким чином буде впроваджуватись обраний варіант? Який орган влади буде відповідати за впровадження? Якщо обраний варіант передбачає витрати на впровадження для інших урядових організацій, чи готові вони це прийняти?</p> <p>Чи передбачає законодавство карні санкції за недотримання? Якщо так, у якому масштабі? Чи згідно Міністерство юстиції (у їхньому обов'язку</p>

<sup>4</sup> В цьому документі не наводяться. За потреби, їх можна переглянути Керівництві для оцінки конкуренції ([www.oft.gov.uk](http://www.oft.gov.uk))

	входить координувати роботу судів)?															
<b>8. Консультація</b> <b>(i) Всередині уряду</b> <b>(ii) Консультація із зацікавленими сторонами</b>	Приведіть список міністерств і організацій, з якими ви консультувалися. Записати результати консультації і вплив на прийняте рішення. Визначити, яким чином проведено консультацію і вказати, з якими групами. Дати короткий аналіз кількості і характеру відповідей.															
<b>9. План реалізації і результати</b>	Складається з додатка до ОРВ – план здійснення зміни політики, хто несе відповідальність за які дії і, до чого це призведе.															
<b>10. Післяреалізаційний перегляд політики</b>	Як і коли ви будете вимірювати ефективність пропонованого варіанту? Як тільки ви здійснили зміну політики, необхідно потім вивчити, наскільки точно вона досягає цілей і чи потрібні міри коригування з боку уряду. Опишіть, як і коли буде проведено перегляд політики. Часто корисно переглянути політичні зміни через три роки, але це залежить від політики. Ключовими питаннями перегляду можуть бути: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ досягнення цілей політики</li> <li>○ вплив як і очікувалось, включаючи витрати і вигоди</li> <li>○ чи були непередбачені наслідки</li> <li>○ чи все ще потрібне урядове втручання</li> </ul> Покажіть, які елементи політики будуть переглянуті. На основі яких критеріїв буде прийматись рішення про необхідність коригування політики.															
<b>11. Резюме і рекомендації</b>	Який варіант рекомендується і чому? Пошліться на аналіз витрат і вигод, проведений для ухвалення рішення. Підведіть підсумки в табличній формі, приведіть зібрану по кожному варіанту інформацію. <b>Зведена таблиця витрат і вигод</b> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 25%;">Варіант</th> <th style="width: 45%;">Загальна сума витрат за рік Економічні, екологічні, соціальні, політичні, адміністративні</th> <th style="width: 30%;">Загальні вигоди за рік Економічні, екологічні, соціальні</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4.</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> Потім в одному чи двох абзацах необхідно пояснити, який з варіантів рекомендується і чому.	Варіант	Загальна сума витрат за рік Економічні, екологічні, соціальні, політичні, адміністративні	Загальні вигоди за рік Економічні, екологічні, соціальні	1.			2.			3.			4.		
Варіант	Загальна сума витрат за рік Економічні, екологічні, соціальні, політичні, адміністративні	Загальні вигоди за рік Економічні, екологічні, соціальні														
1.																
2.																
3.																
4.																
<b>12. Заява (декларація і публікація)</b>	Міністр органу, який готував пропозиції щодо нової політики та звіт про оцінку впливу, повинен оголосити: <b>«Я вивчив Оцінку Регуляторного Впливу і вдоволений обґрунтуванням витрат вигодами».</b>  <b>Підпис відповідального міністра</b> ..... <b>Дата</b> .....															

Розділи 1-8 з наведеного вище шаблону, заповнюються при написанні початкової, часткової і повної оцінки регуляторного впливу.

Розділи 9-12 заповнюються після проведення консультацій і включаються тільки в повну оцінку регуляторного впливу.

### **Оцінка впливу на малий бізнес: підходи і інструменти**

Для оцінки потенційного впливу на малий бізнес<sup>5</sup> у Великобританії широко застосовують спеціальний тест (a small firms impact test).

Для отримання оцінки того, як запропоновані варіанти рішення впливатимуть на малий бізнес, представники регуляторного органу безпосередньо контактують з представниками цього бізнесу. Такий контакт може носити вид письмових запитів, телефонних розмов, фокус-груп.

Якщо при первинних консультаціях з'ясувалося, що вплив на малий бізнес є незначним, то подальше дослідження не проводиться.

Якщо є підстави припускати, що вплив буде істотним, то проводять додаткові дослідження, перш за все, опитування і фокус-групи.

При проведенні подібних тестів, у звіт про оцінку регуляторного впливу, крім власне оцінки впливу, включається інформація про те, з якими фірмами були проведені консультації (розмір, галузь, місцезнаходження), спосіб контактів (телефон, email і т.д.), питання, що задавались.

### **Контрольні питання для самопідготовки**

1. Що стало поштовхом до впровадження АРВ (оцінки впливу) в різних країнах світу?
2. Що таке «оцінка впливу»? Чим це поняття відрізняється від українського «аналізу регуляторного впливу»?
3. Назвіть основні європейські принципи здійснення оцінки впливу.
4. Які види оцінки впливу ви знаєте? Яке призначення кожного виду?
5. Назвіть основні альтернативи державному втручання?
6. Що відрізняє українську практику АРВ від світової?

### **Рекомендовані джерела**

- SIGMA PAPER No. 13: Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations – p.17-30.
- Улучшение законодательного регулирования экономической деятельности: Европейский опыт и перспективы для России. П. Крючкова. Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП). – стр. 12-57.
- Оценки Регулирующего Воздействия [ОРВ]: Опыт ЕС. Нинетта Ханёту, 2005. – стр. 7-20.

---

<sup>5</sup> Під малим бізнесом розуміються фірми, чисельність зайнятих на яких складає менше 50 чол., або річний оборот складає менше 4.44 млн. ф.ст., або валюта балансу складає менше 3.18 млн. ф.ст.

---

## МОДУЛЬ № 3 “ПРОЦЕС ПІДГОТОВКИ АРВ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА І ФОРМАЛЬНІ ВИМОГИ”

---

**Короткий опис модуля:** В загальних рисах розкриває процес підготовки АРВ та основні складові елементи АРВ. Містить перелік формальних вимог до процедури підготовки АРВ, дотримання яких є обов’язковим.

**Цілі модуля:** Зміцнити знання про процес підготовки АРВ, його структурні елементи, про вимоги законодавства України, що стосуються підготовки АРВ.

**Завдання модуля:** Після вивчення модуля студент повинен:

- мати ґрунтовні знання про загальну схему проведення АРВ під час підготовки регуляторних актів;
- добре знати всі складові частини процесу підготовки АРВ;
- добре знати основні принципи проведення АРВ;
- добре знати, якими є основні процедури при проведенні АРВ, і які органи, задіяні в процесі підготовки АРВ.

**Ключові поняття:** Аналіз регуляторного впливу, регуляторний акт, регуляторний орган, цілі державного регулювання, оціночні критерії, показники результативності, відстеження результативності

### 3. Теоретичний матеріал до модуля № 3

#### 3.1 Хто зобов’язаний готувати АРВ:

Відповідно до законодавства України АРВ повинні готувати всі розробники регуляторних актів (так звані **регуляторні органи**). А саме:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- Національний банк України;
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган;
- центральний орган виконавчої влади;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
- місцевий орган виконавчої влади;
- орган місцевого самоврядування.

Крім того, у якості регуляторного органу в Україні розглядають і посадових осіб будь-якого із зазначених вище органів, якщо відповідно до законодавства такі особи мають повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

### **3.2 В яких випадках підготовка АРВ є обов'язковою:**

Згідно діючого законодавства АРВ має готуватися стосовно **всіх регуляторних актів**, що регулюють, хоча б і частково, відносини між органами влади та суб'єктами господарської діяльності.

З цього правила існують виключення, які прописані безпосередньо в *Законі про регуляторну політику*. АРВ не готуються щодо:

- постанов Верховної Ради України;
- актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення;
- стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;
- санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармакопейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;
- актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації;
- актів, що містять державну таємницю України;
- актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи;
- актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти.

Окремо доцільно зупинитися на актах Національного банку України. Всю їх сукупність умовно можна поділити на дві групи:

- перша – акти Національного банку України, які з точки зору державної регуляторної політики є регуляторними актами;
- друга - акти Національного банку України, які не є регуляторними актами.

До першої групи відносять нормативно-правові акти Національного банку України, в яких:

- для банків встановлюються правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;

- визначаються система, порядок і форми платежів, у тому числі між банками;
- визначено напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, урегульовані питання створення, координації та контролю, пов'язані з функціонуванням електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизацією банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;
- урегульовано питання ліцензування банківської діяльності та банківських операцій;
- урегульовано питання сертифікації аудиторів, які проводять аудиторську перевірку банків, тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банку;
- урегульовані питання ліцензування діяльності на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей.

До другої групи, відповідно, відносяться всі інші акти Національного банку України.

### Окреме питання – на якій стадії процесу підготовки регуляторного акту необхідно готувати АРВ?

В Україні де-факто склалась ситуація, за якої АРВ завжди готують **після розробки проекту регуляторного акту**. Однак такий підхід не закріплено юридично. В *Законі про регуляторну політику* чітко не визначено коли починається підготовка АРВ: до розробки проекту регуляторного акту, чи після. Існує лише одна вимога – підготувати АРВ до оприлюднення проекту регуляторного акта.

Це означає, що законодавство України допускає підготовку АРВ до написання тексту регуляторного акту. Саме так роблять в багатьох країнах, що мають успішний досвід застосування оцінки впливу від пропонованих державних рішень.

### 3.3 Складові частини АРВ:

Аналіз регуляторного впливу має визначену Законом про державну регуляторну політику уніфіковану форму та зміст і мусить супроводжувати кожний проект регуляторного акту, що приймається як органами законодавчої та виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування. Структура АРВ визначена статтею 8 зазначеного Закону і може бути умовно розподілена на дев'ять розділів:

#### 3.3.1 *Визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин*

У цьому розділі має бути чітко визначена проблема, яка існує у сфері господарських відносин і яку планується розв'язати (цілком або частково) прийняттям даного регуляторного акту.

Також необхідно дати опис основних груп (населення, суб'єктів господарської діяльності та держави), яких стосується ця проблема, та визначити важливість проблеми для цих груп. Кожна з основних груп може бути поділена на підгрупи, наприклад:

- суб'єкти господарювання, що здійснюють певний вид діяльності,
- громадяни, що мешкають на конкретній території,
- місцевий чи Державний бюджет, тощо.

Такі групи і підгрупи виділяються в залежності від масштабу та характеру проблеми. Для аналізу варто обирати підгрупи, щодо яких ця проблема є дійсно значимою, інакше аналіз буде ускладнений.

Також у даному розділі наводиться короткий аналіз причин, через які виникла дана проблема.

Необхідно проаналізувати існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, та довести, чому проблему не можна розв'язати

ринковими механізмами та чому існуючі регулювання не розв'язують проблему, чому існуючі регулювання потребують вдосконалення.

Доцільно розглянути можливість внесення змін до існуючих регуляторних актів, як можливу альтернативу новому регулюванню.

Так як документ, «Аналіз регуляторного впливу» підлягає оприлюдненню – варто цей аналіз робити як можна більш кваліфіковано та аргументовано.

### **3.3.2 Визначення цілей державного регулювання**

У цьому розділі необхідно чітко визначити цілі прийняття даного регуляторного акту. Цілі мають бути безпосередньо пов'язанні із вирішенням проблеми, про яку йшлося у попередньому розділі. Регуляторний акт може бути спрямовано на вирішення проблеми в цілому, або на вирішення окремих складових.

Важливо при визначенні цілей прийняття регуляторного акту встановити відповідність цих цілей стратегічним та програмним цілям, що визначені у державних стратегічних документах (наприклад - щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України, Програма дій Кабінету Міністрів України) та державних програмах, а також зважити на очікування громадськості. У разі, коли йдеться про місцевий рівень прийняття регуляторного акту, необхідно також встановити відповідність цілям визначеним у програмних документах місцевого рівня, та врахувати особливості соціально-економічного розвитку даної території.

### **3.3.3 Визначення та оцінка усіх прийнятих альтернативних способів досягнення встановлених цілей з аргументацією переваг обраного способу**

У цьому розділі необхідно навести опис можливих реалістичних альтернативних способів досягнення встановлених цілей. Треба зазначити, що у ході пошуку альтернативних способів доцільно розглянути такі можливості:

- не регуляторні механізми (ринкова саморегуляція);
- альтернативні до запропонованого способи впровадження вимог регулювання;
- збільшення або зменшення жорсткості окремих вимог регулювання, чи санкцій за їх невиконання.

Доцільно розглядати лише реалістичні альтернативи, тобто такі, які можуть бути впроваджені на сучасному етапі розвитку суспільства та можуть досягти поставлених цілей.

Проводиться попередня оцінка обраних альтернатив. При цьому найкращим методом такої оцінки є порівняння альтернатив після проведення попереднього (спрощеного) аналізу вигод і втрат кожного альтернативного способу. При цьому у розділі наводиться не весь хід аналізу альтернатив, а лише стислий опис альтернативних варіантів з короткою характеристикою переваг та недоліків кожного. Наводиться також аргументація, чому обрано саме той спосіб, який втілено у запропонований проект регуляторного акту.

Оцінка альтернатив повинна здійснюватись за певним набором оціночних критеріїв. Види оціночних критеріїв значною мірою залежать від специфіки проблеми. Однак в аналізі політики існує і певний набір загальноприйнятих критеріїв.

#### **Критерії для порівняння альтернатив:**

- **Результативність:** в якій мірі варіант політики приведе до бажаних результатів, тобто розв'язання поточної проблеми?
- **Ефективність:** з точки зору монетарного та суспільного впливів (на основі аналізу вигід і витрат) як варіант політики подіє на цільові групи?
- **Справедливість:** чи розподіл витрат і вигід є справедливим?
- **Здійсненість:** чи існують відповідні політичні, адміністративні й законодавчі умови, що дозволяють ефективно й результативно впровадження варіанта політики?
- **Гнучкість:** чи варіант є достатньо гнучким, щоб його змінювати відповідно до інших

### **3.3.4 *Опис механізмів і заходів які забезпечать розв'язання визначеної проблеми, шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта***

У даному розділі необхідно навести опис механізмів дії запропонованого регуляторного акта, які безпосередньо мають призвести до розв'язання вказаної у першому розділі проблеми. Фактично необхідно змодельювати ситуацію, яка виникне, коли запропонований регуляторний акт стане чинний.

Необхідно також описати організаційні заходи, які мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта. Наприклад — посилити чи зменшити кількість перевірок, ввести нові форми контролю чи нагляду, проводити інформування громадян про вимоги даного регуляторного акта.

### **3.3.5 *Обґрунтування можливостей досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта та оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта***

У цьому розділі необхідно висвітлити, яким чином даний акт мотивує суб'єктів господарювання чи громадян виконувати встановлені вимоги. Наприклад, таким мотивом може бути:

- вартість виконання вимог, встановлених актом нижча, ніж вартість ухилення від виконання таких вимог;
- простота положень даного акта;
- простота виконання вимог, встановлених актом;
- чітке врегулювання прав та обов'язків суб'єктів, на яких поширюється даний акт.

Також необхідно довести, що поставлені цілі досягаються при виконанні вимог регуляторного акта з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави (необхідним є, по можливості, кількісний аналіз, наприклад за методикою аналізу вигод та витрат).

У розділі має бути обґрунтування того, що досягнення встановлених цілей шляхом виконання регуляторного акта приносить вигоди, які виправдовують необхідні для його виконання витрати. Але така якісна оцінка обґрунтованості вигод та витрат робиться лише тоді, коли витрати або вигоди не можуть бути кількісно оцінені, шляхом проведення аналізу вигод та витрат.

Необхідно оцінити можливість запровадження та виконання даного регуляторного акта залежно від ресурсів, які є в наявності у органів влади, суб'єктів господарювання чи громадян, які будуть впроваджувати та виконувати цей акт. Для цього необхідно охарактеризувати такі ресурси та провести їх реалістичну оцінку.

У цьому пункті, також, має міститись оцінка ризику впливу зовнішніх чинників на дію даного регуляторного акта. Для такої оцінки необхідно виділити перелік зовнішніх чинників, які можуть вплинути на дію акта. Такими чинниками можуть бути процеси та явища соціально-економічного характеру, наприклад, прискорення або уповільнення темпів економічного зростання, політичні впливи, зростання чи падіння рівня пенсійного забезпечення, дефіцит ресурсів тощо.



### **3.3.6** *Визначення очікуваних результатів прийняття запропонованого регуляторного акта, зокрема розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта*

У цьому розділі необхідно навести аналіз вигод та витрат, які виникають у різних груп суб'єктів, на яких поширюється дія даного регуляторного акта. Групи суб'єктів виділяють у межах трьох основних макро-груп - держава, громадяни, суб'єкти господарювання.

### **3.3.7** *Обґрунтування запропонованого строку чинності регуляторного акта*

У цьому розділі необхідно обґрунтувати запланований строк чинності регуляторного акта. Найчастіше регуляторні акти запроваджуються на необмежений термін. Але Закон вимагає не тільки констатувати факт необмеженого терміну чинності акту, але й довести таку необхідність. У будь-якому випадку термін чинності акту (необмежений чи обмежений) має співвідноситись із цілями запровадження такого регуляторного акта та із механізмами його впровадження.

### **3.3.8** *Визначення показників результативності регуляторного акта*

Розділ має містити перелік вимірювальних показників, які характеризують наслідки дії регуляторного акта. Ці показники безпосередньо мають бути пов'язані із цілями регуляторного акта, давати чисельний вимір досягнення таких цілей. Показники можуть бути у кількісній та грошовій формі. До таких показників, наприклад відносяться:

- надходження до Державного чи місцевих бюджетів;
- прибутковість підприємств;
- витрати суб'єктів господарювання на виконання вимог законодавства;
- зайнятість населення;
- зменшення кількості фальсифікованих товарів;
- зростання або зменшення роздрібних цін на певні групи товарів;
- зменшення кількості травм на виробництві, тощо.

