



Олена Никифорук¹

Ольга Ляшенко²

ПІДХОДИ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУР АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Досліджено досвід оптимізації інституту АРВ у розвинених країнах ОЕСР та Європейській Комісії, що дозволило виокремити два основні підходи до здійснення оцінки регуляторного впливу – проведення повної (класичної) або спрощеної моделей АРВ. Особливу увагу приділено впровадженню в розвинених країнах принципу пропорційності, сутність якого полягає у тому, що глибина аналізу та оцінок має бути пропорційною ступеню впливу регуляторного акта на економіку, окремі зацікавлені групи, суспільні інтереси. Розглянуто важливість відбору економічно значимих регуляторних актів.

Здійснено аналіз впровадження специфічних фільтрів відбору регуляторних актів для проведення АРВ у розвинених країнах, а саме: 1) визначення видів нормативно-правових актів або сфер регулювання, що підлягають АРВ; 2) класифікація та відбір актів за ступенем значимості; 3) наявність винятків у сфері проведення АРВ відповідно до чинного законодавства.

Для встановлення другого фільтру, а саме для здійснення відбору регуляторних актів за їх значимістю, в Україні запропоновано використовувати, по-перше, впровадження принципу пропорційності, що дозволить увести в практику оцінки регуляторних актів спрощену та повну моделі АРВ; по-друге, увести комбіновані (кількісні та якісні) критерії оцінки значимості проектів регуляторних актів із визначенням можливих економічних наслідків їх прийняття та відповідності критеріям забезпечення пріоритету суспільних інтересів (підтримки економічного зростання шляхом оптимізації витрат і відповідного

¹ **Никифорук, Олена Ігорівна** – д-р екон. наук, завідувач відділу розвитку виробничої інфраструктури, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" (вул. П.Мирного, 26, Київ, 01011, Україна), ORCID: 0000-0001-7376-3373, e-mail: elena.nikiforuk@gmail.com

² **Ляшенко, Ольга Федорівна** – канд. екон наук, провідний науковий співробітник, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" (вул. П.Мирного, 26, Київ, 01011, Україна), ORCID: 0000-0001-7564-2284, e-mail: otarnak@ukr.net



збільшення доданої вартості, дохідної частини державного і місцевих бюджетів тощо); по-третє, покроковий алгоритм імплементації кращих світових практик АРВ у практику державного регулювання в Україні.

Ключові слова: *аналіз регуляторного впливу (АРВ), принцип пропорційності, ступінь регуляторного впливу, спрощена модель АРВ*

Постановка проблеми. Аналіз регуляторного впливу (АРВ) є ключовим елементом системи ефективного регулювання в розвинених країнах (за кордоном здебільшого використовується термін "оцінка регуляторного впливу"). В Україні процедуру АРВ також уведено в практику державного регулювання. Однак у багатьох випадках ця процедура має формальний характер, а її потенціал залишається невикористаним. Причинами формальності АРВ є обов'язковість проведення АРВ майже для кожного проекту регуляторного акта, що проблематично якісно виконати в умовах великої кількості проєктів та обмеженості фінансових та кадрових ресурсів. Тому дослідження зарубіжних підходів до оптимізації Інституту АРВ і формулювання на цій основі рекомендацій для України видається актуальним і важливим.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема ефективності державної регуляторної політики приділено багато уваги як в офіційних інструкціях та рекомендаціях країн ОЕСР, Європейської Комісії, так і в наукових працях відомих зарубіжних і вітчизняних вчених, серед яких С. Радаеллі [1], С. Джекобс [2], А. Ренда [3], А. Глушко [4], О. Іванова, А. Кураташвілі, О. Літвінов, В. Ляшенко та ін. Вивченням проблем якості регуляторних актів, проведення аналізу регуляторного впливу та оптимізації інституту АРВ займалися: Б. Данилишин, Д. Душейко, А. Удовенко, Т. Мельник, Д. Ляпин, О. Рудик та ін. Однак у наявних наукових працях недостатню увагу приділено практичним рекомендаціям щодо оптимізації АРВ з урахуванням особливостей державного регулювання в Україні.

