

УДК 338.532.42

Шibaєва Н.В., к.е.н., доц.,
Харківський національний
технічний університет
сільського господарства ім.
П.Василенка.

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ АРВ ЯК ІНСТРУМЕНТА РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено сутність такого інструмента регуляторної політики як аналіз регуляторного впливу, проаналізовано його використання у країнах-членах ОЕСР та систематизовано переваги застосування. Визначено особливості застосування аналізу регуляторного впливу у вітчизняній практиці регуляторної політики.

Постановка проблеми. В Україні державна регуляторна політика визначена відповідним Законом [1]. Складовими регуляторної політики є: доступ зацікавлених груп до проекту рішення та регламентація умов попереднього оприлюднення для проведення публічних консультацій, отримання зауважень та пропозицій; якісний та кількісний аналіз можливого впливу рішення на сектори держави, бізнесу та громадськості; оцінка результативності рішення; його періодичний перегляд. Не зважаючи на те, що Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» набув чинності ще у січні 2004 року, дотримання вимог Закону органами державної влади та місцевого самоврядування залишається низьким [2]. Міжнародні рейтинги України щодо умов ведення бізнесу віддзеркалюють оцінку якості регуляторного клімату в країні. Огляд реформ за 2013/2014 рр. у Європі та Центральній Азії визначив 96 позицію України у рейтингу «Ведення бізнесу 2015» [3]. Неefективність діючої системи виконання регуляторної політики доводиться також незалежними оцінками та офіційними даними.

Аналіз останніх досліджень. Взаємодія ринкових та державних механізмів регулювання економіки є предметом аналізу багатьох вітчизняних вчених: Геєця В., Губені Ю., Глушко А., Колупаєвої І., Ляпіної К, Літвінова О., Літвінової Н., Онегіної В., Юлдашева О. Шульги А. та ін. Але незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених державному регулюванню економіки та регуляторній політиці, даний напрям досліджень не втрачає актуальності. **Невирішена раніше частина загальної проблеми.** Зокрема подальшої розробки потребують теорія та методологія інструментів регуляторної політики з метою забезпечення ефективного управління економічною діяльністю в сучасних умовах.

Метою статті є аналіз потенціалу застосування аналізу регуляторного впливу як інструмента регуляторної політики, що дозволить враховувати

порівняльні переваги ринкового та державного механізмів координації економічної діяльності при здійсненні державного регулювання економіки.

Виклад основного матеріалу. Співвідношення між ринковим та державним механізмами координації дій економічних суб'єктів залишається предметом наукових суперечок. Протягом значної частини ХХ століття системи регулювання розвивалися стихійно, охоплюючи все більшу кількість сфер економічної діяльності. У 70-і роки ініціація реформи регулювання та дерегулювання створили прецедент для системного дослідження природи регулювання. У 80-90-і роки це питання було всебічно досліджено, а дерегулювання поступилося місцем спочатку реформі регулювання, потім – керуванню регулюванням, а останнім часом – плануванню підвищення якості регулювання.

Одним з основних елементів механізму підвищення якості регулювання, що може бути використаний в Україні, є аналіз регуляторного впливу. Оскільки будь-яка колективна дія пов'язана з витратами, для обґрунтування необхідності, якщо не здійснення змін, то, принаймні, оцінки їхньої доцільності, виникає необхідність аналізу ситуації, що склалася у певній сфері економічної діяльності.

Аналіз регуляторного впливу (АРВ) у більшості розвинутих країн використовується для поліпшення розуміння економічних, соціальних і екологічних наслідків регулювання. Термін «Аналіз регуляторного впливу» (англ. Regulatory Impact Assessment) використовується для опису систематичного аналізу впливу нового або чинного законодавства та інформування про результати. АРВ може мати різні форми, що відбивають різні цілі державної політики.

Методика оцінки впливу актів законодавства також може варіюватися. Для якісної та кількісної оцінки різних впливів можуть застосовуватися різні аналітичні методи: аналіз «витрати-результат» (cost-benefit analysis), аналіз ефективності витрат (cost effectiveness analysis), багатофакторний аналіз (multy-criteria analysis), оцінка ризиків (risk assessment) тощо.

Вибір конкретного методу визначається сферою застосування. Так, для сфери технічного регулювання (питань, пов'язаних з безпекою товарів і процесів виробництва), найчастіше застосовується оцінка ризиків, для заходів податкового характеру – оцінка вигід і витрат, для державних інвестицій – аналіз ефективності витрат.