Перелік таких показників можна розширювати. Але для конкретного аналізу регуляторного впливу варто обирати 5-7 основних показників, зв'язок яких із визначеними цілями регулювання є безпосереднім. Не варто обирати такий показник, як темпи зростання ВВП, якщо аналізується регуляторний акт, що має відношення до певного локального ринку товарів чи послуг, які не становлять значної частини ВВП.

У цьому розділі необхідно навести не тільки сам перелік таких показників результативності, а й їх прогнозне значення. Саме за критерієм досягнення цього прогнозного значення буде робитись висновок про результативність регуляторного акта, тому прогноз треба робити обґрунтовано.

Наочно можна представити показники результативності у вигляді, наприклад, наступної таблиці:

<b>Показник</b>	<b>Надходження до місцевого бюджету</b>	<b>Витрати часу на реєстрацію</b>	<b>Кількість зайнятих, та інше</b>
<b>Одиниці виміру</b>	<b>Тис. грн..</b>	<b>днів</b>	<b>Тис. осіб</b>
<b>Базове значення</b> (визначається при базовому відстеженні результативності)			
<b>Повторне значення</b> (при повторному			

відстеженні результативності через 1-2 роки з дня набрання чинності)			
<b>Періодичне значення</b> (при періодичному відстеженні результативності через 5 років після набрання чинності та кожні наступні три роки)			

Відповідно у кожній колонці вказується прогнозне значення показника через відповідний період часу.

Саме на підставі порівняння цих прогнозних показників та отриманих у подальшому (при проведенні базового, повторного та періодичних відстежень результативності) даних можна буде зробити висновок про досягнення очікуваних результатів та досягнення цілей регулювання.

У деяких випадках, коли доведено неможливість визначення чисельних показників результативності, можуть бути обрані якісні показники, але вони також мають бути описані у цьому розділі.

### **3.3.9 Визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття**

У даному розділі визначаються організаційні заходи, які мають бути здійсненні при проведенні відстеження результативності. Наприклад такими заходами можуть бути:

- аналіз офіційної статистичної інформації;
- проведення опитувань серед громадян або суб'єктів господарювання;
- проведення соціологічних досліджень, проведення досліджень цільових ринків (у разі, коли немає достатньо деталізованої офіційної статистичної інформації);
- проведення експертної оцінки деяких показників.

У цьому розділі детально визначається, яка саме інформація і з яких джерел має браться. Якщо проводиться експертна оцінка показників, то визначаються критерії відбору експертів. Визначаються характеристики тих груп громадян чи суб'єктів господарювання, які мають бути опитані.

Визначаються також терміни проведення аналізу результативності (як базового, так і повторного та періодичних).

Фактично, вже на етапі підготовки проекту регуляторного акту відбувається докладне планування проведення аналізу його результативності.

## **3.4 Оприлюднення та узгодження АРВ**

На сьогоднішній день в Україні діє правило, згідно з яким **всі проекти регуляторних актів повинні оприлюднюватись**. При цьому разом з проектом регуляторного акту **обов'язково повинен оприлюднюватись і аналіз регуляторного впливу** такого акту.

Процес оприлюднення складається з двох стадій.

**На першій** – регуляторний орган, який розробив регуляторний акт і АРВ до нього, повинен **повідомити** всі зацікавлені сторони про те, що найближчим чином ці документи будуть оприлюднені.

Законодавство України чітко визначає шаблон такого повідомлення. Воно повинно містити:

- a) стислий виклад змісту проекту регуляторного акту;
- b) поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких надсилаються зауваження та пропозиції;

- с) інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення);
- д) інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.
- е) інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

**На другій стадії** регуляторний орган оприлюднює безпосередньо проект регуляторного акта та АРВ.

В переважній більшості випадків перша і друга стадія співпадають у часі: тобто разом з повідомленням, розробник оприлюднює і регуляторний акт з АРВ. Однак законодавство дозволяє розводити ці стадії у часі. При цьому діє наступне правило:

проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

## Вправи

### Вправа 1 до модуля 3

Проаналізувати на предмет дотримання вимог законодавства один з наступних кейсів.

Головні питання для розгляду:

- чи відповідає структура повідомлень про оприлюднення тій, що встановлена законодавством;
- якої інформації бракує;
- яким чином можна вдосконалити ці повідомлення.

### Ситуативне дослідження 1 до модуля 3: Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України

Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» розроблено у зв'язку із запровадженням на залізничному транспорті України автоматизації технологічних процесів.

Внесення запропонованих змін до постанов Кабінету Міністрів України буде сприяти зменшенню витрат на виготовлення бланків перевізних документів, на їх голографічний захист та поліпшенню обслуговування користувачів залізничного транспорту.

Проект постанови та аналіз регуляторного впливу до нього опубліковано в бюлетені «Відомості Міністерства транспорту та зв'язку», а також на сайті Міністерства транспорту та зв'язку ([www.mtu.gov.ua](http://www.mtu.gov.ua)) з 20.02.2007 та Державної адміністрації залізничного транспорту України ([www.uz.gov.ua](http://www.uz.gov.ua)) з 20.02.2007.

Зауваження та пропозиції до проекту можуть надсилатися зацікавленими юридичними та фізичними особами до 01.04.2007 на адресу Державної адміністрації залізничного транспорту України: вул. Тверська, 5, м. Київ-150, 03680, за факсом (044) 4651257 або в електронному вигляді за адресою: [cmu@lotus.uz.gov.ua](mailto:cmu@lotus.uz.gov.ua), а також до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва на адресу: 01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11 або на електронну адресу: [mail@dkrp.gov.ua](mailto:mail@dkrp.gov.ua)

## **Ситуативне дослідження 2 до модуля 3: Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта: спільного наказу Міністерства фінансів та Держпідприємництва України про затвердження Ліцензійних умов з проведення азартних ігор**

З метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, згідно зі статтями 9, 13 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” Міністерство Фінансів України на офіційному сайті [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua) 27 січня 2006 року розмістило повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта: спільного наказу Міністерства фінансів та Держпідприємництва України “Про затвердження Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор і Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор”. Ознайомитись з проектом регуляторного акта та відповідним аналізом його регуляторного впливу на господарську діяльність можна за адресою: [www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=59494&cat\\_id=42320](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=59494&cat_id=42320).

Зауваження та пропозиції щодо змісту регуляторного акта можна надсилати на адресу Міністерства фінансів: 01008, м. Київ, вул. Грушевського, 12/2 та Держпідприємництва України: 01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11 або за електронною адресою [infomf@minfin.gov.ua](mailto:infomf@minfin.gov.ua) та/або [nrybalka@minfin.gov.ua](mailto:nrybalka@minfin.gov.ua) та [mail@dkrp.gov.ua](mailto:mail@dkrp.gov.ua) до 26 лютого 2006 року.

Також з проектом наказу про затвердження ліцензійних умов можна ознайомитись на сайті Держпідприємництва [control/uk/publish/article;jsessionid=DA1A79AE58D0C964A88BC1D50890FD08?art\\_id=56183&cat\\_id=35557](http://control/uk/publish/article;jsessionid=DA1A79AE58D0C964A88BC1D50890FD08?art_id=56183&cat_id=35557) України та обговорити на Форумі сайту в розділі Форум 2, тема “ліцензування грального бізнесу в 2006 році”.

## **Контрольні питання для самопідготовки**

1. Хто такі регуляторні органи?
2. Які акти вважаються регуляторними?
3. Назвіть основні частини аналізу регуляторного впливу?
4. Що таке оціночні критерії, показники результативності? Які вони бувають?
5. Який порядок оприлюднення АРВ?

## **Рекомендовані джерела**

- Регуляторна політика. Як оцінити наслідки регуляторних актів / За ред. Д.Ляпіна і С.Береславського. – Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2003. – стор. 62-67.
- Овсяник М. К. Методологія та методика забезпечення застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Навч.-метод. посіб. / Микола Овсяник; Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг. — Чернігів : ЦППК, 2006. – стор. 7 -31.
- Аналіз вигід і витрат: Практ. Посіб./ Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич.- К.: Основи, 1999.- 175 с.

---

## МОДУЛЬ №4 “ОСНОВНІ ЕТАПИ ПІДГОТОВКИ АРВ”

---

**Короткий опис модуля:** Визначає основні етапи підготовки АРВ. Розкриває зміст, призначення та порядок здійснення етапу обґрунтування державного втручання. Визначає поняття альтернатив державного втручання та описує процедури визначення альтернатив.

Описує процес прийняття найкращого рішення, методику аналізу вигод та витрат та надає рекомендації щодо планування впровадження рішення на етапі підготовки регуляторного акту.

**Цілі модуля:** Передати слухачам базову інформацію та поглибити знання стосовно основних етапів підготовки АРВ, розкрити зміст, призначення та порядок обґрунтування державного втручання. Сформувані навички щодо ефективного визначення набору альтернатив державного втручання, вибору найкращої з можливих альтернатив реалізації регуляторного акту та планування процесу впровадження рішення

**Завдання модуля:** Після опрацювання цього модулю слухачі будуть **знати**:

- Зміст основних етапів АРВ;
- Порядок здійснення обґрунтування державного рішення;
- Підходи до визначення альтернатив реалізації державного втручання;
- Сутність методики аналізу вигод та витрат;

**вміти**

- Обґрунтовувати необхідність державного втручання;
- Визначати альтернативи державного втручання;
- Здійснювати оцінку ефективності альтернатив методом аналізу вигод та витрат

**Ключові поняття:** державне втручання.  
альтернативи державного втручання, альтернатива невтручання (нульова альтернатива).

аналіз вигод та витрат

трансфертні платежі

текстові, чисельні, монетарні вигоди (витрати)

сфери впливу та внутрішні підгрупи регулювання

план впровадження регулювання

моніторинг виконання рішення

санкції за невиконання рішення

## 4. Теоретичний матеріал до модуля № 4

### Модуль №4.1 “Обґрунтування державного втручання та цілей такого втручання”

Державне втручання у вирішення різного роду питань, що постають перед суспільством, є одним з важливих та ефективних інструментів розв'язання проблемних ситуацій та покращення життя громадян. Водночас, державне втручання є не єдиним засобом, і його

застосування є доцільним тоді, коли решта підходів не можуть забезпечити належний результат. Альтернативними державному втручанню підходами є:

- *Невтручання в функціонування системи*, що є потенційним об'єктом для регулювання. Наприклад, більш жорсткі вимоги до бізнесу стосовно розкриття інформації про власників тих чи інших корпорацій було б позитивним з огляду на збільшення прозорості їх структури та підвищення якості корпоративного управління. Водночас, несприйняття цих вимог реальними власниками корпорацій може призвести до переведення бізнесу на тіньові схеми діяльності, втечі капіталу та інших негативних наслідків. З огляду на переважання негативних наслідків, в такому випадку цілком доцільним може бути прийняття рішення про невтручання в діяльність потенційного об'єкту регулювання.
- *Інформування та надання освіти*. Цей підхід може застосовуватися, у випадку, якщо надана інформація буде сприйнята суспільством і буде достатньою для виключення необхідності вжиття заборонних та каральних заходів, що можуть бути запроваджені через державне втручання. Наприклад, якщо донесення громадянам інформації про шкodu пілотування літаків в нетверезому стані<sup>6</sup> може адекватним чином вплинути на їх поведінку і буде достатньою для запобігання цьому явищу, необхідність вжиття жорстких каральних заходів через введення більш жорстких вимог до пілотів на державному рівні буде недоцільною.
- *Саморегуляція системи*. Наприклад, якщо корпорації, що формують ринок нафтопродуктів в Україні, можуть самостійно домовитися про правила та принципи ведення бізнесу, які забезпечать ефективне функціонування ринку на конкурентних засадах без шкоди для споживачів, державне втручання є недоцільним. Водночас, за умов слабкості та нездатності бізнес-асоціацій, що представляють ті чи інші галузі, сектори економіки, сформувати справедливі принципи ведення бізнесу, цей підхід не виправдує себе, що формує необхідність державного втручання в діяльність системи.
- *Використання системи стимулів*. Наприклад, для підприємства, що забруднює навколишнє середовище, може бути введена в дію система економічних стимулів для зменшення негативного екологічного ефекту, що дозволить уникнути прямої заборони з боку держави на ті чи інші види діяльності підприємства.

Якщо жодна з наведених альтернатив не вирішує цільову проблему, вона повинна бути вирішена через державне втручання. Водночас, для прийняття виваженого рішення про доцільність втручання держави і оцінки його наслідків, обов'язковою є реалізація процедур аналізу регуляторного впливу (АРВ).

Основними етапами АРВ є: обґрунтування державного втручання та його цілей, визначення альтернатив, оцінка вигод та витрат, обґрунтування найкращого рішення та питання впровадження рішення.

На етапі обґрунтування державного втручання та формулювання його цілей визначається необхідність здійснення державного втручання для досягнення бажаного стану потенційного об'єкту регулювання.

У випадку прийняття рішення щодо необхідності здійснення державного втручання, здійснюється наступний етап АРВ – визначення альтернатив. Визначення альтернатив передбачає формулювання низки різних варіантів досягнення бажаного стану системи, одним з яких обов'язково є варіант невтручання в функціонування системи, який стає базовим для порівняння з наслідками, що притаманні реалізації решти варіантів.

---

<sup>6</sup>На початку 2007 року спробу здійснити пілотування літака в нетверезому стані намагався здійснити екіпаж літака Осло-Баку.

Етап оцінки вигід та витрат є ключовим для оцінки ефективності тих чи інших варіантів державного втручання, і є підмурівком для реалізації наступного етапу – обґрунтування найкращого рішення.

Обґрунтування державного втручання та його цілей в процесі здійснення АРВ включає в себе наступні процедури:

- Формулювання цілей щодо бажаного стану регульованої системи;
- Аналіз поточного стану регульованої системи;
- Безпосередньо обґрунтування державного втручання.

Формулювання цілей, які мають бути досягнуті в функціонуванні регульованої системи, здійснюється на наступних засадах:

- Цілі мають бути сформульовані чітко, лаконічно, конкретно і давати повне уявлення про стан об'єкту регулювання, який має бути досягнутий. В процесі формулювання цілей слід уникати формулювань подібних до «покращення якості життя населення», «підвищення ефективності функціонування ринку» тощо, з огляду на абстрактність таких формулювань. Цілі мають бути представлені через набір цільових показників, що кількісно характеризують систему. Наприклад, ціль «проведення ефективної монетарної політики» має бути описана наступними атрибутами: ріст грошової маси, ріст грошової бази, інфляція, валютний курс тощо;
- Квонтифікація цільових параметрів системи. На цьому етапі визначаються кількісні значення показників, що описують цілі, досягнення чи не досягнення яких свідчатиме про рівень успішності регулювання системи;
- Оцінка можливостей та ймовірностей досягнення цільових параметрів об'єкту регулювання. Тут визначається реалістичність поставлених задач з огляду на інструментарій, який має регулюючий орган;
- Формування часового графіку досягнення цілей;
- Визначення сфери розповсюдження регуляторних змін (вся країна, її окремі регіони тощо).

Аналіз поточного стану регульованої системи має включати наступні процедури:

Стисла оцінка стану системи з врахуванням економічних, соціальних, природоохоронних аспектів. Здійснення оцінки передбачає визначення набору параметрів, які повною мірою характеризують стан системи, та порівняння значень цих параметрів з прийнятними для успішного її функціонування;

Опис існуючих підходів та політик щодо регулювання об'єкту. В процесі опису здійснюється аналіз недоліків існуючих методів регулювання, що зумовлюють незадовільний стан системи, та пропонуються нові підходи, що передбачають усунення цих недоліків;

Встановлення відповідальних інституцій за реалізацію існуючих регуляторних підходів.

На цьому етапі здійснюється ідентифікація органів, що відповідають за ті чи інші об'єкти регулювання, та аналізуються конкретні функції та повноваження що має той чи інший орган регулювання щодо об'єкту;

Опис наслідків від вжиття заходів по скасуванню існуючих регуляторних політик.

Обґрунтування державного втручання включає наступні компоненти:

Опис мотивів для здійснення державного регулювання. Тут показуються проблеми у функціонуванні системи, що підлягає регулюванню, та обґрунтовується те, що застосування державного втручання є більш ефективним інструментом оптимізації системи, ніж інші підходи, наприклад, саморегулювання системи, інформування та освіта тощо;

Опис наслідків для регульованої системи сценарію урядового невтручання. Фактично це є опис „альтернативи невтручання”;

Визначення ціни питання, його ролі та важливості в економіці, соціальній сфері тощо. Тут здійснюється попередній аналіз регуляторного впливу. У випадку, коли ціна питання є мізерною (наприклад, ціна питання є меншою, ніж здійснення ґрунтового аналізу регуляторного впливу), подальший аналіз регуляторного впливу не здійснюється і рішення приймаються на підставі результатів попереднього обстеження системи. Якщо об’єкт регулювання є більш вагомим і зміни в підходах до його управління мають сильний вплив на інтереси різних груп суспільства, сильно впливають на економіку, навколишнє середовище тощо, виконується повний комплексний аналіз регуляторного впливу;

Обґрунтування причин, чому ситуація не може бути розв’язана без втручання уряду;

Оцінка ймовірності настання негативних подій і їх вартості для країни в разі невтручання уряду;

Вплив державного втручання на групи інтересів. Досить поширеною є ситуація, коли ті чи інші рішення щодо державного втручання, які мають суттєвий позитивний вплив на суспільство в цілому, блокуються окремими групами інтересів, для яких ці рішення є не вигідними. Для усунення цієї проблеми, особи, що здійснюють аналіз регуляторного впливу, мають проаналізувати не тільки загальний вплив державних рішень на економіку, соціальну сферу, навколишнє середовище, а і визначити всі позитиви та недоліки для груп інтересів, які можуть вплинути на саму можливість прийняття відповідного рішення. Регуляторні органи мають вжити заходів щодо мінімізації негативних впливів стосовно будь-яких зацікавлених сторін та надати групам інтересів максимально повну інформацію щодо пов’язаних з державним втручанням позитивів, які можуть не усвідомлюватися групами інтересів;

Використання кількісних прогнозів та оцінок щодо змін регульованої системи за різних потенційних сценаріїв розвитку подій протягом щонайменше 1 року;

Обґрунтування того, що, в разі невтручання, стан об’єкту регулювання буде гіршим, ніж у випадку втручання.