Метою цієї статті є систематизація підходів до оптимізації інституту аналізу регуляторного впливу (АРВ) в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейської Комісії, виявлення кращих практик і формулювання рекомендацій для оптимізації моделі АРВ в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні загалом створено досить сучасне інституційне забезпечення для реалізації державної регуляторної політики, успішно запроваджено процедуру прийняття регуляторного акта (РА), яка відповідає кращій світовій практиці, зокрема: у 2014 р. створена Державна регуляторна служба (ДРС), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, одним з основних завдань є координація дій органів виконавчої влади, інсти-

тутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності [5]; аналіз регуляторного впливу законодавчо закріплено як обов'язкову складову підготовки проєктів регуляторних актів (визначення терміна "аналіз регуляторного впливу" наведено в Законі України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [6] (далі – Закон) – це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який регуляторний акт чинитиме на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики); прийнято схему підготовки АРВ, яка широко використовується у країнах ОЕСР, – проведення АРВ покладено на орган, що ініціює регулювання і, відповідно, несе відповідальність за його якість та ефективність; встановлено єдиний підхід до підготовки АРВ і до здійснення відстежень результативності регуляторних актів відповідно до прийнятих методик [7], які, серед іншого, передбачають проведення публічних консультацій із зацікавленими сторонами; структура і алгоритм проведення АРВ близькі до тих, що використовуються у практиці країн ОЕСР; на ДРС покладено, зокрема, функції контролю за якістю підготовлених АРВ і прийняття рішення про погодження проєкту регуляторного акту або про відмову в його погодженні, методичного забезпечення проведення АРВ тощо. Однак, як показує практика, у багатьох випадках процедура підготовки АРВ є недосконалою і не повною мірою відповідає кращому світовому досвіду.

Україна є однією з небагатьох країн, в яких АРВ має проводитись щодо кожного проєкту регуляторного акта, крім окремих винятків, визначених Законом, причому підготовка АРВ здійснюється за однією моделлю для всіх РА [7]. Зважаючи на те, що країна перебуває у стані інтенсивних інституціональних трансформацій, розробляється і приймається велика кількість проєктів регулювань. Так у 2017 р. було розроблено і подано на погодження до ДРС 673 проєкти регуляторних актів (556 з них було розроблено регуляторними органами центрального рівня і 117 – місцевими органами виконавчої влади), у 2018 р. – 778 (553 і 225 відповідно), у 2019 р. – 671 (532 і 139 відповідно). Проте кількість не переходить в якість. Наявні обмежені кадрові та фінансові ресурси розпоршуються між великою кількістю проєктів, що призводить до підготовки неякісних АРВ, – це відзначається у щорічних звітах ДРС. Також система перевірки АРВ перевантажується і не справляється зі зростаючим потоком проєктів регулювань.

Отже, для ефективного застосування інституту АРВ необхідна його оптимізація – впровадження процедури і критеріїв відбору найбільш важливих, економічно значимих та актуальних для суспільства і бізнесу регуляторних



актів, для яких АРВ має бути глибоким і повним, для решти - менш глибоким і менш повним та розробка відповідних моделей проведення АРВ.

Розглянемо кращий світовий досвід оптимізації інституту АРВ.

Підходи до вирішення цього питання в країнах ОЕСР та у наднаціональному органі регулювання – Європейській Комісії мають свої особливості, проте систематизація цих підходів дозволила виявити використання переважно двох моделей АРВ – повної (класичної) та спрощеної ("RIA-Light") [8]. Існування двох моделей продиктовано необхідністю дотримання одного з базових принципів регуляторної політики, який встановлено в країнах ОЕСР, – принципу пропорційності, суть якого полягає у тому, що глибина аналізу та оцінок має бути пропорційною ступеню впливу регуляторного акта на економіку, окремі зацікавлені групи, суспільні інтереси. Підготовка якісного АРВ за класичною моделлю передбачає проведення глибоких і всебічних оцінок із використанням складних і трудомістких методик, що є витратним завданням, оскільки потребує значних часових, фінансових і кадрових ресурсів, відповідного досить складного методичного та інформаційного забезпечення, що може бути економічно виправданим лише для багатовартісних та значимих для суспільства регуляторних актів. Тому в більшості країн для певних груп нормативно-правових актів (НПА) запроваджена спрощена модель АРВ, яка відрізняється від класичної більш вузькою сферою охоплення оцінок і меншою повнотою (кількістю етапів/розділів).