Деякі країни використовують повномасштабний аналіз витрат-вигід на основі теорій про соціальне забезпечення, але в більшості застосовується сполучення якісних і нескладних кількісних моделей [4].

Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) підготувала рекомендації з удосконалювання якості державного регулювання, які містять контрольний перелік питань для регулятивного прийняття рішень, зокрема наступні:

- Чи є у конкретному випадку регулювання найкращою формою державних заходів?
- Чи виправдують вигоди від регулювання витрати на нього?
- Наскільки зрозуміло та прозоро розподіляються ефекти регулювання у розрізі всього суспільства? [5].

Саме АРВ повинен надати відповіді на ці питання. Також експерти зазначають, що для всіх актів регулювання варто застосовувати метод вигід/витрат. АРВ не є автономним інструментом, він повинен бути інтегрований у процес розробки та реалізації державної регуляторної політики в цілому. Застосування АРВ швидко поширювалося: якщо у 1980 році його використовували лише дві країни, то у теперішній час більшість країн ОЕСР застосовують АРВ [4]. Прикладом практичного використання АРВ є проведене Американським агентством по захисту навколишнього середовища дослідження 15 актів регулювання, яке показало, що в результаті застосування АРВ витрати по запропонованим актам законодавства були скорочені на 1 млрд. доларів США. А витрати на аналіз їхнього впливу склали 10 млн. доларів США, відповідно співвідношення вигоди/витрати становить 1000:1.

Канадський досвід використання АРВ показав, що більше уваги почали приділяти альтернативам, витратам і вигодам у порівнянні з тим, що було до впровадження даних вимог. Керівники державних структур з розумінням сприйняли вимоги АРВ, були створені системи для розгляду варіантів регулювання, а також витрат і вигід.

У Новій Зеландії було відзначено, що впровадження АРВ сприяло зміні структури та практиці розробки пропозицій по регулюванню [4].

Існують дані про поширення АРВ у країнах, що розвиваються [6]. Незважаючи на неоднорідність практики реалізації АРВ в окремих країнах, можна зробити певні висновки. Цей інструмент повинен враховувати інституційні та адміністративні особливості країни. Відповідно до правових традицій країни він може ґрунтуватися на твердій формальній правовій базі, а в інших випадках – бути більш гнучким та відповідати загальним правовим вимогам. Переважна кількість прикладів використання АРВ свідчить про домінування раціональних моделей прийняття рішень, а не таких як консенсус або політичне прийняття рішень [4].

АРВ підвищує ефективність вже обраної стратегії регуляторної діяльності, а не формулює нові. Наприклад, у країнах Скандинавії та Нідерландах АРВ був адаптований для рішення питання адміністративного навантаження. В інших країнах (Австралія, Канада, США), сфера його застосування охоплює питання максимізації суспільного добробуту. Іншими словами, АРВ є інструмент для вдосконалювання процесу прийняття рішень. Однак із часом сфера дії АРВ розширюється.

Реалізація АРВ довготривала, сполучена із протиріччями та вимагає політичної підтримки. Досвід таких країн з перехідною економікою, як Сербія, Македонія, Словацька Республіка, свідчить про те, що з моменту ухвалення політичного рішення до його впровадження потрібно принаймні два роки. Політичний капітал, необхідний для створення та впровадження АРВ, можна сформулювати шляхом спрощення ліцензування та зниження адміністративного тягаря чинного законодавства. Багато дослідників згодні з тим, що належним чином реалізований АРВ здатний підвищити економічну ефективність регулятивних рішень і знизити число неякісних і непотрібних актів законодавства [4]. Більшість країн, що розвиваються, і країн з перехідною

економікою одержали б значні економічні вигоди від більш якісної й точної оцінки вигід і витрат регулювання до прийняття нових законодавчих актів. АРВ сприяє виявленню наслідків регулювання, особливо там, де має місце недостатній рівень законотворчих навичок.

Аргументом проти впровадження АРВ є теза про те, що країни з низьким рівнем доходів, не можуть собі це дозволити; АРВ вимагає матеріальних, кадрових та інформаційних ресурсів, АРВ збільшує бюрократичне навантаження, відкритий процес прийняття рішень може зробити підготовчу фазу більш уразливою для лобіювання. Але беручи до уваги встановлений взаємозв'язок між якістю регулювання та економічним розвитком, стає зрозумілим, що ефективно, прозоре, підзвітне регулювання є фактором стійкого економічного розвитку.

АРВ повинен бути адаптованим до можливостей конкретної країни. Практично в будь-якій країні є елементи, які можна було б використовувати у процесі АРВ. Найчастіше вони включають аналітичні пояснення, юридичні висновки до законопроектів, коли ті спрямовуються до Кабінету Міністрів або Парламенту.