## **Модуль №4.2 “Альтернативи”**

Етап формування альтернативних сценаріїв досягнення цілей, визначених в процесі обґрунтування необхідності державного втручання, складається з виконання наступних складових:

Визначення набору альтернатив;

Аналіз ризиків;

Оцінка ставлення до альтернатив груп інтересів та можливості їх запровадження;

Врахування впливу на кожну альтернативу можливих непередбачених подій.

Набір альтернатив має складатися принаймні з 3 можливих. Однією з альтернатив обов’язково має бути така, що не передбачає втручання держави. Ця альтернатива стає основою для базового сценарію. Альтернатива невтручання аналізується з точки зору наслідків для системи, які будуть у випадку її обрання, і порівнюється з наслідками обрання інших альтернатив.

Якщо для розв’язання описаної проблеми раніше вже було запроваджено регулювання (аналогічне або інше за характером), це регулювання при визначенні альтернатив завжди необхідно розглядати як альтернативу. В якості альтернативи необхідно розглядати ситуацію, яка існує до впровадження запропонованого регулювання, що аналізується.



При формуванні набору альтернатив необхідно дотримуватися принципів адекватності та реалістичності альтернатив. В процесі обрання тієї чи іншої альтернативи необхідно отримати ствердні відповіді на наступні питання:

1. Чи справді запровадження цієї альтернативи спрямоване на вирішення існуючої проблеми?
2. Якщо це так (тобто запровадження цієї альтернативи спрямоване на вирішення існуючої проблеми), то чи справді існуюча проблема буде вирішена, якщо буде запроваджено цю альтернативу?
3. Якщо відповідь на друге питання є ствердною, то чи може ця альтернатива бути запроваджена і чи будуть виконуватися вимоги, пов'язані із запровадженням цієї альтернативи?

Кожна альтернатива державного втручання аналізується з точки зору ризиків, що несе її вибір. Для кожної альтернативи визначається набір ризиків та ймовірностей їх реалізації. Кожен ризик аналізується з точки зору його впливу на можливість досягнення цілей державного втручання. Розробляється стратегія управління ризиками та мінімізації їх настання.

За кожною альтернативою здійснюється аналіз впливу її реалізації на групи інтересів. Розглядаються наслідки впровадження альтернатив для кожної групи інтересів та аналізуються можливості їх протидії реалізації тих чи інших альтернатив. Розробляються сценарії щодо максимально можливого задоволення інтересів кожної групи, за умов їх відповідності можливостям досягнення цілей державного втручання.

Кожна альтернатива аналізується на предмет виникнення непередбачених обставин. Аналізуються можливі варіанти поведінки людей, використання невідповідностей законодавства тощо з метою уникнення дії запроваджених процедур регулювання.

По кожній альтернативі розробляється чіткий план її реалізації, який обов'язково включає часові горизонти, визначення інституцій відповідальних за реалізацію альтернативи, стратегії комунікації, процедури моніторингу успішності реалізації альтернативи.

### **Модуль №4.3 “Аналіз вигод та витрат”**

Цей модуль – головний аналітичний компонент АРВ. Він дозволяє визначити, чи варті вигоди витрат, до яких вона призведе кожна альтернатива державного рішення, та на основі цього обґрунтувати остаточний вибір альтернативи. Аналіз вигод та витрат проводиться для кожної альтернативи, включаючи альтернативу «нульовий варіант».

Аналіз вигод та витрат – інструмент, який дозволяє оцінити (тобто виразити чисельно) позитивні та негативні впливи, які матиме регуляторний вплив для різних груп інтересів (зацікавлених сторін). Цей метод дозволяє порівняти впливи між собою, оцінити загальний ефект від дії регулювання, та на основі цієї оцінки обрати найкращу альтернативу - ту, що призведе до найбільшої загальної вигоди.

Популярність використання методу аналізу вигод та витрат в АРВ визначається чотирма його головними перевагами:

1. аналіз вигод та витрат здійснюється за формалізованою процедурою, “крок за кроком”, за певним алгоритмом. Цей чинник істотно обмежує вплив суб'єктивного фактору на одержані висновки та результати.
2. аналіз вигод та витрат враховує вплив регулювання на всі групи інтересів: громадян (споживачів), суб'єктів господарювання (виробників), держави (бюджету).
3. аналіз вигод та витрат є універсальним інструментом, який можна застосовувати стосовно практично будь-яких видів регуляторних актів.
4. результати аналізу вигод та витрат мають числове вираження. Це дає можливість вільно порівнювати різні варіанти регулювань навіть якщо характер їхнього впливу значно різниться.

## Схема аналізу вигод та витрат

В загальному випадку проведення аналізу вигод та витрат можна поділити на три етапи:

- підготовчий етап;
- розрахунки;
- аналіз результатів.

Ці етапи, в свою чергу, поділяються на окремі кроки:

<b>ЕТАП 1:</b> <b>“Підготовчий”</b>	Крок 1: визначення сфери впливу регулювання, яка буде враховуватися під час проведення аналізу; Крок 2: визначення вигод та витрат і формування таблиці вигод та витрат; Крок 3: спрощення таблиці вигод та витрат (за необхідності); Крок 4: попередній аналіз результатів: аналіз таблиці вигод та витрат (за необхідності); Крок 5: визначення періоду, за який будуть здійснюватися розрахунки; Крок 6: пошук початкових даних для розрахунків.
<b>ЕТАП 2:</b> <b>“Розрахунки”</b>	Крок 7: розрахунок значень розміру вигод та витрат; Крок 8: корегування результатів (за необхідності).
<b>ЕТАП 3:</b> <b>“Аналіз результатів”</b>	Крок 9: визначення загального ефекту, інтерпретація результатів.

Розглянемо детально кожний крок проведення аналізу вигод та витрат.

### **Крок 1. Визначення сфери впливу регулювання, яка буде враховуватися під час проведення аналізу**

Зазвичай регулювання впливає на три групи зацікавлених сторін, які і є сферами впливу регулювання:

- громадяни (споживачі);
- суб'єкти господарювання (бізнес);
- держава.

Однак видів впливу регулювання на ці сфери існує дуже багато. Вид впливу – це спосіб, у який регуляторний акт впливає на ту чи іншу сферу. Наприклад, збільшення витрат на соціальну допомогу, зменшення кількості зайнятих.

Сфери впливу регулювання є узагальненими і широкими. Однак більшість регуляторних актів впливає не повністю на кожну з цих сфер впливу, а лише на певну сукупність осіб з неї. Наприклад, введення обов'язкової сертифікації підйомних кранів впливатиме на інтереси суб'єктів господарювання, але далеко не всіх: лише на підприємства, які займаються виробництвом підйомних кранів, та ті, що використовують їх у своїй діяльності. Ці дві сукупності підприємств становитимуть так звану “внутрішню підгрупу” у межах сфери впливу «суб'єкти господарювання».

Слід виділяти “внутрішні підгрупи” у межах сфер впливу і тоді, коли аналізуються наслідки дії регуляторних актів, які є чинними не в межах всієї території України, а в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Визначення “внутрішніх підгруп” спрощує проведення аналізу вигод та витрат на другому етапі розрахунків, однак не є обов'язковим.

При визначенні зацікавлених сторін варто включати всі групи, що зазнають впливу, незалежно від того, буде вплив на них прямим або непрямим. Наприклад, регулювання щодо зменшення забруднення прямо вплине на виробників, яким доведеться зменшувати кількість викидів, і непрямом на населення: після зменшення шкідливих викидів покращиться здоров'я громадян. Оскільки аналіз вигод та витрат здійснюється з метою порівняння різних альтернатив впровадження певного рішення, важливо виділяти однакові сфери впливу для всіх альтернатив. Інакше результати аналізу буде неможливо порівнювати.

## **Крок 2. Визначення вигод та витрат і формування таблиці вигод і витрат**

Хоча аналіз вигод та витрат передбачає їхнє обчислення або чисельну оцінку, часто це неможливо зробити через технічні перешкоди. Тому вигоди та витрати можна умовно поділити на три великі групи:

- текстові;
- числові;
- монетарні.

**Текстовими** є вигоди та витрати, розмір яких неможливо підрахувати наприклад:

- зниження (зростання) соціальної напруги;
- зниження (зростання) рівня моральності у суспільстві;
- поліпшення (погіршення) стану екологічної (військової, економічної) безпеки.

Розмір **числових** вигод і витрат можна виразити в цифровій формі, але не в грошовому еквіваленті. Наприклад:

- зміна кількості підприємств;
- зміна кількості пасивних курців.

**Монетарні** вигоди та витрати можуть бути виражені в грошовому еквіваленті (в гривнях або інших грошових одиницях). Наприклад:

- розміру податкових надходжень;
- зростання (зменшення) цін;
- збільшення (зменшення) витрат на адміністрування;
- збільшення (зменшення) розміру заробітної плати.

Порівняння вигод та витрат, виражених у текстовій формі, можна здійснити лише оціночно. Числові вигоди та витрати можна порівнювати лише з аналогічними числовими вигодами та витратами. Наприклад, кількість робочих місць, створених додатково внаслідок дії певного регулювання, можна порівняти лише з кількістю робочих місць, які будуть створені, якщо буде обрано альтернативний варіант регулювання. І лише монетарні вигоди та витрати можна порівнювати між собою без будь-яких обмежень. Тому перевагу слід надавати тим вигодам та витратам, які можуть бути виражені в числовій або монетарній формі.

Відправною точкою для **визначення вигод** є мета регулювання. Але не слід обмежуватися лише цілями, які декларуються при розробці регуляторного акта, оскільки часто виникають також приховані вигоди. Вони можуть проявлятися не одразу, а через певний час після запровадження регулювання. Наприклад, зменшення витрат на пошук та працевлаштування нових працівників може сприяти появі більшої кількості нових підприємств, а зміни в податковій системі - збільшенню пропозиції на ринку праці.

Для **визначення витрат** необхідно проаналізувати текст регуляторного акта та виявити вимоги, що можуть призвести до виникнення витрат. Особливо слід звернути увагу на вимоги, щодо яких передбачений контроль за виконанням та санкції за невиконання.

Вигоди та витрати ніколи не розподіляються за принципом «всі вигоди одержують представники однієї сфери впливу, всі витрати несуть представники іншої сфери впливу». Для кожної з сфер впливу внаслідок дії регуляторного акта одночасно можуть виникати як вигоди, так і витрати.

Зокрема, одержання державою вигод (наприклад, у вигляді додаткових надходжень до бюджету після введення нового податку) потребує витрат на додаткове адміністрування та контроль (за суб'єктами господарювання, які мають сплачувати цей податок).

Всі визначені вигоди та витрати, незалежно від того, в якій формі вони можуть бути виражені, вносяться до таблиці вигод та витрат:

Сфера впливу (внутрішні підгрупи)	Вигоди	Витрати

### Крок 3. Спрощення таблиці вигод та витрат

Таблиця вигод та витрат може містити значну кількість вигод та витрат. Проте не обов'язково всі з них повинні враховуватися в подальших підрахунках. Деякі з внесених до таблиці вигод та витрат можна вилучити, а деякі навіть бажано вилучити.

Спочатку розглянемо випадок, коли вигоду (витрату) слід в обов'язковому порядку вилучити. Така необхідність виникає тоді, коли до таблиці вигод та витрат включається одна й та ж сама вигода (витрата) у вигляді різних параметрів. Так з'являється **ефект подвійних підрахунків**. Наприклад, таблиця вигод та витрат для регулювання, що запроваджує використання нових касових апаратів містить (серед інших) такі витрати для торговельних організацій: збільшення витрат на придбання касових апаратів, зменшення прибутку. Однак зменшення прибутку відбувається внаслідок збільшення витрат, однією з яких якраз і є витрата на придбання апарату. Тобто при знаходженні загального обсягу витрат торговельних організацій кошти, витрачені на придбання апаратів, будуть враховані двічі.

В процесі виключення з таблиці вигод та витрат, які приводять до ефекту подвійних підрахунків, використовуйте рекомендації:

1) поділіть "загальні" вигоди та витрати на складові частини. Наприклад, вигоду «збільшення прибутку» можна поділити на вигод «збільшення виручки» та «зменшення витрат», кожна з яких в свою чергу можна також поділити на складові частини. Крім того, такі "прості" елементи таблиці вигод та витрат буде значно легше підраховувати на етапі розрахунків.

2) при виявленні декількох дублюючих одна одну вигод (витрат) залишайте лише одну з них – в першу чергу ту, що може бути виражена в монетарній формі, в другу чергу – ту, що можна виразити в чисельній формі, і в останню чергу – текстову вигоду (витрату).

Тепер розглянемо випадок, коли виключення з таблиці вигод та витрат є можливим, але не обов'язковим. Це стосується вигод та витрат, які в повному обсязі переходять від однієї групи інтересів до іншої. Такі вигоди (витрати) мають назву **трансфертних платежів**, а ефекти перерозподілу коштів від однієї групи до іншої – розподільчі ефекти.

Найбільш часто витрати однієї групи стають вигодами іншої. Наприклад, кошти, необхідні торговельним організаціям на закупівлю нових касових апаратів, потрапляють у вигляді виручки до виробників цих апаратів. Витрати першої групи зацікавлених сторін дорівнюють вигодам другої.

В цьому прикладі витрати перетворюються у вигоди в межах однієї сфери впливу регулювання – суб'єктів господарювання. Проте вигоди (витрати) можуть трансформуватись і в різних сферах впливу. Наприклад, вигода бізнесу (суб'єктів господарювання) від зменшення ставки податку є одночасно втратою податкових надходжень для держави (бюджету).

Врахування трансфертних платежів вимагає додаткових обчислень, але при підрахунку загального розміру наслідків регуляторного акту вони взаємно знищуються: ефект дії регуляторного акта в загальному випадку дорівнює різниці між вигодами та витратами:

$$\text{Ефект} = \text{Вигоди} - \text{Витрати}.$$

Тому виключення трансфертних платежів з таблиці вигод та витрат (та, відповідно, з подальших розрахунків) є можливим (це значно спрощує обрахунки), але не обов'язковим (оскільки не

впливає на загальний висновок). Якщо обрано перший варіант – виключення трансфертних платежів – це обов’язково робити «парами», одночасно виключаючи і вигоду, і відповідну їй витрату.

#### **Крок 4. Попередній аналіз результатів: аналіз таблиці вигод та витрат**

Попередній аналіз таблиці вигод та витрат передбачає порівняння кількості вигод з кількістю витрат. Якщо альтернатива, що аналізується, призведе до виникнення численних витрат при невеликій кількості вигод, і розмір цих вигод очевидно малий, можна зробити висновок про недоцільність запровадження цієї альтернативи та не проводити подальший аналіз.

У випадку, коли таблиця вигод та витрат містить виключно текстові вигоди та витрати, порівняння їхньої кількості дозволить зробити висновок про доцільність впровадження регуляторного акта, однак при цьому все одно доведеться оцінювати (тобто приписувати певні числові значення) суспільну важливість цих вигод та витрат.

Часто попередній аналіз таблиці вигод та витрат не дозволяє зробити достовірний висновок про ефективність розглянутих альтернатив. Тому необхідно проводити другий етап аналізу вигод та витрат - обчислення.

#### **Крок 5. Визначення періоду, за який будуть здійснюватися розрахунки**

Перш ніж перейти до наступного етапу аналізу вигод та витрат – розрахунків вигод та витрат, необхідно вирішити, за який саме період будуть здійснюватися розрахунки. Більший період для розрахунків гарантує точніші результати обчислень, оскільки протягом короткого періоду можуть не виникнути всі вигоди та витрати, які виникнуть згодом. В ідеалі розрахунки здійснюються для всього терміну дії регуляторного акта, більшість актів має необмежений термін дії, що значно ускладнює необхідні обчислення. Тому можна розраховувати вигоди та витрати, які виникнуть протягом одного року дії регуляторного акта.

Доцільно врахувати такі рекомендації та застереження:

1. Деякі регуляторні акти призведуть до неодночасного виникнення вигод та витрат: витрати можуть виникнути значно раніше за вигоди, або навпаки. Тому обраний період для розрахунків має включати всі вигоди та витрати, які можуть виникнути, інакше результати обчислень будуть викривленими. Наприклад, зниження ввізного мита на транспортні засоби одразу призведе до зменшення надходжень митних платежів до бюджету, і лише через деякий час – до здешевлення імпортованих автомобілів на внутрішньому ринку (за умови достатньої конкуренції серед імпортерів та відносно еластичного за ціною попиту).
2. Деякі вимоги регуляторних актів мають чітку періодичність: вигоди або витрати виникають один раз протягом певного періоду. В таких випадках період для розрахунків вигод та витрат повинен дорівнювати циклу дії регуляторного акта. Наприклад, якщо строк дії ліцензії на пасажирські перевезення становить три роки, то вигоди бюджету (плата перевізників за ліцензію) виникають раз на три роки, тоді як витрати (контроль періодичності та маршруту перевезень) будуть необхідні постійно. Період розрахунків вигод та витрат дорівнюватиме трьом рокам.

#### **Крок 6. Пошук початкових даних для розрахунків**

У межах підготовчого етапу аналізу вигод та витрат слід визначити, які змінні параметри необхідні для розрахунку вигод та витрат, та відшукати числові значення цих змінних параметрів. Наприклад, для розрахунків можуть знадобитись дані про рівень інфляції, кількість підприємств, кількість робочих місць, розмір заробітної плати (в середньому по економіці чи по галузі).