Наразі лише окремі європейські країни, де запроваджена класична модель АРВ, мають змогу систематично її проводити, серед них Фінляндія, Нідерланди, Швеція, Португалія, Бельгія, Ірландія, Велика Британія та Словаччина. У США близько 12% від загальної кількості проєктів регуляторних актів визнаються як значимі, для яких мають проводитись АРВ, з них лише 14% – як економічно значимі, що підлягають АРВ за класичною моделлю.

Загальним у підходах країн ОЕСР та Європейської Комісії до оптимізації інституту АРВ є наявність трьох фільтрів [9–11], що встановлюють критерії відбору проєктів нормативно-правових актів для проведення АРВ:

перший фільтр визначає масштаб АРВ (the scope of RIA) – встановлює види НПА або сфери регулювання, які підлягають АРВ;

другий фільтр забезпечує класифікацію та відбір актів за ступенем значимості;

третій фільтр включає винятки зі сфери проведення АРВ відповідно до чинного законодавства.

Перший фільтр може розподіляти НПА за рівнем нормотворення. Так у багатьох зарубіжних країнах, де поширений інститут делегованого нормотворення (передача парламентом частини нормотворчих повноважень органам виконавчої влади) визначено, які акти підлягають АРВ, – лише проєкти актів

делегованого регулювання або також акти первинного регулювання, які пропонуються парламентом.

Так, наприклад, у США АРВ підлягають лише акти делегованого регулювання (statutory instruments), тоді як акти Конгресу, що відносяться до актів первинного регулювання (primary legislation), оцінці не підлягають. При цьому "АРВ-подібні" форми оцінки щодо проєктів бюджетного регулювання та інших актів, що впливають на бюджет США, а також моніторинг реалізації важливих законів і федеральних програм здійснюються спеціальним підрозділом – Бюджетним управлінням Конгресу (Congressional Budget Office) [12]. У Канаді оцінці підлягають лише акти делегованого регулювання, для актів первинного регулювання готується інший документ – пояснювальна записка (explanatory memorandum), за структурою, змістом і процедурою схожа на підготовку АРВ. В Австралії АРВ проводиться для актів як первинного, так і делегованого регулювання, а також міжнародних угод, що впливають на бізнес або конкуренцію. У Великій Британії оцінці підлягають акти як первинного, так і делегованого регулювання [11].

Як одна з форм первинного фільтра може використовуватися виділення окремих видів актів, що підлягають АРВ. Такий підхід застосовувався Європейською Комісією до 2015 р. Згідно з Керівництвом 2009 р. [9] АРВ проводилося відносно:

- 1) усіх нормотворчих ініціатив Єврокомісії, включених у Програму діяльності та нормотворення Комісії (The Commission's Legislative and Work Programme);
- 2) нормотворчих ініціатив Єврокомісії, що не увійшли до Програми діяльності та нормотворення, проте які мають чітко визначені економічні, соціальні та екологічні ефекти;
- 3) ненормативних ініціатив Єврокомісії (плани діяльності, програми витрат, інформаційні документи – так звані Білі книги (White papers)) тощо.

З травня 2015 року із набуттям чинності нового Керівництва щодо АРВ [10] і посиленням ролі головного органа – Ради з регуляторної експертизи – до сфери підготовки АРВ увійшли всі ініціативи Європейської Комісії, а відбір проєктів нормативно-правових актів став здійснюватися у першу чергу за ступенем їх значимості.