Розглянемо застосування АРВ у вітчизняній регуляторній політиці. В своїх формалізованих положеннях державна регуляторна політика в Україні відповідає сучасним світовим практикам державного регулювання. Як зазначалося правові засади регуляторної політики визначено ще у 2003 році відповідним Законом [1]. Інструментом регуляторної політики в Україні є аналіз регуляторного впливу, який згідно з чинним законодавством визначається як документ, що містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики [1].

Аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, передбачає визначення кількісних та якісних показників. Формально використовується так званий «cost-benefit analysis» – аналіз вигод та витрат. Але в цій частині Україна, незважаючи на більш ніж десятирічний досвід впровадження Закону, відстає від інших країн, які розпочали регуляторну реформу пізніше за Україну.

Методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проектів регуляторних актів – Кабінетом Міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів. Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі, якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація – керівником цієї структури. Відповідно до ст. 8 Закону, розробник проекту регуляторного акта при підготовці АРВ повинен виконати певні процедури, загальна кількість яких становить 16 [1].

Також у Законі передбачено, що методика підготовки АРВ затверджує Кабінет Міністрів України. На виконання цієї вимоги було прийнято Постанову Кабінету Міністрів [7]. Існують певні розбіжності між процедурами передбаченими Законом та Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів. Відповідно до Закону розробник проекту регуляторного акта при підготовці АРВ повинен виконати 16 процедур, натомість відповідно до методики – 9.

В Законі та Методиці існують невідповідності на термінологічному рівні: замість «аналізу регуляторного впливу» використовується термін «аналіз впливу регуляторного акта». Підготовка АРВ, за процедурами передбаченими Законом, дозволяє отримати більше інформації про обґрунтування, які наводить розробник на підтримку регуляторного акта. Виконання АРВ відповідно до затвердженої Методики дозволяє розробнику уникнути конкретних відповідей, наведення обґрунтувань. Як приклад, можна навести АРВ законопроектів, що розроблені Міністерством аграрної політики та продовольства України. Так аналіз регуляторного впливу щодо проекту Закону України «Про внесення змін до пункту 2 розділу XI «Прикінцеві положення» Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» (закон забороняє виробникам молочних продуктів використовувати слова з префіксом «біо», якщо такі продукти не відповідають вимогам даного Закону). Проектом Закону передбачено відтермінування до 1 січня 2020 року норми частини 7 статті 29 Закону для молочних продуктів, які вироблені з використанням пробіотиків, з метою надання підприємствам виробникам молочних продуктів перехідного періоду для внесення змін до технічної та технологічної документації. При цьому визначено тільки два альтернативних способи досягнення цілі державного регулювання (така практика поширена серед інших суб'єктів регуляторної політики).

Перший спосіб – невтручання і збереження існуючої ситуації. Другий спосіб – прийняття зазначеного проекту Закону України. Вигоди з боку держави: приведення нормативної документації у відповідність до вимог чинного законодавства. Витрати при цьому відсутні. Вигоди з боку суб'єктів господарювання: збільшення обсягів виробництва продуктів з пробіотичними властивостями та доходів підприємств виробників. Додаткові витрати відсутні.

Вигоди з боку громадян: збільшення виробництва харчових продуктів оздоровчої та профілактичної дії, отримання достовірної інформації щодо процесу (способу) виробництва молочних продуктів. Витрати відсутні.

Ще одним прикладом використання даного інструмента є АРВ проекту Закону «Про заходи щодо зменшення негативних наслідків в аграрному секторі України у період проведення антитерористичної операції». Очікувані результати прийняття регуляторного акта визначено із застосуванням методу аналізу вигод та витрат. Вигоди з боку держави – забезпечення основ державної політики у сфері державного управління щодо зменшення негативних наслідків в агропромисловому комплексі України; захист прав та законних інтересів сільськогосподарських товаровиробників аграрного сектору України, які зареєстровані та провадять діяльність в районах та адміністративно-

територіальних одиниць проведення антитерористичних операцій. Витрат при цьому держава немає.

Вигоди з боку сільськогосподарських товаровиробників: створення особливих умов (у кредитно-фінансовій, господарській сферах) для сільськогосподарських товаровиробників, які провадять діяльність в районах проведення антитерористичної операції; поліпшення фінансового стану сільськогосподарських товаровиробників. Витрат при цьому немає.

Вигоди та витрати для громадян відсутні [8].