Для аналізу можна використовувати дані з таких джерел:

- власні спостереження та вимірювання;
- результати соціологічних опитувань;
- висновки експертів;

- офіційні видання та публічні звіти державних органів, установ та організацій;
- статистичні збірники та інша інформація органів статистики.

При аналізі проекту регуляторного акта може бути невідомо, коли його буде впроваджено, а отже, невідомо, коли виникатимуть вигоди та витрати. В такому випадку можна використовувати поточні дані. Але результати обчислень необхідно буде скоригувати таким чином, щоб врахувати фактор знецінення грошей. При використанні даних за попередні роки також необхідно коригувати результати з врахуванням рівня інфляції за минулі роки.

### Крок 7. Розрахунок значень розміру вигод та витрат

Єдиної методології розрахунків вигод та витрат не існує, оскільки алгоритм розрахунків і їхня “глибина” залежать від багатьох чинників. Ми наведемо лише ті підходи до оцінки розміру деяких вигод та витрат, методологія розрахунку яких не є очевидною та простою. До них належать вигоди та витрати, які не мають ринкової ціни, а саме:

- цінність збереженого (втраченого) життя;
- цінність збереженого (втраченого) часу;
- цінність створених (втрачених) робочих місць.

Значна кількість регулювань спрямована на забезпечення **безпеки для життя та здоров'я громадян**. Для аналізу вигоди від збереженого людського життя необхідно знайти виразити її у грошових одиницях. Метод, описаний нижче, називається “метод поточної цінності майбутніх доходів”

Суть методу полягає в оцінці суми доходу, який потенційно могли б отримати особи, які загинули (повністю втратили працездатність), протягом свого життя.

Для цього необхідно здійснити такі кроки:

- оцінити, наскільки регулювання дозволяє скоротити кількість нещасних випадків, що призводять до смерті або повної втрати працездатності (параметр  $k$ );
- оцінити розмір середнього заробітку потерпілої категорії осіб (параметр  $Zc$ );
- оцінити середній вік потерпілих та зробити припущення щодо кількості втрачених працездатних років (параметр  $Pn$ );
- розрахувати розмір втраченого доходу (параметр  $Dвт$ ).

Розмір втраченого доходу в даному методі визначається за формулою:

$$Dвт = Zc * k * Pn$$

#### Наприклад:

Регулюванням пропонується внести зміни в порядок розміщення носіїв зовнішньої реклами вздовж проїзних частин. Мотивується це тим, що вони відволікають увагу водіїв, погіршують видимість проїзної частини, що призводить до збільшення кількості дорожньо-транспортних пригод, в тому числі з смертельними випадками.

При цьому відомі такі дані:

- кількість осіб, які загинули внаслідок ДТП, причиною яких було розміщення рекламоносіїв вздовж проїзної частини, - 150 осіб;
- середній вік осіб, що загинули, – 30 років;
- працездатний вік – 60 років;
- середньомісячна заробітна плата – 700 грн.

Внаслідок впровадження регулювання, рекламоносії, що не відповідають вимогам дорожньої безпеки, будуть прибрані з доріг. Тобто, можна припустити, що це дозволить зберегти життя щонайменше 150 особам.

На підставі початкових даних розраховуємо:

- середній розмір втраченого річного доходу (на одну особу) = 700 грн. \* 12 = 8'400 грн;
- середня кількість втрачених працездатних років = 60 років – 30 років = 30 років.

Отже, загальний розмір вигоди у вигляді вартості збереженого життя =  
=8'400 грн. \* 150 осіб \* 30 років = 37'800'000 грн.

Іншим видом вигод (витрат), ринкова цінність якого не відображена на ринку, є цінність **збереженого (втраченого) часу**. З точки зору суб'єктів господарювання, в загальному випадку вигоду у вигляді заощадженого (втраченого) часу можна поділити на дві категорії:

- час, заощаджений (втрачений) працівниками підприємств, установ і організацій на виконання вимог регуляторних актів;
- збільшення (зменшення) часу простоїв, що виникають внаслідок виконання вимог регуляторних актів.

Розмір вигоди першої категорії розраховується з розміру заробітної плати (доходу) особи, яка витрачає (заощаджує) час.

Розмір вигоди другої категорії розраховується з накладних витрат, що зазнають підприємства внаслідок вимушених простоїв.

#### Наприклад:

Регуляторний акт змінює порядок митного оформлення вантажу при перетині митного кордону України. Внаслідок цього середній термін оформлення однієї партії вантажу збільшився на одну добу.

Відомі такі початкові дані:

- середня кількість партій вантажу, що проходять митне оформлення щорічно – 100'000 партій;
- середньомісячна заробітна плата експедиторів, що супроводжують вантаж – 800 грн.;
- накладні витрати при митному оформленні (зберігання вантажу, оплата простоїв автотранспорту, тощо) – 100 грн./добу.
- Розрахуємо розмір витрат у вигляді втраченого часу:
- загальна кількість днів простоїв = 100'000 партій \* 1 день = 100'000 днів;
- середньоденна заробітна експедитора = 800 грн. / 21 день = 38 грн. 10 коп.;
- заробітна плата експедиторів за дні простоїв = 38,10 грн. \* 100'000 днів = 3'810'000 грн.;
- накладні витрати за дні простою = 100 грн./добу \* 100'000 днів = 10'000'000 грн.

Вартість втраченого часу в цьому прикладі становить:

$V_{ч} = 3'810'000 \text{ грн.} + 10'000'000 \text{ грн.} = 13'810'000 \text{ грн.}$

Щоб зрозуміти, яким чином розраховуються вигоди (витрати) **створення (зменшення кількості) робочих місць**, треба виявити, на що саме воно впливає. Для цього складемо таблицю, в якій проаналізуємо наслідки збільшення (зменшення) кількості робочих місць, а також визначимо, на підставі яких даних розраховується розмір відповідної вигоди (витрати). В ній перелічені тільки найбільш очевидні наслідки зміни кількості робочих місць.

сфера впливу (точка зору)	наслідки збільшення (зменшення) кількості робочих місць	як розраховується
Держава	- зміна обсягів соціальних видатків на утримання безробітних	Виходячи з розмірів виплат по безробіттю, які визначаються відповідно до законів та залежать від

середньої заробітної плати в тій галузі  
народного господарства, де ство-

		рюються робочі місця
	- зміна обсягів відрахувань та утримань з фонду оплати праці до бюджетів та соціальних фондів	Виходячи з середньої заробітної плати, помноженої на діючі ставки відрахувань та утримань до бюджетів та соціальних фондів
<b>Суб'єкти господарювання</b>	- зміна обсягів виробництва (реалізації) продукції	Виходячи з обсягу виробництва (реалізації) продукції, що припадає на одне робоче місце (загальний обсяг виробництва, поділений на кількість існуючих робочих місць)
	- зміна обсягу витрат на оплату праці; - зміна обсягу відрахувань до соціальних фондів	Виходячи із середньої заробітної плати помноженої на кількість робочих місць, що створюється.
<b>Населення</b>	- зміна обсягів доходу (одержаної заробітної плати)	Виходячи з середньої заробітної плати в галузі народного господарства, де створюються робочі місця

### Крок 8. Коригування результатів з врахуванням інфляції (знецінення грошей)

Існує різниця у тому, чи отримає людина відповідну суму сьогодні, чи таку ж саму суму через декілька років. Перевага в таких випадках завжди буде надана можливості отримати гроші саме в поточний момент часу. Цьому існує дві причини:

1. з часом гроші знецінюються внаслідок інфляції
2. існує альтернативне використання грошей – наприклад, покласти їх на депозитний рахунок та отримати відсотки через певний час.

Коригування результатів необхідне у двох випадках:

1. Коли для розрахунків були використані дані за періоди, що передують розрахунковому. Наприклад, для розрахунків витрат, що виникнуть у 2009 році, були використані дані про ціни на продукцію за 2006 рік.
2. Коли вигоди та витрати виникають в різні періоди з проміжком часу більше одного року.

#### Наприклад:

Припустимо, що у 2005 році необхідно витратити 1 млн. гривень для того, щоб отримати вигоду в розмірі 1,1 млн. гривень у 2006 році. Чи є ефективним таке регулювання?

Без врахування того, що з часом гроші знецінюються, економічний та соціальний ефект регулювання можна було б оцінити як:

Ефект = 1,1 млн. грн. – 1,0 млн. грн. = 0,1 млн. грн.

Але можна використати 1 млн. грн. у 2005 році - покласти на банківський депозит під 20%, і отримати Ефект = 0,2 млн. грн. Фактично, при запровадженні регулювання втрачається можливість отримати прибуток у розмірі 0,2 млн. грн., що також слід розглядати як витрати. Таким чином, загальний ефект від регулювання становитиме:

Ефект = 1,1 млн. грн. – 1,0 млн. грн. – 0,2 млн. грн. = - 0,1 млн. грн. ,

тобто регулювання є неефективним.

Отже, задача коригування з врахуванням інфляції зводиться до визначення коефіцієнту коригування, який би враховував інфляцію та фактор знецінення грошей. При цьому коригування здійснюється за формулами:

**РозмірПот = РозмірМин \* (1+К) <sup>n</sup>,**

у випадку, якщо розрахунок здійснювався на основі даних за попередні періоди;



$$\text{РозмірПот} = \text{РозмірМайб} / (1+K)^n,$$

у випадку, якщо розрахована вигода (витрата) виникає в майбутніх періодах, де

- РозмірПот – розмір вигод (витрат) на поточний момент часу;
- РозмірМин – розмір вигод (витрат), для розрахунку яких використовувалися дані за минулі періоди;
- РозмірМайб – розмір вигод (витрат), що виникають у майбутньому;
- K – коефіцієнт коригування;
- n – кількість періодів (років) між поточним періодом і майбутнім (минулим) періодом.

Наприклад: В наведеному вище прикладі було розраховано ефективність регулювання, за умови виникнення вигод та витрат у 2006 році. З використанням наведених вище формул економічний та соціальний ефект розраховується як:

$$\text{Ефект}_{2006} = 1,1 \text{ млн. грн.} - (1,0 \text{ млн. грн.} * (1+0,2)^1) = 1,1 \text{ млн. грн.} - 1,2 \text{ млн. грн.} = -0,1 \text{ млн. грн.}$$

### Крок 9. Визначення загального ефекту, інтерпретація одержаних результатів

Після розрахунку значень параметрів у таблиці вигод та витрат можна визначити загальний ефект регуляторного акта. При цьому отриманий висновок відображатиме точку зору тільки тих цільових груп, інтереси яких були враховані при побудові таблиці вигод та витрат. Загальний ефект для кожної альтернативи регулювання визначається як різниця між сумою вигод, що виникають внаслідок дії регуляторного акта, та сумою витрат на виконання вимог регулювання:

$$\text{Ефект} = \sum \text{Вигод} - \sum \text{Витрат}$$

Якщо *Ефект* менше нуля, впровадження регулювання в рамках цієї альтернативи є недоцільним; якщо *Ефект* більше нуля - регулювання є доцільним. Найбільш доцільною буде альтернатива, значення *Ефект* якої є найбільшим.

Важливо пам'ятати, що інтерпретація одержаних результатів залежить від багатьох чинників, а не лише від розміру загального ефекту. Якщо регулювання має чітко визначену мету, недостатньо оцінити загальний ефект його дії; необхідно додатково оцінити, чи досягає регулювання своєї мети шляхом порівняння вигод та витрат, які виникають для цільової сфери впливу регулювання.

### Модуль №4.4 “Питання впровадження рішення”

Під час розробки кожної альтернативи регулювання необхідно перелічити, які заходи для її впровадження допоможуть досягти повної реалізації запропонованих змін. Ці заходи повинні враховувати необхідність моніторингу – відслідковування ступеня виконання рішення. Важливо також вирішити, чи необхідні санкції за невиконання рішення, якщо потрібні – то в якій формі.

При розробці кожної альтернативи регулювання для ефективного її впровадження врахуйте такі рекомендації:

- важливо описати, хто виконуватиме рішення, який найбільш імовірний ступінь відповідності реального результату очікуваному. Це допоможе визначити, який з методів стимуляції впровадження найкраще досягне мети регулювання. Слід також врахувати рівень узгодженості регулювання, що розглядається, з уже існуючими. Чим нижчий рівень узгодженості, тим більше відрізнятиметься реальний результат впровадження регулювання від очікуваного. У такому випадку доцільно змінити форми впровадження рішення так, щоб вони краще відповідали поточним регулюванням.
- часто виникають перешкоди впровадження регулювання; доцільно перелічити всі потенційні перешкоди та зазначити шляхи їхнього подолання. Для врахування можливих змін у сфері, якої стосується регулювання, спосіб впровадження рішення

має бути гнучким. Це особливо стосується рішень, впровадження яких складне або довготривале, або проектів регулювань, час вступу в дію яких невідомий.

- примусове впровадження регулювання доцільно використовувати виключно у випадках, коли добровільне виконання неможливе. Рівень примусового впровадження повинен бути пропорційним ймовірності невиконання регулювання та серйозності пов'язаних з невиконанням наслідків.
- застосування санкцій за невиконання вимог регулювання не є необхідним, то ж спершу важливо визначити доцільність їхнього застосування. Санкції мають бути пропорційними ймовірності невиконання вимог регулювання. Сильніші покарання зазвичай стимулюють краще виконання рішення; як наслідок, зменшується необхідність в інспектуванні. Доцільно також передбачити різні схеми покарання: від легких, які можна застосовувати в загальному випадку, до серйозних, що будуть застосовуватись лише до грубих порушників, які принципово не виконують вимоги регулювання. У разі застосування адміністративних санкцій необхідно запровадити чесний, швидкий, незалежний та недорогий процес апелювання для вирішення суперечок.

Крім того, впровадження будь-якого регулювання передбачає необхідність одноразового або регулярного моніторингу виконання вимог регулювання суб'єктами, на які поширюється його дія. Оскільки моніторинг передбачатиме додаткові витрати для держави (бюджету), необхідність його проведення слід врахувати на етапі проектування регуляторного акту, та включити відповідні витрати до таблиці вигод та витрат. Для спрощення обчислення цих видів витрат доцільно вказати кількість осіб, необхідну для проведення моніторингу, його частоту на спосіб виконання (особисті перевірки на місцях, вивчення документації, проведення опитування по телефону або на сайті регуляторного органу). Більше того, для деяких видів моніторингу суб'єкти, на які поширюється дія даного регулювання, можуть також зазнати витрат від процесу моніторингу. Наприклад, якщо моніторинг передбачає особисте звітування представника підприємства органам екологічного захисту, необхідно врахувати час, витрачений цим представником на підготовку та презентацію звіту, у таблиці вигод та витрат.

За результатами моніторингу можна буде зробити висновок про досягнення регулюванням поставленої мети. Тому необхідно чітко визначити, що вважатиметься виконанням вимог, а що – ні. Впевніться, що обрані критерії досягнення відповідності вимогам регулювання вимірні, досяжні, доречні та обмежені часом.

Детальний план впровадження необхідний лише для альтернативи, яку ви визначили як найкращу. Цей план має включати:

- мету впровадження регулювання та очікувані результати.
- критерії успіху, які вкажуть, чи було регулювання ефективно впроваджено; а також мірила моніторингу, які вкажуть, чи досягло регулювання поставленої мети.
- консультації з тими, хто впроваджуватиме рішення та тими, на кого воно вплине.
- перелік ключових віх впровадження з датами.
- оцінку та управління ризиками. Ризики або можливі бар'єри слід описати й оцінити, спланувати моніторинг і управління ними;
- перелік департаментів, відповідальних за впровадження рішення.
- оцінку витрат та вимог до ресурсів. Чи будуть доступними необхідні навички та досвід? Згадайте інші зміни, які заплановані або були здійснені нещодавно – чи не пов'язані вони з вашим рішенням, чи не перебиваються з ним?
- дії тих, на кого вплине регулювання. Наприклад, звітування, підвищення кваліфікації. Проконсультуйтеся з зацікавленими сторонами, щоб впевнитись, що ви зрозуміли, яким чином вони демонструватимуть відповідність.

- описання того, як визначатиметься відповідність. Уникайте дублювання існуючих вимог до інформації. З'ясуйте, чи не можна зменшити бюрократію, організувавши разом з іншими департаментами «єдине вікно».
- санкції – як вони застосовуватимуться та хто нестиме відповідальність за їхнє використання.
- інформацію про непропорційний вплив регулювання на різні групи зацікавлених сторін

## Вправи

### Вправа 1 до модуля 4.1

#### Мозковий штурм на тему «Обґрунтування необхідності державного втручання спрямованого на стимулювання гривні як головного інструменту кредитування»

Етап	Зміст етапу	Ведучий	Примітки
Вступ	Підготовка учасників до обговорення, пояснення сутності проблеми, що має бути вирішена. Формулювання цілей та дослідження поточного стану дослідного об'єкту.	Налаштовує аудиторію на роботу, пояснює сутність та важливість проблеми, що буде обговорюватися	Слухачі мають зосередитися на проблемі
Принципи	Пояснення слухачам сутності методу мозкового штурму	Розповідає слухачам про метод мозкового штурму, його переваги та недоліки	
Виголошування ідей	Учасники дискусії у вільній формі висловлюють ідеї щодо можливих варіантів вирішення проблеми, доцільності втручання регуляторних органів в її розв'язання	Адмініструє процес дискусії, забезпечує вільне висловлення ідей кожним учасником дискусії	
Вияснення	Розшифровка авторами ідей їх змісту, детальне з'ясування сутності кожної ідеї спрямованої на боротьбу з доларизацією економіки.	Забезпечує процес дискусії, спрямовує його у конструктивне русло.	
Оцінювання	Аналіз переваг та недоліків кожного потенційного сценарію вирішення проблеми. Прийняття рішення про необхідність державного втручання, збереження статус-кво або застосування методів розв'язання проблеми альтернативних державному втручання.	Фіксує результати аналізу та висловлює власні пропозиції. Узагальнює думки аудиторії та на їх підставі проголошує висновки про доцільність чи недоцільність державного втручання.	