Другий фільтр встановлюється з метою виявлення найбільш значимих актів (significant / major regulations), що спричиняють істотний вплив на адресатів регулювання або на певні сфери відносин, що регулюються. Він може включати кількісні, якісні та комбіновані критерії.

Кількісні критерії, або "пороги" (thresholds) впливу, як правило, визначають обсяг потенційних витрат, а в деяких випадках – і вигод для суб'єктів підприємницької діяльності або для економіки загалом. Наприклад, у США



"економічно значимим" вважається акт, потенційні щорічні витрати або вигоди від уведення якого становлять, за попередніми оцінками, понад 100 млн дол. США (або понад 0,0012% ВВП США на момент уведення цього критерію у 1994 р., чи 0,0007% у 2008 р.), у Канаді – 50 млн канадських дол. (понад 0,0033% ВВП Канади у 2008 р.), у Південній Кореї – 10 млрд вон (понад 0,00024% ВВП Південної Кореї у 2008 р.). У Південній Кореї також встановлено кількісний критерій, що оцінює чисельність суб'єктів регулювання: значимими вважаються акти, що зачіпають інтереси понад 1 млн осіб (близько 2% від загальної чисельності населення).

Якісні критерії оцінки ступеня впливу проєктів використовуються стосовно адресатів регулювання або окремих видів суспільних відносин, що регулюються. Ці критерії застосовуються переважно в комбінації з кількісними. Так, наприклад, у США, крім економічно значимих, виокремлюються інші значимі акти, що:

- спричиняють істотний негативний вплив (у матеріальному виразі) на економіку загалом або її окремі сектори, на продуктивність, конкуренцію, зайнятість, навколишнє середовище, суспільну охорону здоров'я або безпеку, групи населення та органи управління окремих штатів, муніципалітетів, етнічних спільнот;
- суттєво суперечать або заважають здійсненню заходів, що реалізуються або заплановані до реалізації іншими федеральними агенціями;
- призводять до істотної зміни бюджетних виплат, субсидій, грантів, кредитних програм, платежів за користування ресурсами тощо [13].

Будь-яких чітких критеріїв для оцінки значимості впливу по зазначених якісних критеріях не встановлюється, у зв'язку з чим вагомою є роль чиновника, який визначає на власний розсуд ступінь значимості впливу.

Комбіновані критерії також застосовуються в Канаді, де ступінь впливу визначається регулятором як низький, середній або високий за кількома категоріями: громадська безпека; охорона здоров'я; вплив на навколишнє середовище; соціальні наслідки; якісні оцінки економічних наслідків (вплив на економіку, бізнес, споживачів, конкуренцію тощо); кількісні оцінки очікуваних витрат і вигод регулювання для споживачів, галузей/секторів економіки, бюджету; підтримка/протидія з боку зацікавлених сторін тощо [12]. Залежно від визначеного розміру очікуваних витрат і вигод від уведення регулювання визначається ступінь впливу: низький – до 10 млн канадських дол. дисконтованих витрат/вигод, або до 1 млн канадських дол. щорічно; середній – від 10 до 100 млн канадських дол. дисконтованих витрат/вигод, або від 1 до 10 млн канадських дол. щорічно; високий – понад 100 млн канадських дол. дисконтованих витрат/вигод, або до 10 млн канадських дол. щорічно. По інших категоріях присвоєння високого, середнього або низького ступеня впливу здійснюється на підс-

таві якісних оцінок. Підсумкова ступінь впливу регуляторного акта визначається за найвищою отриманою оцінкою. Тобто якщо ступінь впливу хоча б за однією з категорій було оцінено як високий, то і проекту нормативно-правового акта присвоюється високий ступінь регуляторного впливу. Залежно від отриманої оцінки встановлюється, за якою моделлю (спрощеною або класичною) має проводитись АРВ. Таким чином оцінка економічних ефектів здійснюється за кількісними критеріями, оцінка інших наслідків – за якісними критеріями.