Отже наведені приклади застосування такого інструмента регуляторної політики як АРВ, свідчать про те що, він застосується формальним чином, не визначаються повній мірі витрати суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта.

Слід зазначити, що вітчизняні фахівці у своїх дослідженнях наводять приклади як вигід, так і витрат для всіх зацікавлених сторін. Так вигодами держави можуть бути збільшення бази оподаткування та обсягу надходжень до бюджету та державних цільових фондів, зменшення обсягів тіньової економіки, зменшення бюджетних видатків на соціальні заходи, зменшення видатків на утримання державних органів, збільшення прибутку державних підприємств тощо. Витратами держави можуть бути: втрати бюджетів та державних цільових фондів через скорочення бази оподаткування, витрати на збільшення персоналу та документообігу, пов'язані з адмініструванням регуляторного акта, витрати на контроль за виконанням регуляторного акта, компенсації, що виплачуються з бюджетів, витрати на проведення експертиз, одержання послуг у недержавних організацій, витрати на розробку регуляторного акта тощо.

Вигодами суб'єктів господарювання можуть бути: збільшення прибутку внаслідок зменшення бази оподаткування, збільшення попиту на продукцію, обсягів виробництва, ринків збуту, зменшення витрат часу, пов'язаних з виконанням регуляторних актів, зменшення неофіційних видатків внаслідок зменшення рівня корупції, збільшення обсягів вільних оборотних коштів тощо. До витрат суб'єктів господарювання належать: обов'язкові платежі податкового та неподаткового характеру, вартість обов'язкових експертиз, сертифікації, атестації, страхування, витрати на отримання дозволів, ліцензій, патентів, придбання основних фондів, ремонт, модернізація, що викликана необхідністю виконання вимог регуляторного акта, витрати на оборотні активи та документацію, які необхідні для виконання регуляторного акта, витрати часу основного персоналу, пов'язані з виконанням вимог регуляторного акта, зменшення прибутку внаслідок введення обмежень щодо продукції, що виробляється (реалізується) тощо.

Вигодами громадян можуть бути: покращення соціального забезпечення, показників безпеки та якості продукції, стану навколишнього середовища, здоров'я населення, збільшення рівня доходу, зменшення кількості нещасних випадків тощо.

Витратами громадян можуть бути: зменшення кількості робочих місць та розміру оплати праці, зменшення бюджетних видатків на соціальні потреби, збільшення ціни на продукцію, збільшення витрат часу, пов'язаних із виконанням регуляторного акта (збільшення часу на обслуговування споживачів) тощо [9].

Переважна більшість цих показників відсутня у наведених прикладах застосування АРВ як інструмента регуляторної політики держави.

Висновки. АРВ – інструмент регуляторної політики, який показує, яким чином може змінитися результат економічних обмінів у конкретній сфері діяльності в результаті зміни правил і відповідних механізмів їх виконання. АРВ дозволяє підвищити якість прийнятих колективних рішень у сфері регулювання, якщо при цьому дотримуються усіх визначених процедур. Як наслідок, ще на етапі *ex ante* з'являється можливість більш повного виявлення вигід і витрат від передбачуваних змін з розподілом їх по окремим зацікавленим групам економічних суб'єктів. У сучасній вітчизняній практиці проведення регуляторної політики застосування АРВ сполучене із низкою дій, спрямованими на вихолощування змісту АРВ. Документ про оцінку регулюючого впливу може готуватися як незалежними експертами, так і державними органами, відповідальними за розробку законопроекту. На даний час більш доцільним представляється підготовка такого документа незалежними експертами. Пропозиція заснована на констатації факту відсутності достатніх підстав для існування АРВ як працюючого формального інституту, що підтримується відповідними механізмами примусу. У випадках коли можливості кількісного аналізу витрат і вигід обмежені браком необхідної інформації доцільним є проведення хоча б якісного аналізу.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – С. 15.
2. Щодо шляхів вдосконалення реалізації регуляторної політики в Україні: Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles>
3. Ведення бізнесу 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>
4. Ладегаард П. Совершенствование делового климата посредством анализа регуляторного воздействия – возможности и вызовы для развивающихся стран [Електронний ресурс]./ Ладегаард П. – Режим доступу: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/>
5. Guiding principles for regulatory quality and performance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/>
6. Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.competition-regulation.org>.
7. Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження методик регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. № 308. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
8. Регуляторна політика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minagro.gov.ua/uk/regulatory?tid_hierachy=34
9. Літвінов О.В. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування. /О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, Н.В. Стаднійчук та ін. [заг ред. О.В. Літвінова]. – Д.: МОНОЛІТ, 2012. – 100 с.