### Вправа 2 до модуля 4.2

#### Визначення альтернативних форм державного втручання у проблему боротьби з доларизацією економіки на прикладі питання кредитування фізичних осіб.

Вправа складається з наступних етапів:

1. Викладач інформує слухачів про сутність проблеми, основні ризики та небезпеки пов'язані з доларизацією економіки.
2. Слухачі отримують завдання сформулювати набір альтернатив вирішення проблеми.
3. Слухачі отримують завдання здійснити за кожною альтернативною аналіз потенційних ризиків, впливів на групи інтересів, спрогнозувати виникнення

можливих непередбачуваних ситуацій та проаналізувати можливі способи реагування на них.

4. Слухачі спільно з викладачем порівнюють результати аналізу за кожною альтернативою та роблять висновки стосовно доцільності обрання однієї з них.

### Вправа 1 до модуля 4.3

Держава має намір встановити щорічну квоту на імпорт та виробництво тютюнових виробів. Виділіть внутрішні підгрупи у межах сфери впливу цього регулювання а) «суб'єкти господарювання», б) «споживачі».

### Вправа 2 до модуля 4.3

Місцева влада має намір ввести більш жорсткі вимоги до очищення питної води, що постачається міським водогonom. Виділіть внутрішні підгрупи у межах сфери впливу цього регулювання а) «суб'єкти господарювання», б) «споживачі». Вкажіть групи, вплив на які буде а) прямим, б) непрямим.

### Вправа 3 до модуля 4.3

Пригадайте останній регулятивний акт, аналіз якого ви виконували. Назвіть не менше двох текстових, числових та монетарних вигод або витрат для нього.

### Вправа 4 до модуля 4.3

З метою підтримки виробників молока держава встановлює мінімальні ціни на закупівлю молокопереробними підприємствами молока у населення. Визначте основні види вигод та витрат для різних сфер впливу (внутрішніх підгруп), заповніть таблицю:

Сфера впливу (внутрішні підгрупи)	Вигоди	Витрати

### Вправа 5 до модуля 4.3

Розгляньте таблицю з можливими вигодами та витратами для кожної сфери впливу регуляторного акту. Які пари цих вигод та витрат є трансфертними платежами? Для кожної пари трансфертних платежів визначте, за яких умов доцільно виключати їх з таблиці, за яких – слід залишати.

ВИГОДИ	ВИТРАТИ
<b>СФЕРА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ</b>	
Збільшення бази оподаткування та обсягу надходжень до бюджету та державних цільових фондів	Втрати бюджетів та державних цільових фондів через скорочення бази оподаткування
Зменшення обсягів тіньової економіки	Витрати на збільшення персоналу та документообігу, пов'язані з адмініструванням регуляторного акта
Зменшення бюджетних видатків на соціальні потреби	Витрати на контроль за виконанням регуляторного акта
Зменшення видатків на утримання державних органів	Компенсації, що виплачуються з бюджетів
Збільшення прибутку державних підприємств	Витрати на проведення експертиз, одержання послуг у недержавних організацій, витрати на розробку регуляторного акта

<b>ВИГОДИ</b>	<b>ВИТРАТИ</b>
Збільшення інвестицій	Витрати державних підприємств
<b>СФЕРА ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ</b>	
Збільшення прибутку внаслідок зменшення бази оподаткування	Обов'язкові платежі податкового характеру
Збільшення попиту на продукцію, обсягів виробництва, ринків збуту	Обов'язкові платежі неподаткового характеру
Зменшення витрат часу, пов'язаних з виконанням регуляторних актів	Вартість обов'язкових експертиз, сертифікації, атестації, страхування
Зменшення витрат на "компенсації" (відшкодування за судовими рішеннями)	Вартість та витрати на отримання дозволів, ліцензій, патентів тощо
Зменшення неофіційних видатків внаслідок зменшення рівня корупції	Капітальні вкладення: придбання основних фондів, ремонт, модернізація, що викликана необхідністю виконання вимог регуляторного акта
Збільшення обсягів вільних оборотних коштів	Витрати на оборотні активи (матеріали, канцелярські товари тощо) та документацію, які необхідні для виконання регуляторного акта
Зменшення вартості кредитних ресурсів	Витрати часу основного персоналу, пов'язані з виконанням вимог регуляторного акта
	Оплата праці додатково найнятого персоналу
	Штрафні санкції, внески до різних "фондів", тощо
	Збитки у зв'язку із можливими простоями, пов'язаними з виконанням регуляторного акта
	Зменшення прибутку внаслідок зменшення обігових коштів
	Зменшення прибутку внаслідок введення обмежень щодо продукції, що виробляється (реалізується)
<b>СФЕРА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН</b>	
Покращання соціального забезпечення	Зменшення кількості робочих місць та розміру оплати праці
Стабілізація, зниження цін	Зменшення бюджетних видатків на соціальні потреби
Покращання показників безпеки або якості продукції	Збільшення ціни на продукцію
Покращання стану навколишнього природного середовища, здоров'я населення	Зменшення пропозиції, вибору продукції або послуг, зниження показників якості продукції
Збільшення обсягів доходу (в тому числі заробітної плати)	Збільшення витрат часу, пов'язаних із виконанням регуляторного акта (збільшення часу на обслуговування споживачів)
Зменшення кількості нещасних випадків	Виникнення негативних впливів (погіршення стану навколишнього природного середовища тощо)

### Вправа 6 до модуля 4.3

Наведіть приклади регуляторного акту, який спричинює витрати одразу після набуття чинності, а вигоди настають через а) кілька днів, б) кілька місяців, в) кілька років. Наведіть протилежні приклади – швидке отримання вигод та відстрочене на а) кілька днів, б) кілька місяців, в) кілька років отримання витрат.

Яким у такому випадку слід обирати період для розрахунків вигод та витрат?

### **Вправа 7 до модуля 4.3**

Регулювання впроваджується з метою позитивного впливу на таку сферу впливу як громадяни (наприклад, зменшення цін, зменшення рівня безробіття, підвищення безпеки продукції). Обрахунки свідчать, що загальний ефект регулювання додатний. Але при цьому різниця між сумами вигод та витрат для громадян є від'ємною. Чи можна на підставі значення "Ефект" в цьому випадку дати висновок про доцільність впровадження такого регулювання?

(Відповідь: Не можна тому, що незважаючи на позитивне значення економічного ефекту, регулювання не досягає своєї мети (позитивний вплив для громадян))

### **Вправа 1 до модуля 4.4**

Назвіть приклади регулювань, для яких моніторинг слід проводити а) регулярно, б) одноразово. Яким типам регулювань слід віддавати перевагу, враховуючи цей критерій?

### **Вправа 2 до модуля 4.4**

Регулювання встановлює, що максимальна торгова надбавка на продукти харчування в роздрібній мережі повинна становити не більше 5% (перелік продуктів харчування додається). Опишіть, які моніторингові заходи необхідні для відслідкування виконання цього регулювання. Які критерії досягнення відповідності вимогам регулювання ви оберете? Які запровадите санкції за невиконання?

### **Ситуативне дослідження до модуля 4.1 "Обґрунтування доцільності втручання регуляторних органів на фінансових ринках"**

Головна функція фінансових ринків полягає в забезпеченні ефективного перерозподілу капіталу між суб'єктами економічної діяльності шляхом купівлі/продажу фінансових ресурсів між суб'єктами, які мають відповідно їх надлишок та дефіцит. Стабільне та чітке функціонування фінансових ринків має визначальний вплив на підтримання високої внутрішньої та зовнішньої активності економічних суб'єктів.

Головними цільовими параметрами, які сигналізують про ефективне функціонування грошово-кредитного та валютного ринків, є:

- Рівень відсоткових ставок на міжбанківському ринку. Нормальним є рівень ставок за «нічними» кредитами на рівні 2-3%. Важливою також є низька волатильність змін відсоткових ставок;
- Валютний курс. Для ефективного валютного ринку у врівноваженому стані коливання курсів валют не повинні перевищувати 1% на день для валют, що є вільноконвертованими. Для країн з фіксованою моделлю валютних курсів тиск на валютний курс показується через динаміку резервів Центробанку;
- Ліквідність ринку. Вимірюється залишками коштів на коррахунках банківських установ співвідносно до їх короткострокових зобов'язань. Важливим є також співвідношення коштів на коррахунках та активів банківських установ;
- Збалансованість потоків капіталу, що обслуговують зовнішні поточні та фінансові операції;
- Резерви центробанку (для країн з моделлю фіксованих валютних курсів). Нормальним є стан ринків, за якого обсяги резервів центробанку є відносно стабільними. Значні коливання резервів свідчать про розбалансованість потоків капіталу, що може спричинювати тиск на валютні курси та відсоткові ставки.

Проблемою ефективного функціонування грошово-кредитного та валютного ринків в серпні 2005 року став притік значних обсягів короткострокового зовнішнього капіталу, який мав

спекулятивну природу. Розбалансованість потоків капіталу призводила до необхідності викупу Національним банком значних обсягів іноземної валюти, що призводило до емісії гривні та суттєвого інфляційного тиску в економіці.

Збереження статус-кво загрожувало сплеском інфляційних процесів та підняттям відсоткових ставок, або призвело б дещо пізніше до ревальвації гривні. Наслідком цього було б погіршення умов ведення бізнесу експортерами та загальне погіршення економічного середовища. Ціна питання в даному випадку вимірювалася ризиками успішного функціонування цілих галузей економіки.

Водночас, існуюча проблема не могла бути вирішена жодним методом, альтернативним державному втручанню (саморегуляція, інформування учасників ринку, створення системи стимулів), оскільки формувалася на макроекономічному рівні. Відтак уникнення загрози дестабілізації фінансових ринків та економіки потребувало державного втручання.

Втручання з боку НБУ було реалізоване через тимчасове впровадження в дію постанови №291 від 12.08.2005 року „Про запровадження обов’язкового резервування коштів за валютними операціями, пов’язаними із залученням резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів”<sup>7</sup>, яке дозволило обмежити притік короткострокового іноземного капіталу і врівноважити грошово-кредитний та валютний ринки, що сприяло стабілізації макроекономічного середовища. Після врівноваження ситуації і збалансування потоків капіталу НБУ скасував дію постанови в березні 2006 року.

#### **Ситуативне дослідження до модуля 4.2 “Альтернативи державного втручання на фінансових ринках”**

Аналіз ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України в серпні 2005 року підтвердив необхідність державного втручання (див. Ситуативне дослідження 4.1.). Набір альтернативних варіантів державного втручання, спрямованого на виправлення дисбалансів на грошово-кредитному та валютному ринку включав наступні головні сценарії:

- Збереження статус-кво;
- Ревальвація гривні;
- Обмеження притоку зовнішнього короткострокового капіталу в країну.

##### *Збереження статус-кво.*

У випадку збереження статус-кво та невтручання регуляторних органів у функціонування ринків, значний притік короткострокового капіталу зберігався б протягом певного часу. Це зумовило б значну емісію грошей і сформувало б сильний інфляційний тиск, що призвів би до необхідності підняття відсоткових ставок і зниження активності суб’єктів економічної діяльності.

Висока інфляція та відсоткові ставки зумовили б несприйняття такого сценарію населенням та бізнесом, що спричинило б в майбутньому потужний тиск на владу з боку відповідних груп інтересів.

Прийняття даного сценарію несло в собі значні ризики розвитку непередбачуваних подій, які могли би статися в майбутньому у випадку вилучення інвесторами в Україні спекулятивних інвестицій у стислі терміни з огляду на високе співвідношення короткострокового боргу до резервів НБУ. Такий сценарій міг спровокувати розвиток фінансової кризи та економічну рецесію.

##### *Ревальвація гривні.*

У випадку відмови від системи фіксованих обмінних курсів та здійснення ревальвації гривні зумовленої значним притоком капіталу, інфляційний тиск та ймовірність підняття відсоткових ставок була б абсорбована дією ринкових факторів. Водночас, ціною досягнення

<sup>7</sup> Альтернативи державного втручання наводяться та аналізуються в ситуативному дослідженні до модуля 4.2.

ринкової рівноваги в такому випадку було б значне укріплення курсу гривні до долару США. Це призвело б до виникнення невизначеності в діяльності бізнесу, орієнтованого на зовнішньоекономічну діяльність. Ревальвація гривні призвела б до збитків експортерів, обсяг виробництва яких сягає половини валового внутрішнього продукту. Реакція експортного лоббі призвела б до значного спротиву прийняттю даного рішення.

*Обмеження притоку зовнішнього короткострокового капіталу.*

Інструментом обмеження притоку короткострокового капіталу є підняття ставок резервування за коштами запозиченими за кордоном. Постановою №291 від 12.08.2005 НБУ ввів норматив резервування в розмірі 20%. Таким чином, жодні адміністративні обмеження на рух капіталу не були введені, але прибутковість операцій спекулятивних інвесторів була значно знижена, що призвело до їх втрати інтересу до українського ринку з економічних міркувань.

Вибір цієї альтернативи забезпечив досягнення стабілізації фінансових ринків на макрорівні, водночас не завдавши шкоди групам інтересів всередині країни. Дії НБУ щодо зовнішніх інвесторів порушили економічні інтереси їх спекулятивно орієнтованої частини, проте відповідали загальноприйнятим ринковим принципам і не призвели до погіршення іміджу України в зовнішньоекономічному середовищі.

Постанова №291 від 12.08.2005 забезпечила стабілізацію ринків і після виконання своєї місії втратила силу 12.03.2006. Після 12.03.2006 ринок відновив своє функціонування в звичайному режимі, при цьому НБУ вдалося своїм втручанням запобігти потенційно небезпечній кризі без шкоди для інтересів бізнесу та населення.

### **Ситуативне дослідження до модуля 4.3. “Аналіз вигод та витрат запровадження нового бланку суворої звітності”**

Проведемо аналіз вигод та витрат Наказу Державного комітету статистики України від 27.07.98 №263 “Про затвердження типових форм первинного обліку та Інструкції про порядок їх використання, зберігання і застосування”. Цей наказ передбачає обов’язкове застосування усіма суб’єктами підприємницької діяльності нових форм бланків суворого обліку та звітності: КО-1 “Прибутковий касовий ордер” та М-20 “Накладна на відпуск ТМЦ”.

З метою спрощення аналізу врахуємо лише наслідки впровадження бланку КО-1 “Прибутковий касовий ордер”. Наслідки впровадження бланку М-20 “Накладна на відпуск ТМЦ” подібні та можуть бути розраховані аналогічно.

#### **Крок 1: Визначення сфер впливу**

Знаходимо хоча б по одному виду впливу регулювання на кожну з трьох сфер впливу: інтереси громадян, інтереси суб’єктів господарювання, інтереси держави. Результат відобразимо в таблиці:

<b>сфери впливу</b>	<b>вид впливу</b>
Інтереси громадян	Збільшення кількості робочих місць (у виробників бланків)
Інтереси суб’єктів господарювання	Виникнення додаткових витрат на придбання нових бланків суворого обліку та звітності
Інтереси держави	Зростання податкових надходжень до бюджету (від виробників бланків)

#### **Крок 2: Встановлення “внутрішніх підгруп”**



Внутрішніх підгруп в даному випадку не існує, оскільки регулювання поширюється на всю територію України та встановлює обов'язкові вимоги для всіх суб'єктів підприємницької діяльності, що займаються реалізацією продукції.

### Крок 3: Побудова таблиці вигод та витрат

Таблиця вигод та витрат для оцінки регулювання, яким запроваджуються нові форми бланків суворого обліку та звітності, буде мати приблизно такий вигляд:

**Таблиця вигод та витрат**

сфера впливу	Вигоди	витрати
Інтереси держави	<ol style="list-style-type: none"> <li>Збільшення податкових надходжень від реалізаторів та виробників бланків КО-1: ПДВ, що сплачується в процесі виготовлення і реалізації; податок на прибуток виробників; податок на прибуток реалізаторів; нарахування виробників на заробітну плату; нарахування реалізаторів на заробітну плату; утримання з заробітної плати.</li> <li>Зменшення тіньового сектора економіки (збільшення кількості викритих злочинів та обсягу відшкодованих збитків).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Зменшення податкових надходжень від “споживачів” нових бланків суворого обліку та звітності; збільшення податкового кредиту по ПДВ (відповідно, зменшення надходжень ПДВ); зменшення податку на прибуток “споживачів” бланків.</li> </ol>
Інтереси суб'єктів господарювання	<ol style="list-style-type: none"> <li>“Чистий” дохід виробників.</li> <li>“Чистий” дохід реалізаторів.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Додаткові витрати на ведення первинної документації.</li> <li>Витрати на придбання основних засобів (пристрої для друку, програмне забезпечення).</li> </ol>
Інтереси громадян	<ol style="list-style-type: none"> <li>Збільшення кількості робочих місць.</li> </ol>	

### Крок 4: Вилучення параметрів, що призводять до виникнення “подвійних підрахунків”

Побудована таблиця вигод та витрат не містить параметрів, що призводять до виникнення ефекту “подвійних підрахунків”.

### Крок 5: Спрощення таблиці шляхом пошуку та вилучення вигод (витрат), що трансформуються

Трансформуються витрати на придбання основних засобів (пристрої для друку, програмне забезпечення). Практика застосування показала, що заповнення бланків суворого обліку та звітності без застосування комп'ютерної техніки потребує значних витрат часу. Отже, перед підприємствами постає вибір: автоматизувати цю процедуру чи приймати на роботу додатковий персонал.

Але, очевидно, що в даному випадку витрати одних підприємств стануть доходами інших підприємств. Тобто, ми маємо справу з витратою, яка трансформується у вигоду.

Як зазначалось вище, подібні витрати можна не розраховувати (а якщо їх розраховувати, то доведеться розрахувати і доходи підприємств, які реалізують комп'ютерну техніку та програмне забезпечення).

#### **Крок 6: Визначення періоду, за який будуть здійснюватися розрахунки**

Регуляторний акт не має чіткої періодичності впливу.

Вигоди та витрати розподіляються рівномірно протягом терміну дії регуляторного акта.

Отже, в якості періоду, за який будуть здійснюватися розрахунки, обираємо один рік дії регуляторного акта, що аналізується.

#### **Крок 7: Пошук початкових даних**

В якості початкових використаємо дані, наведені Міністерством фінансів України під час обґрунтування доцільності прийняття Концепції впровадження захищених бланків суворого обліку та звітності в сфері готівкового обігу та руху товарно-матеріальних цінностей в Україні, а також дані Держкомстату України.

#### **Початкові дані для проведення розрахунків**

1.	Загальний обсяг реалізації (штук бланків за місяць)	80'000'000
2.	Вартість листа звичайного паперу формату А4 (грн.)	0,04
3.	Середній розмір накладних витрат при самостійному виготовленні бланків за допомогою лазерного принтера (картридж, електроенергія тощо) (грн. на кожну тисячу бланків)	70
4.	Кількість запитів до Інформаційно-довідкової системи МВД (в якій обліковуються бланки суворого обліку та звітності) за рік	3'100
5.	Середньостатистичний розмір збитків по справах, щодо яких надійшли запити до Інформаційно-довідкової системи (грн.)	15'000

	дані за один місяць	всього без ПДВ, грн.	крім того ПДВ, грн.	всього з ПДВ, грн.
6.	Вартість одного блоку бланків (50 шт.) у виробника	4,30	0,86	5,16
7.	Вартість одного блоку бланків у реалізатора	6,75	1,35	8,10
8.	Загальний обсяг реалізації бланків у виробника (у грн.)	6'880'000	1'376'000	8'256'000
9.	Загальний обсяг реалізації бланків у реалізатора (у грн.)	10'800'000	2'160'000	12'960'000
10.	Торговельна націнка (дохід) реалізаторів бланків	3'920'000	784'000	
11.	Собівартість виробництва бланків	4'914'286		
12.	Собівартість реалізації бланків	2'744'000		
13.	Фонд заробітної плати у виробника бла-	1'179'429		

	дані за один місяць	всього без ПДВ, грн.	крім того ПДВ, грн.	всього з ПДВ, грн.
	нків			
14.	Фонд заробітної плати у реалізаторів бланків	411'600		

### Крок 8: Розрахунки вигод та витрат

Інформацію про розрахунки значень параметрів, що були включені до таблиці вигод та витрат, узагальнені у наступній таблиці:

#### ПРИКЛАД

розрахунку вигод і витрат від впровадження бланків суворого обліку та звітності (на прикладі типової форми КО-1)

Вид вигод/витрат	Сума вигод і витрат, грн.	Коментар щодо розрахунку
<b>ВИГОДИ ДЕРЖАВИ</b>		
ПДВ, що сплачується в процесі виготовлення і реалізації	25'920'000	Загальний розмір ПДВ є сумою ПДВ виробника та ПДВ реалізатора. У реалізатора ПДВ обраховується виходячи із торгівельної націнки. $25'920'000 = (6'880'000 * 20\%) + (3'920'000 * 20\%) * 12 \text{ міс.}$
Податок на прибуток у виробника	7'076'570	Прибуток виробників – це різниця між доходом від реалізації та собівартістю реалізації. Податок на прибуток – це 30 % від прибутку виробників (згідно з чинним законодавством). $7'076'570 = (6'880'000 - 4'914'286) * 30\% * 12 \text{ міс.}$
Податок на прибуток у реалізатора бланків	4'233'600	Розраховується аналогічно до податку на прибуток виробників: $352'800 = (3'920'000 - 2'744'000) * 30\% * 12 \text{ міс.}$
Нарахування виробників на заробітну плату	5'393'765	По-перше, одразу слід зазначити, що як один з видів вигод, можна враховувати виключно нарахування на заробітну плату працівників, що отримали внаслідок впровадження регулювання додаткові робочі місяці (або доплату до заробітної плати за збільшення обсягів виконуваної роботи). В наших розрахунках буде застосовуватися фонд додаткової заробітної плати виробників і реалізаторів за даними Мінфіну. Наведений у таблиці початкових даних параметр, на нашу думку, є значно завищеним, оскільки вірогідніше за все включає як заробітну плату нових

Вид вигод/витрат	Сума вигод і витрат, грн.	Коментар щодо розрахунку
		<p>робітників, так і заробітну плату, працівників, що вже працювали на підприємстві.</p> <p>Але, в аналізі ми припустимо, що зазначені дані є коректними (тобто, фактично дещо завищимо вигоди від впровадження регулювання).</p> <p>Загальний розмір нарахувань на заробітну плату становить 38,11%, з них:</p> <p>32 % - до Пенсійного фонду;</p> <p>2,5 % - соціальне страхування тимчасової непрацездатності;</p> <p>2,5% - соціальне страхування від безробіття;</p> <p>1,11% - страхування від нещасного випадку на виробництві (для поліграфічних підприємств).</p> <p>Нарахування на заробітну плату становлять:</p> $5'393'765 = 1'179'429 * 38,11\% * 12 \text{ міс.}$
Нарахування реалізаторів на заробітну плату	1'852'200	<p>Див. коментар до попередньої строки. Ставка соціального страхування від нещасного випадку на виробництві для підприємств торгівлі становить приблизно 0,5%. Відповідно, загальний розмір нарахувань на ФОП, становить 37,5%.</p> $1'852'200 = 411'600 * 37,5\% * 12 \text{ міс.}$
Утримання з заробітної плати	4'391'240	<p>Розрахуємо, виходячи із середньої ставки утримань 23%, з яких:</p> <p>прибутковий податок (середній) – 20%;</p> <p>пенсійний фонд – 2%;</p> <p>страхування тимчасової непрацездатності – 0,5%;</p> <p>страхування від безробіття – 0,5%.</p> $4'391'240 = (1'179'429 + 411'600) * 20\% * 12 \text{ міс.}$
Зменшення тіньового сектора економіки	11'625'000	<p>Як вказано в таблиці початкових даних для розрахунку вигод та витрат, кількість запитів по бланках довіреностей (які також є бланками суворого обліку та звітності) становить 3'100 за рік.</p> <p>Припустимо, що виключно завдяки цим зверненням вдалося відшкодувати всі збитки (середньостатистичний розмір – 15'000 грн. по одній справі, щодо якої надійшов запит), хоча таке припущення і буде сприяти регуляторному акту, який аналізується).</p> $\text{Відшкодування}_{\text{завдяки Дов}} = 3'100 * 15'000 = 46'500'000.$ <p>Очевидним є той факт, що бланки довіреностей,</p>

Вид вигод/витрат	Сума вигод і витрат, грн.	Коментар щодо розрахунку
		<p>використовуються підприємствами значно частіше ніж бланки прибуткових касових ордерів. Довіреностями супроводжується відпуск товарно-матеріальних цінностей (між підприємствами), які можуть бути:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– оплачені готівкою з оформленням прибуткового касового ордера;</li> <li>– оплачені готівкою з видачею чека (розрахункової квитанції);</li> <li>– оплачені з розрахункових рахунків;</li> <li>– не оплачені.</li> </ul> <p>Отже, коректно буде припустити, що прибуткові касові ордери використовуються принаймні в 4 рази рідше за довіреність.</p> <p>Тобто, можна припустити, що:</p> <p>Відшкодування_завдяки_КО1 = Відшкодування_завдяки_Дов / 4.</p> <p>Відшкодування_завдяки_КО1 = 46'500'000 / 4 = 11'625'000</p>
<b>Всього ВИГОД держави:</b>	<b>60'492'375</b>	
<b>ВИТРАТИ ДЕРЖАВИ</b>		
Зменшення надходжень ПДВ від споживачів бланків суворого обліку та звітності	25'920'000	<p>Вартість бланків суворого обліку та звітності включається до складу валових витрат, а отже, ПДВ, сплачений під час їх придбання, можна відносити до податкового кредиту, зменшуючи тим самим розмір ПДВ, що підлягає сплаті до бюджету.</p> <p>Розраховується, виходячи із загальної вартості бланків (загального обсягу реалізації).</p> <p><math>25'920'000 = 10'800'000 * 20\% * 12 \text{ міс.}</math></p>
Зменшення податку на прибуток "споживачів" бланків	38'880'000	<p>Розраховується виходячи з вартості бланків (без ПДВ), яка повністю включається до складу валових витрат, а, отже, зменшує розмір податку на прибуток:</p> <p><math>38'880'000 = 10'800'000 * 30\% * 12 \text{ міс.}</math></p>
<b>Всього ВИТРАТ держави:</b>	<b>64'800'000</b>	
<b>ВИГОДИ БІЗНЕСУ</b>		
"Чистий" дохід виробників бланків	16'512'000	"Чистий" дохід це: дохід мінус податок на прибуток, (де дохід визначається як різниця між обсягом реалізації і собівартістю виготовлення):

Вид вигод/витрат	Сума вигод і витрат, грн.	Коментар щодо розрахунку
		$16'512'000 = [(6'880'000 - 4'914'286) - (6'880'000 - 4'914'286) * 30\%] * 12 \text{ міс.}$
“Чистий” дохід реалізаторів бланків	9'878'400	Розрахунок аналогічний до розрахунку попередньої строки: $9'878'400 = [3'920'000 - 2'744'000 - (3'920'000 - 2'744'000) * 30\%] * 12 \text{ міс.}$
<b>Всього ВИГОД бізнесу:</b>	<b>26'390'400</b>	
<b>ВИТРАТИ БІЗНЕСУ</b>		
Додаткові витрати на ведення первинної документації	37'920'000	Розраховується як різниця між витратами після введення регулювання та витратами до введення регулювання (коли бланки виготовлялися підприємствами самостійно). Бланки КО-1 мають формат А5. Тобто, на виготовлення необхідної кількості бланків (80'000'000) підприємствам необхідно було б витратити 40'000'000 листів паперу ф.А4. Вартість_паперу = $40'000'000 * 0,04 = 1'600'000$ ; Крім того: Накладні_витр. = $40'000'000 * (70 / 1000) = 2'800'000$ Витрати після введення регулювання це витрати на придбання бланків мінус зменшення податку на прибуток: Витр_на_КО1 = $10'800'000 - 10'800'000 * 30\% = 7'560'000$ Додаткові_витр=Витр_на_КО1 – (Вартість_паперу + Накладні_витр) $37'920'000 = [7'560'000 - (1'600'000 + 2'800'000)] * 12 \text{ міс.}$
Витрати на придбання основних засобів (пристроїв друку, програмного забезпечення)	не враховуємо	Практика застосування показала, що заповнення бланків суворого обліку та звітності без застосування комп'ютерної техніки потребує значних витрат часу. Отже, перед підприємствами постає вибір: автоматизувати цю процедуру чи приймати на роботу додатковий персонал. Але, очевидно, що в даному випадку витрати одних підприємств стануть доходами інших підприємств. Тобто, ми маємо справу з витратою, яка трансформується у вигоду. Як ми зазначали вище, подібні витрати можна не розраховувати (а якщо їх розраховувати, то доведеться розраховувати і доходи підприємств, які

Вид вигод/витрат	Сума вигод і витрат, грн.	Коментар щодо розрахунку
		реалізують комп'ютерну техніку та програмне забезпечення.
<b>Всього ВИТРАТ бізнесу</b>	<b>37'920'000</b>	
<b>ВИГОДИ НАСЕЛЕННЯ</b>		
Збільшення кількості робочих місць	14'701'100	Очевидно, що для населення збільшення кількості робочих місць призводить до зростання власного чистого доходу, який можна розрахувати, як різницю між загальним фондом оплати праці та вирахуваннями з заробітної плати. $14'701'100 = [(1'179'429 + 411'600) - (1'179'429 + 411'600) * 23\%] * 12 \text{ міс.}$
<b>Всього ВИГОД населення</b>	<b>14'701'100</b>	
<b>ВСЬОГО ВИГОД ТА ВИТРАТ</b>	<b>- 1'136'125</b>	

### Крок 9: Аналіз результатів

Використовуючи отримані дані, розраховуємо загальний ефект:

**Ефект** = (60'492'375 грн. + 26'390'400 грн. + 14'701'100 грн.) – (64'800'000 грн. + 37'920'000 грн.) = - 1'136'125 грн.

**ВИСНОВОК:** загальний ефект від впровадження бланків суворого обліку та звітності типової форми КО-1 “Прибутковий касовий ордер” є негативним. Впровадження такого регулювання є недоцільним. Крім того, головною метою цього регулювання є збільшення вигод для держави, однак ця мета не досягається.

### Контрольні питання для самопідготовки

1. З яких етапів складається аналіз регуляторного впливу?
2. В чому полягає сутність державного втручання?
3. Якими є головні принципи визначення цілей державного втручання?
4. Якими є основні кроки та принципи визначення поточного стану потенційного об'єкту регулювання?
5. Які кроки включає етап обґрунтування державного втручання?
6. Як визначається набір альтернатив державного втручання?
7. За якими критеріями аналізується кожна альтернатива державного втручання?
8. Яка мета та основні етапи аналізу вигод та витрат?
9. Що необхідно для ефективного впровадження регулювання? З чого має складатись план впровадження?

## Рекомендовані джерела

1. Регуляторна політика: Нові можливості. / За ред. К. Ляпіної, Д. Ляпіна. і Я. Демченкова – Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2004. – стор. 44-122.
2. Інтерактивні методи навчання: Навчальний посібник. / За заг. ред.. П. Шевчука і П. Фенриха. – Цецін.: Видавництво WSAP, 2005 – 170с.
3. Програма SIGMA, випуск № 31. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики
4. [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/options.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/options.asp)
5. Impact Assessment Guidelines. European Commission SEC (2005) 791.
6. [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/purpose\\_and\\_intended\\_effect.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/purpose_and_intended_effect.asp)



---

# МОДУЛЬ №5 “ОСНОВНІ ВИДИ ВПЛИВІВ ТА СПОСОБИ ЇХНЬОЇ ОЦІНКИ”

---

**Короткий опис модуля:** Визначає необхідність здійснення аналізу впливу на навколишнє середовище, соціальну сферу та економіку для різних типів регуляторних актів. Визначає основні критерії (показники), які потребують оцінки на різних рівнях аналізу. Розкриває сутність методик, які допомагають оцінити вплив на економіку.

**Цілі модуля:** Передати базову інформацію та поглибити знання про типи рішень, які потребують оцінки впливу на навколишнє середовище, соціальну сферу та економіку, критерії за якими здійснюється оцінка та методики, що використовуються для цього

**Завдання модуля:** Після вивчення модуля слухач повинен знати, в яких випадках необхідно проводити аналіз впливу на навколишнє середовище, соціальну сферу та економіку; знати основні показники, які потребують оцінки; вміти їх оцінювати

**Ключові поняття:** Аналіз впливу на навколишнє середовище  
Аналіз впливу на соціальну сферу  
Аналіз впливу на економіку

## 5. Теоретичний матеріал до модуля № 5

### Модуль №5.1”Вплив на навколишнє середовище”

Можливий вплив на навколишнє середовище необхідно враховувати для будь-якого регулювання. Якщо очевидно, що екологічний вплив буде нульовим, слід саме це й вказати, проводити оцінку показників та подальші розрахунки не потрібно.

Для визначення наявності екологічного впливу регулювання дайте відповіді на такі питання:

- Чи призведе рішення до зміни у кількості шкідливих викидів або парникових газів?
- Чи вплине рішення на вартість утилізації відходів, або на наслідки утилізації для навколишнього середовища та здоров'я громадян?
- Чи вплине рішення на якість повітря?
- Чи вплине рішення на ландшафт та планування міст?
- Чи змінить рішення ступінь забруднення води та ризики повенів?

### Модуль №5.2 “Вплив на соціальну сферу”

Вплив регуляторного акту на соціальну сферу необхідно враховувати завжди. Зазвичай цей вплив враховується в таблиці вигод та витрат, у сфері впливу «громадяни (споживачі)».

Для визначення наявності соціального впливу запропонованого регулювання дайте відповіді на питання, чи вплине запровадження регулювання на:

- поведінку, пов'язану зі здоров'ям – наприклад, попит на медичні послуги?
- безпеку на робочому місці та ймовірність нещасних випадків в суспільстві?
- рівень злочинності, покращення (погіршення) можливостей для злочинної діяльності?
- рівень професійних навичок та освіти громадян?

- якість життя в місцевих громадах?

Проводячи аналіз вигод та витрат, під час визначення внутрішніх підгруп сфер впливу регулювання доцільно звернути увагу на такі потенційні групи, що зазнають впливу:

- сільські громади
- люди з обмеженими можливостями
- діти та молодь
- люди пенсійного віку
- групи населення з різними рівнями доходів
- певні регіони країни

### **Модуль №5.3 “Вплив на економіку”**

Оцінка впливу на економіку має здійснюватися для всіх державних рішень, які мають суттєвий вплив на доходи та витрати, умови ведення діяльності уряду, бізнесу, домогосподарств. Аналіз впливу на економіку може не здійснюватися для рішень, що не мають відчутного економічного впливу на діяльність будь-яких суб'єктів економічного процесу в Україні, і вартість здійснення аналізу для яких є співставною з ефектом, який вони мають на економіку.

Аналіз регуляторного впливу на економіку має здійснюватися на макrorівні та рівні окремих секторів економіки та груп інтересів.

Оцінка ефективності державних рішень на макроекономічному рівні здійснюється за впливом на наступні групи показників:

- Реальні доходи;
- Нагромадження основного капіталу;
- Безробіття.

Аналіз впливу на реальні доходи здійснюється за наступними показниками:

- Валовий внутрішній продукт (ВВП);
- Індекс споживчих цін;
- Обмінний курс.

Аналіз впливу державних рішень на ефективність нагромадження основного капіталу здійснюється за такими показниками:

- Заощадження та інвестиції;
- Поточний рахунок платіжного балансу;
- Зовнішньоторговельний баланс.

Основним показником для оцінки ефективності державних рішень в сфері безробіття є рівень безробіття.

Крім аналізу впливу рішень на макrorівні, необхідним є здійснення аналізу впливу на окремі сектори економіки та групи економічних суб'єктів.

Аналіз впливу на сектори економіки здійснюється в галузевому розрізі: промисловість, сільське господарство, торгівля, транспорт тощо.

Основними групами суб'єктів, в розрізі яких здійснюється аналіз впливу, є:

- Уряд;
- Бізнес;
- Неприбуткові громадські організації;
- Домогосподарства;
- Інвестори.

Критерії здійснення аналізу економічного впливу на окремі сектори та групи суб'єктів можуть дещо відрізнятися, проте мають обов'язково враховувати показники, що відображають вплив на доходи та витрати, умови та ризики ведення бізнесу окремих суб'єктів/секторів економіки.

В результаті здійснення аналізу регуляторного впливу визначається характер та сила впливу прийнятого рішення за кожним критерієм та здійснюються агреговані висновки стосовно ефективності прийняття рішення для економіки в цілому. Результати аналізу регуляторного впливу повинні містити рекомендації щодо максимального послаблення негативних впливів та підсилення позитивних ефектів як для окремих секторів та груп суб'єктів, так і для економіки в цілому.

Для здійснення аналізу регуляторного впливу на економіку застосовується низка методик, що дозволяють визначити вплив державного рішення на ті чи інші параметри об'єкту впливу. Аналіз впливу може здійснюватися за допомогою методик 2 типів:

- Кількісні методики;
- Якісні методики.

В процесі здійснення аналізу може бути обрана якась одна методика, або використані одразу декілька, результати яких згодом можуть бути співставлені.

Можливість та доцільність використання тих чи інших методик залежить від специфіки регуляторних актів, вплив дії яких на економіку підлягає аналізу. У випадку використання кількісних методик, що базуються на підходах економіко-математичного моделювання, необхідним є наявність добре спроектованих та структурованих сховищ даних, що містять в собі достатні за повнотою відображення об'єкта масиви даних.

Відсутність ефективних інформаційних систем, що забезпечують можливості збору та накопичення даних в транзакційних базах даних, підвищення якості даних, що містяться в транзакційних базах даних, та формування на їх основі сховищ даних, які містять в собі цілісну та достатню інформацію про об'єкт дослідження, робить неможливим застосування більшості високотехнологічних методик здійснення кількісної оцінки наслідків впливу на економіку.

Прикладами методик, які дозволяють здійснювати високоефективне моделювання і формувати кількісні оцінки, є: імітаційне моделювання, структурне моделювання, метод Монте-Карло.

Методики якісної оцінки економічного впливу регуляторних актів визначають характер їх впливу (позитивний, негативний, сильнопозитивний, слабконегативний тощо) на об'єкт регулювання за набором критеріїв, що характеризують стан об'єкту, без надання числових оцінок.

## **Вправи**

### **Вправа до модуля 5.1**

Перелічіть, які екологічні наслідки матиме регулювання, що зменшує кількість допустимих викидів вуглекислого газу автомобілями з двигунами внутрішнього згорання. Якими показниками можна оцінити розмір цього впливу на екологію? Чи матиме це регулювання соціальний вплив?

### **Вправа до модуля 5.2**

Перелічіть, які соціальні наслідки матиме регулювання, що підвищує пенсійний вік для жінок та чоловіків до 65 років. Якими показниками найкраще вимірюється цей вплив? Чи матиме це регулювання екологічні наслідки?

### Вправа до модуля 5.3: Аналіз регуляторного впливу від впровадження обмежувальних заходів на здійснення кредитування у валюті.

Вправа 5.3. є продовженням вправ 4.1. та 4.2. Вона складається з наступних етапів:

1. Викладач описує слухачам процедуру здійснення державного втручання в регулювання проблемного питання. Метод державного втручання обирається в результаті виконання вправ 4.1 та 4.2.
2. Слухачі отримують завдання оцінити вплив державного втручання у процедури видачі кредитів у валюті на макрорівні (на реальні доходи, нагромадження основного капіталу та безробіття).
3. Слухачі отримують завдання оцінити вплив державного втручання у процедури видачі кредитів у валюті на окремі групи інтересів, серед яких виділяються макрогрупи (уряд, бізнес, домогосподарства).

### Ситуативне дослідження №1 “Аналіз впливу на екологію та соціальну сферу створення Євро-Середземноморської зони вільної торгівлі ”

Аналіз наслідків створення ЗВТ між Європейським Союзом та країнами Середземномор'я містить серед іншого й аналіз екологічних, соціальних та економічних наслідків, яких зазнає сектор сільського господарства. Аналіз наслідків містить тільки описові сценарії розвитку подій, монетизація окремих показників не проводиться.

Хоча в аналізі зазначається, що подія не матиме відчутного впливу **на довкілля**, оцінка майбутнього цим не обмежується. Виділяються регіони, вплив на які може бути найбільшим (засушливі регіони), та причина негативного впливу – зростання попиту на зрошувальну воду. Як можливі негативні наслідки перелічуються погіршення здоров'я населення в сільській місцевості, збільшення забруднення природних водоймищ хімікатами (неорганічними добривами) та погіршення стану сіль господарських ґрунтів.

Аналіз містить опис змін за підсекторами сільського господарства – зменшення виробництва зернових та збільшення виробництва фруктів та овочів, а також механізмів, за якими ці зміни відбуватимуться.

Визначається також вплив створення ЗВТ на ключові показники стану навколишнього середовища: біо-диверсифікацію, забруднення води, зміну клімату, природні запаси.

Аналіз наслідків містить тільки описові сценарії розвитку подій, квантифікація окремих показників не проводиться.

В першій частині аналізу, присвяченого соціальним наслідкам, наведено опис наслідків для безробіття та міграції, статевої рівності, рівнів заробітної плати та реальних доходів, харчової безпеки, соціальних витрат. Друга частина описує вплив ЗВТ на ключові соціальні показники: рівень бідності, здоров'я та освіти, рівність (за доходами та статеву).

Крім словесного опису, наслідки перелічені у вигляді таблиці з зазначенням показників впливу на соціальну сферу, країн та секторів, які зазнають впливу, суті змін, факторів, що впливають на розміри наслідків та оцінку розмаху цих наслідків (окремо для коротко та довготривалої перспективи).

Крім словесного опису, наслідки перелічені у вигляді таблиці:

Вид впливу	країни/сектори, що зазнають впливу	наслідки	фактори, що впливатимуть на розмір впливу	Розмір впливу	
				коротко-строчковий	довго-строчковий
<b>СОЦІАЛЬНИЙ ВПЛИВ</b>					
<u>Бідність</u>					

ціни на споживчі товари	країни Середземномор'я	зростання конкуренції		↑	↑
безробіття	сільські місцевості південних країн ЄС; Єгипет, Марокко, Туніс. Робітники, задіяні у вирощуванні фруктів, овочів	Безробіття через конкуренцію зі сторони країн Середземномор'я; зміни у виробництві	Програми розвитку сільських місцевостей Програми, що стимулюють швидке реагування на зміни на ринку Підтримка переорієнтації на виробництво інших товарів	↓ ↑↓	- -
	Єгипет, Марокко. Цукрова, м'яса, молочна галузі	Зміни у виробництві		↓	↓
рівень заробітної плати	сільське господарство, країни Середземномор'я	Зростання продуктивності	Розвиток вмінь та технологій	-	↑
безпека продукції харчування	Єгипет та інші країни, що імпортують харчові продукти	Збільшення вразливості до коливань цін	Соціальна політика	↓	↓
<u>Здоров'я та освіта</u>	Єгипет, Алжир, Палестина	Зменшення податкових ставок	Компенсація збільшенням інших доходів до бюджету	↓	↓
<u>Рівність</u>					
розподіл доходів	Єгипет, Марокко	Незбалансованість вигод, що отримують споживачі, зменшення надходжень до бюджету	Компенсація збільшенням інших доходів до бюджету	↓	-
статеву рівність	країни Середземномор'я	зменшення традиційної зайнятості в фермерських господарствах	програми місцевих урядів	↓	↓
<b>ЕКОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ</b>					
<u>Різноманітність біосередовища</u>	Позитивні та негативні ефекти в місцевостях, де змінюватимуться обсяги с/г виробництва	Зміни у виробництві, інтенсивності використання ресурсів	Поточні рівні використання ресурсів. Застосування програм з захисту чутливих місцевостей та бережливого використання ресурсів	↑↑ ↓↓	↑↓ ↓
<u>Якість довкілля</u>					
якість води	позитивні та негативні наслідки в місцевостях, де зміняться обсяги виробництва	Зміни у виробництві, більше забруднення добривами, збільшення ефективності використання ресурсу	Більш жорстке регулювання, підтримка у покращенні ефективності використання	↑↓	↑↓
зміни	всі	міжнародний транспорт	способи	↓	↓

клімату			транспортування		
довкілля в містах	Всі	втрата роботи в сільській місцевості, збільшення внутрішньої міграції	системи планування міст, інвестиції в розвиток інфраструктури	↓	↓
<u>Природні ресурси</u>	Всі	позитивні та негативні ефекти зміни у використанні водних та земельних ресурсів. Економічне зростання	Поточний рівень використання. Регулювання, що контролюють використання водних та земельних ресурсів	↑↑ ↓↓	↓

## Ситуативне дослідження №2 “Аналіз впливу створення зони вільної торгівлі між ЄС та країнами Середземномор’я в сільському господарстві”

Запровадження зони вільної торгівлі між ЄС та країнами Середземномор’я має значний вплив на життєдіяльність держав кожної зі сторін, в зв’язку з чим Європейський Союз провів ґрунтовні дослідження стосовно можливих впливів на економіку, соціальну сферу та навколишнє середовище від її запровадження. Покажемо стислий приклад аналізу впливу на економіку вказаних країн запровадження регуляторних змін, пов’язаних з організацією зони вільної торгівлі, в сільському господарстві.

Головним пунктом регуляторних змін, що відбудуться в процесі запровадження зони вільної торгівлі, є зменшення і усунення митних тарифів, що накладаються на економічних суб’єктів при експорті/імпорті товарів та послуг.

Важливість аналізу впливу запровадження зони вільної торгівлі на сільське господарство визначається 2 головними чинниками:

- Частка сільського господарства у валовому внутрішньому продукті (ВВП);
- Розміри мита на здійснення імпорту продукції сільського господарства.

Частка сільського господарства у ВВП країн Середземномор’я значно коливається і знаходиться в межах від 5% (Ізраїль) до 25% (Марокко, Єгипет, Сирія), проте в будь-якому випадку є значною.

Розміри мита на імпорт сільськогосподарської продукції є вищими за середньосвітові, що визначає суттєвість впливу на економіку їх відміни в разі створення зони вільної торгівлі.

Для аналізу впливу на економіку створення зони вільної торгівлі в секторі сільського господарства була використана низка методик кількісного та якісного характеру.

В результаті виконання всіх процедур аналізу регуляторного впливу були досягнуті наступні висновки.

На макрорівні.

1. Вплив на реальні доходи.

1.1. Вплив на валовий внутрішній продукт

Вплив на економічне зростання всередині ЄС буде малопомітним з огляду на невелику вагу країн Середземномор’я як торговельних партнерів ЄС в сільському господарстві. Вплив на економічне зростання в країнах Середземномор’я буде позитивним і становитиме близько 0,5% додаткового зростання ВВП на рік. Найбільш позитивним вплив буде на країни з найвищими поточними митними тарифами (Туніс, Марокко).

1.2. Вплив на зростання споживчих цін

Нейтральний вплив і для ЄС, і для країн Середземномор’я

1.3. Вплив на обмінний курс

Нейтральний вплив і для ЄС, і для країн Середземномор'я

2. Вплив на нагромадження основного капіталу.

Можливий короткостроковий негативний ефект у випадку, якщо сільськогосподарські підприємства не зможуть швидко змінювати профіль своєї діяльності. Водночас, такий ефект буде нетривалим і порівняно незначним. В довгостроковому часовому горизонті характер впливу значною мірою залежатиме від адекватності внутрішньої політики країн

3. Вплив на безробіття.

Загальний вплив на рівень безробіття буде незначним. Виключення становитимуть країни Середземномор'я та півдня ЄС, для яких є можливими суттєві короткострокові впливи. Нові робочі місця будуть створені в країнах Середземномор'я в сфері збору фруктів та овочів, водночас в деяких інших галузях існує загроза скорочення кількості робочих місць внаслідок зростання продуктивності праці.

На рівні окремих груп економічних суб'єктів:

- Уряд. Зменшення та усунення митних тарифів незначно негативно вплине на доходи урядів в короткостроковому періоді. Вплив буде найсильнішим для країн, поточні митні тарифи яких є найбільшими, а частка сільського господарства в економіці найвищою. Водночас, в довгостроковому періоді зниження митних тарифів призведе до пожвавлення загальноекономічної активності і, внаслідок цього, зростання доходів уряду.
- Бізнес. Усунення митних тарифів сприятиме пожвавленню економічної активності і загальному зростанню доходів бізнесу. Водночас, усунення торговельних бар'єрів зумовить підвищення конкуренції, що призведе до занепаду та банкрутств неефективних компаній. Довготривалий ефект – позитивний.
- Споживачі. Вплив на доходи та витрати споживачів буде позитивним, проте не дуже значним.

Таким чином, аналіз впливу регуляторних змін, що відбудуться в сільському господарстві в процесі створення зони вільної торгівлі ЄС з країнами Середземномор'я показує, що зазначені зміни матимуть суперечливі наслідки в короткостроковому періоді, водночас довгостроковий економічний вплив буде позитивним. Зазначені висновки підтверджують доцільність створення зони вільної торгівлі і відповідних регуляторних змін в сільському господарстві.

## Контрольні питання для самопідготовки

1. Які показники слід оцінювати, аналізуючи екологічні впливи регуляторного акту?
2. Які показники слід оцінювати, аналізуючи соціальні впливи регуляторного акту?
3. При підготовці яких державних рішень обов'язково здійснюється аналіз впливу на економіку?
4. Якими є головні критерії аналізу впливу державного втручання на економіку на макrorівні?
5. Якими є головні критерії аналізу впливу державного втручання на групи інтересів?
6. Які методики та техніки здійснення аналізу регуляторного впливу на економіку вам відомі?

## Рекомендовані джерела

- [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/)
- Impact Assessment Guidelines. European Commission SEC (2005) 791.

- Sustainability Impacts of the EuroMediterranean Free Trade Area. Final Report on Phase 2 of the SIAEMFTA Project. March 2006, p.28-41
- Імітаційне моделювання: Навч. посібник. / В.Ф. Ситник, Н.С. Орленко – Київ.: КНЕУ; 1998. – 232с.



---

## МОДУЛЬ №6 «ВІДСТЕЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ»

---

**Короткий опис модуля:** Містить інформацію про використання аналізу регуляторного впливу в процесі відстеження результативності регуляторних актів. Розкриває завдання, що вирішуються в процесі відстеження результативності, основні етапи цього процесу та проблеми, з якими можуть стикнутися працівники органів влади.

**Цілі модуля:** Забезпечити слухачів інформацією, яка допоможе їм вдосконалити свої навички з відстеження результативності регуляторних актів.

**Завдання модуля:** Після вивчення модуля студент повинен:

- розуміти сутність терміну «відстеження результативності»;
- знати, які завдання вирішуються за допомогою відстеження результативності регуляторних актів;
- уміти пояснити зв'язок АРВ з процесом відстеження результативності регуляторних актів;
- знати якими є основні етапи відстеження результативності регуляторних актів;
- знати про проблеми, з якими можна стикнутися при здійсненні відстеження результативності, й рекомендації щодо подолання цих проблем.

**Ключові поняття:** Аналіз регуляторного впливу, регуляторні акти, оцінювання державних рішень, відстеження результативності, критерії оцінювання, показники результативності, звіт про відстеження результативності

## 6. Теоретичний матеріал до модуля № 6

### 6.1 Відстеження результативності: сутність, цілі та завдання

Державна регуляторна політика не матиме суттєвого позитивного ефекту без такого механізму як відстеження результативності регуляторних актів.

Діяльність з відстеження результативності є частковим випадком більш загальної діяльності, відомої як оцінювання державних рішень (оцінювання державної політики).

**Оцінювання державних рішень** - систематичний аналіз державних рішень, який проводиться експертами для того, щоб оцінити здатність державних рішень (політики) приводити до бажаних змін.

Можна запропонувати й інші, альтернативні, визначення цього терміну:

- оцінювання – це “пізнання (вивчення) наслідків державної політики”;
- оцінювання – аналітична діяльність з визначення результатів та наслідків політики, яка була ухвалена і впроваджується;
- оцінювання - систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

**Мета цього інструменту** – допомогти громадянам і урядовцям дізнатися про успішність їх рішень.

**Відстеження результативності** регуляторного акта по суті є нічим іншим, як оцінюванням. Це добре видно із Закону про державну регуляторну політику, де цей термін визначається як *заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті*.

Відстеження результативності діючих регуляторних актів є одним з інструментів державної регуляторної політики, який застосовується для того, щоб дослідити:

- чи було досягнуто визначених цілей?
- чи виникали небажані побічні ефекти?
- чи справді запропонований інструмент політики легко втілювався?
- наскільки було все виконано?
- чи був виправданим розподіл витрат та вигод?

Очікуваним результатом є інформація щодо можливих необхідних поправок чи навіть припинення дії регуляторного інструмента.

Крім того, відстеження результативності дозволяє виконати три важливих завдання:

- По-перше, забезпечує підзвітність регуляторних органів через оцінку наслідків його регуляторної діяльності.
- По-друге, є основою для вдосконалення регуляторних актів. Відповідно до діючої процедури, за наслідками відстеження результативності (у разі, якщо регуляторний акт не досягає поставлених цілей) регуляторний акт може бути переглянуто і змінено або скасовано.
- По-третє, забезпечує публічність регуляторної діяльності органів влади завдяки оприлюдненню результатів відстеження результативності.

Головна ідея процесу відстеження результативності полягає у тому, щоб порівняти кількісні та якісні значення показників результативності регуляторного акта, які були визначені та розраховані під час підготовки аналізу регуляторного впливу, із реальними значеннями аналогічних показників, що встановлені під відстеження результативності. Тобто, порівняти очікувані наслідки з реальними.

З огляду на це очевидно, що при оцінці різних видів впливу від дії конкретного регуляторного акту **мають застосовуватися ті ж самі методики, що і при підготовці аналізу регуляторного впливу такого акту**. Інакше результати не можна буде порівнювати.

Таким чином, методи оцінки різних видів впливів – це те, що поєднує АРВ з відстеженням результативності.

## **6.2 Види та періодичність відстеження результативності**

Відповідно до *Закону про державну регуляторну політику* регуляторні органи зобов'язані проводити:

- **Базове відстеження результативності** - здійснюється до дня набрання чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акта.
- **Повторне відстеження результативності** - здійснюється через рік після набрання чинності актом або більшістю його положень, але не пізніше ніж через два роки, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, не встановлено більш ранній строк, з метою оцінки ступеня досягнення цим актом визначених цілей..
- **Періодичне відстеження результативності** - здійснюється раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, в тому числі у разі,

коли дію акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

### 6.3 Хто здійснює відстеження результативності

Всіх осіб, які відповідно до законодавства можуть здійснювати відстеження результативності, умовно можна поділити на:

- **Зовнішніх «оцінювачів»** - у якості яких можуть виступати громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання. Всі вони мають право (хоча і не зобов'язані) здійснювати відстеження результативності регуляторних актів як з власної ініціативи, так і з ініціативи регуляторних органів.
- **Внутрішні «оцінювачі»** - працівники регуляторних органів, на які покладено відповідні обов'язки.

На сьогоднішній день в Україні не є поширеною практикою залучення до відстеження результативності зовнішніх «оцінювачів», хоча вони і мають низку переваг перед внутрішніми. Зокрема це:

- вони є незалежними і результати їх оцінки є більш об'єктивними;
- ними важко маніпулювати для одержання потрібного результату;
- вони працюють «ззовні», не відволікаючи, даючи змогу іншим працівникам регуляторного органу зосередитись на виконанні своїх завдань.

Разом з тим, існують і недоліки залучення зовнішніх «оцінювачів»:

- вони не мають повного знання про відповідну організацію;
- їх послуги, як правило, не безкоштовні;
- вони забирають із собою отримані знання та накопичений досвід.

Переваги внутрішніх «оцінювачів» полягають у тому, що:

- вони знають історію організації;
- вони знають перспективу організації.

Недоліки:

- можуть бути зацікавленими у позитивному результаті оцінювання;
- ними легше маніпулювати;
- їх можна відсторонити від прийняття остаточного рішення.

### 6.4 Як організувати процес відстеження результативності

Законодавство встановлює досить жорсткі строки для виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта. Весь процес не може зайняти більше сорока п'яти робочих днів. Для того, щоб вкластися у ці строки, досягнути позитивного результату, створити можливість для здійснення контролю та управління процесом відстеження результативності регуляторних актів, його доцільно розбити на три етапи:

- планування;
- виконання;
- звітування.

Етап **планування** складається з наступних кроків:

- вивчення регуляторного акта, результативність якого буде відстежуватись;

- формулювання запитань, на які необхідно буде дати відповідь в процесі відстеження результативності;
- вибір методу оцінювання наслідків дії регуляторного акта;
- визначення стратегії збирання даних;
- визначення стратегії аналізу даних
- розробка проекту дослідження.

Етап **виконання** складається з наступних кроків:

- збирання даних;
- підготовка даних до аналізу;
- аналіз та тлумачення даних.

Етап **звітування** складається з наступних кроків:

- написання звіту;
- усне звітування.

## 6.5 Методи збору інформації під час відстеження результативності

Практика показує, що найскладнішим завданням в рамках відстеження результативності регуляторного акта є збір необхідних даних та інформації.

Очевидно, що основними джерелами в переважній більшості випадків будуть виступати **статистичні дані та дані наукових досліджень**.

При цьому необхідно мати на увазі, що для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта можуть використовуватися статистичні дані за період, що передує даті початку виконання заходів з відстеження, а для базового відстеження - даті набрання чинності актом або більшістю його положень.

У разі коли для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта необхідна інформація, якої не містять статистичні дані та дані наукових досліджень, **проводиться опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формі**. Проведення такого опитування передбачає виконання таких кроків:

- визначення сукупності осіб, які повинні виконувати вимоги регуляторного акта (цільова група);
- складення анкети;
- збирання інформації;
- створення бази даних опитування;
- обробку даних та аналіз.

Для визначення складу **цільової групи** можуть використовуватися відкриті для загального доступу дані реєстрів, що ведуться регуляторними органами та іншими органами державної влади.

При формуванні цільової групи необхідно пам'ятати про такі правила:

- чисельність цільової групи, яка визначається для повторного відстеження з використанням опитування, повинна дорівнювати чисельності цільової групи, яка була визначена для базового відстеження;
- під час повторного і періодичного відстеження застосовуються ті самі підходи до визначення складу цільової групи та вибіркової сукупності (частина цільової групи, яка відбирається для участі в опитуванні за допомогою спеціальних методів для достовірного відображення структури та основних характеристик цієї групи), що і для базового відстеження.

- у разі коли чисельність цільової групи не перевищує 150 осіб, опитують всіх респондентів цільової групи без визначення вибіркової сукупності.

## 6.6 Звіт про відстеження результативності

Після виконання заходів з відстеження результативності дії регуляторного акта готується звіт окремо для базового, повторного і періодичного відстеження.

У звіті про результати відстеження зазначаються:

- вид та назва регуляторного акта, результативність якого відстежується, дата його прийняття та номер (у разі базового відстеження дата прийняття і номер акта не зазначаються);
- назва виконавця заходів з відстеження;
- цілі прийняття акта;
- строк виконання заходів з відстеження;
- тип відстеження (базове, повторне або періодичне);
- методи одержання результатів відстеження;
- дані та припущення, на основі яких відстежувалася результативність, а також способи одержання даних;
- кількісні та якісні значення показників результативності акта;
- оцінка результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей.

Звіт про відстеження має підписати керівник регуляторного органу. Такий звіт підлягає оприлюдненню не пізніше ніж через десять днів після його підписання.

## 6.7 Проблеми з якими доведеться мати справу

При в здійсненні відстеження результативності чинних регуляторних актів доводиться стикатися з багатьма проблемами. Основні з них можна групувати наступним чином:

1. **Труднощі з визначенням цілей регулювання.** Вони можуть бути викликані об'єктивними факторами. Насамперед, це недостатньо чітко визначена ціль при прийнятті регуляторного акта (в АРВ), що аналізується. Коли бракує такої чітко визначеної цілі, важко визначити, чи акт є успішним, чи ні. Адже треба зрозуміти - успішний в чому? Отже, один із перших кроків при відстеженні результативності - з'ясування цілей, відповідно до яких і буде оцінюватись ефект від впровадження регуляторного акта.
2. **Причинні зв'язки.** По-друге, при здійсненні відстеження результативності стоїть складне завдання виявлення реальних причинних зв'язків між характеристиками регуляторного акту і його наслідками та впливами. Те, що відбулися певна зміна стосовно проблеми, для розв'язання якої прийнято регуляторний акт, не обов'язково означає, що ця зміна була результатом дії такого акту. До такого результату могли привести зовсім інші чинники. Наприклад, оцінюється успішність акту, який впровадив додатковий контроль за якістю продуктів харчування. У такому разі необхідно розуміти, що до позитивних наслідків могли привести й інші фактори: наприклад, посилення конкуренції, що змусило виробників в боротьбі за покупців підвищувати якість своєї продукції.
3. **Труднощі збору інформації.** Для якісного відстеження результативності можна знадобитися значна частина даних, не всі з яких можна отримати з офіційних статистичних джерел.

## Вправи

### Вправа 1 до модуля 6

Розглянути і проаналізувати на предмет дотримання вимог законодавства наступний кейс.

Головні питання для розгляду:

- чи відповідає структура документу тій, що встановлена законодавством;
- якої інформації бракує, які є помилки;
- яким чином можна вдосконалити документ.

**Ситуативне дослідження 1 до модуля 6: Звіт про базове відстеження результативності наказу Міністерства транспорту та зв'язку України „Про встановлення понижуючого коефіцієнта до портових зборів для суден, які заходять в порти Дніпро-Бузького регіону” від 27.02.2006 р. № 185.**

*Вид та назва регуляторного акта, результативність якого відстежується*

Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України „Про встановлення понижуючого коефіцієнта до портових зборів для суден, які заходять в порти Дніпро-Бузького регіону” від 27.02.2006 р. № 185.

*Назва виконавця заходів з відстеження*

Міністерство транспорту та зв'язку України.

*Цілі прийняття акта*

З метою збереження існуючих та залучення додаткових вантажопотоків, створення сприятливих умов для розвитку портів Дніпро-Бузького регіону, відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2000 № 1544 “Про портові збори” підготовлено наказ “Про встановлення понижуючого коефіцієнту до портових зборів для суден, які заходять в порти Дніпро-Бузького регіону” від 27.02.2006 р. № 185, яким передбачається застосування понижуючого коефіцієнту 0,5 при нарахуванні портових зборів (крім адміністративного та маякового) для суден, які заходять до порту під навантаження (розвантаження) вантажів.

Підставами для застосування понижуючого коефіцієнту є висока вартість суднозаходу до портів Дніпро-Бузького регіону (приблизно в 2 рази більше, ніж до портів Одеського регіону та Криму), а тому існує вірогідність втрати існуючих на протязі останніх років вантажопотоків та перешкод для залучення додаткових вантажів.

Як приклад, наводимо порівняльний аналіз сум дисбурсментських рахунків при заході суден типів „Panamax” та „Handymax” у порти Дніпро-Бузького регіону (ДП „Миколаївський морський торговельний порт” (далі – Миколаївський МТП), ДП „Херсонський морський торговельний порт” (далі – Херсонський МТП) та порти Одеси та Криму:

**судно типу “P A N A M A X”**

Назва порту	Сума дисбурсментського рахунку, дол. США	Різниця з Миколаївським МТП, дол. США	Різниця з Херсонським МТП, дол. США
-------------	--	---------------------------------------	-------------------------------------

Одеський МТП	63 337	68 088	72 383
Іллічівський МТП	62 456	68 969	73 264
МТП „Южний”	63 630	67 795	72 090
Севастопольський морський рибний порт	62 940	68 485	72 780
Миколаївський МТП	131 425		
Херсонський МТП	135 720		

**судно типу “H A N D Y M A X”**

<b>Назва порту</b>	<b>Сума дисбурсментського рахунку, дол. США</b>	<b>Різниця з Миколаївським МТП, дол. США</b>	<b>Різниця з Херсонським МТП, дол. США</b>
Одеський МТП	47 960	45 040	47 040
Іллічівський МТП	48 252	44 748	46 748
МТП „Южний”	49 115	43 885	45 885
Севастопольський морський рибний порт	31 146	61 854	63 854
Миколаївський МТП	93 000		
Херсонський МТП	95 000		

На сьогодні, в Миколаївському МТП існує вірогідність втрати вантажопотоків феросплавів, марганцевої руди, транзитних мінеральних добрив. В 2005 році портом було перевантажено 1 193 700 тонн хлористого калію, що становить 74,6% від запланованих 1 600 000 тонн. Цей вантажопотік поступово переорієнтується на **прибалтійські порти**. Так, вже в жовтні-грудні 2005 року по 3 судові партії білоруських добрив було відвантажено із порту Вентспілс, а в січні поточного року 90% місячного обсягу переорієнтовано до портів Вентспілсу та Клайпеди.

Таким чином, даний регуляторний акт дозволить зберегти існуючі та залучити додаткові вантажопотоки портам Дніпро-Бузького регіону.

***Строк виконання заходів з відстеження***

З 28 січня 2006 року до 27 лютого 2006 року.

***Тип відстеження***

Базове відстеження.

***Методи одержання результатів відстеження***

Результати відстеження результативності регуляторного акта одержані методом проведення аналізу економічних показників портів Дніпро-Бузького регіону.

***Дані та припущення, на основі яких відстежувалась результативність, а також способи одержання даних***

Проект регуляторного акта розміщувався у мережі Інтернет на офіційному сайті Міністерства транспорту та зв'язку. Після проведення аналізу усіх пропозицій та зауважень, що надійшли під час розгляду зазначеного регуляторного акта, та з урахуванням вимог діючих нормативно-правових актів, його остаточний варіант був поданий на погодження до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва.

Прийняття запропонованого регуляторного акта, на наш погляд, дозволить:

- зберегти існуючі вантажопотоки шляхом припинення їх переорієнтації на прибалтійські порти;
- залучити додаткові вантажопотоки;
- збільшити доходи державних підприємств, як наслідок, відрахування до державного бюджету;
- створити сприятливі умови для розвитку портів Дніпро-Бузького регіону.

### *Кількісні та якісні значення показників результативності акта*

Наслідком набрання чинності регуляторним актом, відносно якого проводиться базове відстеження, є створення сприятливих умов для розвитку портів Дніпро-Бузького регіону шляхом застосування понижуючого коефіцієнту 0,5 при нарахуванні портових зборів (крім адміністративного та маякового) для суден, які заходять до порту під навантаження (розвантаження) вантажів.

Крім цього, компанією LemtradeHoldingLtd (о. Кіпр) в 2005 році було заплановано відвантажити через Миколаївський МТП вантажопотік марганцевої руди обсягом 850 тис.тонн та феросплавів - 200 тис.тонн. Фактично через порт перевалено 500 тис.тонн марганцевої руди (59 % від запланованого) та 60 тис.тонн феросплавів (30 % від запланованого). Внаслідок високої вартості суднозаходу до Миколаївського МТП вантажопотік феросплавів частково було переорієнтовано на порти Криму.

За підсумками 2005 року від зменшення запланованих обсягів переробки зазначених транзитних вантажів портом **недоотримано доходів** на суму близько **3,6 млн. дол. США, а державним бюджетом 1,33 млн. дол. США.** У разі втрати всього зазначеного вантажопотоку портом **буде недоотримано доходів в сумі приблизно 5,8 млн. дол. США, а державним бюджетом 2,1 млн. дол. США.**

Крім того, Херсонський МТП не має стабільних вантажопотоків, відповідно керівництвом порту ведеться робота по залученню додаткових стабільних вантажопотоків. За підсумками 2005 року порт має рентабельність **-2,7 %.**

Прийняття зазначеного акту дозволить збільшити доходи підприємств **на 15,95 млн. дол. США,** відповідно відрахувань до державного бюджету **на 5,9 млн. дол. США.**

Для оцінки повторного відстеження результативності акта будуть використані показники моніторингу обсягів переробки генеральних, навалочних, насипних та наливних вантажів у портах Дніпро-Бузького регіону.

### *Оцінка результативності реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей*

На підставі результатів базового відстеження результативності регуляторного акта можна зробити висновок, що його впровадження дозволить зберегти існуючі вантажопотоки шляхом припинення їх переорієнтації на прибалтійські порти, залучити додаткові



вантажопотоки, збільшити доходи державних підприємств, як наслідок, відрахувань до державного бюджету, а також створити сприятливі умови для розвитку портів Дніпро-Бузького регіону.

Аналіз результатів проведеної роботи засвідчив, що надання права на застосування понижуючого коефіцієнту 0,5 при нарахуванні портових зборів (крім адміністративного та маякового) для суден, які заходять до порту під навантаження (розвантаження) вантажів дозволить значно покращити роботу портів Дніпро-Бузького регіону.

## **Контрольні питання для самопідготовки**

1. Що таке оцінювання державних рішень? З якою метою воно здійснюється?
2. Що таке відстеження результативності?
3. Які види відстеження результативності існують в Україні?
4. З якою періодичністю здійснюється відстеження результативності?
5. Хто може здійснювати відстеження результативності? Які переваги та недоліки?
6. Назвіть основні кроки процесу відстеження результативності?
7. Які джерела інформації та методи збору інформації можна застосовувати під час відстеження результативності?

## **Рекомендовані джерела**

- Регуляторна політика. Як оцінити наслідки регуляторних актів / За ред. Д.Ляпіна і С.Береславського. – Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2003. – стор. 62-82.
- Овсяник М. К. Методологія та методика забезпечення застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Навч.-метод. посіб. / Микола Овсяник; Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг. — Чернігів : ЦППК, 2006. – стор. 7 -31.
- Аналіз вигід і витрат: Практ. Посіб./ Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич.- К.: Основи, 1999..

---

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ (РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА)

---

- Регуляторна політика. Як оцінити наслідки регуляторних актів / За ред. Д.Ляпіна і С.Береславського. – Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2003. – 136с.;
- Овсяник М. К. Методологія та методика забезпечення застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Навч.-метод. посіб. / Микола Овсяник; Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг. — Чернігів : ЦППК, 2006. – 47 с.
- Кравцова Тетяна Миколаївна. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х. : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. — 266с.
- Аналіз вигід і витрат: Практ. Посіб./ Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич.- К.: Основи, 1999.- 175 с.
- Вайс, Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики/ Пер. з англ. Наук. ред. перекладу О.Кілієвич.- К.: основи, 2000 - 671 с.
- Імітаційне моделювання: Навч. посібник. / В.Ф. Ситник, Н.С. Орленко – Київ.: КНЕУ; 1998. – 232с.
- Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики. Sigma papers № 31. – OECD, 2001.
- SIGMA PAPER No. 13: Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations;
- Impact Assessment Guidelines. European Commission SEC (2005) 791.
- [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/)
- Sustainability Impacts of the EuroMediterranean Free Trade Area. Final Report on Phase 2 of the SIAEMFTA Project. March 2006, p.28-41