У Великій Британії другий фільтр також поєднує якісні та кількісні критерії і призначений для визначення актів, які можуть проходити оцінку за прискореною процедурою (fast track) – якщо вони не матимуть істотного негативного впливу на бізнес, в іншому випадку вони потребують проведення глибокої АРВ [11]. Для того щоб встановити необхідну глибину проведення АРВ, розробник проекту готує звіт про визначення ступеня впливу (regulatory triage assessment), в якому висвітлює такі питання:

- чи спрямований акт на зниження адміністративних бар'єрів. Акти, що розробляються в рамках цього напрямку, не підлягають оцінці, оскільки вони спрямовані на дерегулювання і не погіршують положення суб'єктів підприємницької діяльності. Для уточнення цього аспекту розробник звертається у Підкомітет зі скорочення регулювання Кабінету міністрів Великої Британії (Reducing Regulation sub-Committee, RRC);

- чи приймається акт у рамках процедури "один за два" ("one in – two off"). Для актів, прийняття яких заплановано в рамках такої процедури і витрати на їх уведення будуть компенсовані (дворазово) скасуванням чинного регулювання, також може застосовуватися прискорена процедура АРВ. У цьому випадку оцінки розмірів потенційних витрат необхідно узгодити з Комітетом з регуляторної політики (Regulatory Policy Committee);

- розмір очікуваних ефектів для бізнесу (позитивні/негативні). Проект регулювання може пройти прискорену процедуру оцінки, якщо потенційні витрати бізнесу від уведення регулювання становитимуть менше 1 млн британських фунтів стерлінгів на рік.

Якщо розробник приймає рішення про те, що акт не потребує проведення глибокої АРВ і може пройти прискорену процедуру, він повинен узгодити подальші дії з Відділом щодо поліпшення регулювання відповідного департаменту (Departmental Better Regulation Unit) та отримати погодження Комітету з регуляторної політики (Regulatory Policy Committee). Таким чином, забезпечується додатковий контроль уповноваженого органу щодо правильності визначеного ступеня впливу регулювання та відповідної глибини АРВ.

Згідно з Керівництвом 2009 р. (діяло до травня 2015 р.) Європейська Комісія встановлювала другий фільтр такими процедурами і критеріями, як:



– значимість регуляторного впливу (significance of impacts). Підрозділ Генерального директорату, що здійснює розробку акта, створює Робочу групу з оцінки регуляторного впливу для аналізу НПА. Ця група на початковому етапі визначає, наскільки значимі економічні, соціальні або екологічні ефекти може викликати проєкт регулювання. При цьому може враховуватися вплив на фундаментальні права людини, певні сектори економіки, економічних гравців, групи населення, бізнес, у тому числі на мале та середнє підприємництво, культурні блага, біологічні види та їх середовище проживання тощо. Крім того, може оцінюватися вплив на треті країни або на реалізацію програм Єврокомісії;

– політична значимість ініціативи. Для її оцінки треба було відповісти на питання, серед яких:

1) чи відповідає ініціатива стратегічним або щорічним пріоритетним напрямкам діяльності Комісії (наприклад, стимулювання економічного зростання, створення робочих місць, забезпечення енергетичної ефективності)? Чи зачіпає ініціатива декілька різних напрямів політики Комісії?

2) чи є ініціатива спірною, дискусійною? Інтереси яких груп/сторін вступають в конфлікт?

3) чи проводився раніше у будь-якій формі аналіз наслідків уведення регулювання, що пропонується?

Однак у новому Керівництві із кращого регулювання, прийнятого Європейською Комісією у травні 2015 р., другий фільтр був дещо змінений. Згідно з оновленим підходом необхідність АРВ для ініціатив Європейської Комісії визначається двома ключовими параметрами:

– значимість потенційних економічних, соціальних та екологічних наслідків;

– наявність у Європейській Комісії можливості вибору альтернативних способів регулювання (таким чином було акцентовано, що невід'ємною частиною АРВ є розгляд, аналіз і зіставлення альтернатив і без цього компонента вся процедура АРВ втрачає сенс).

Таким чином, з 2015 р. АРВ не проводиться для ініціатив, які не мають істотних впливів або при розробці і прийнятті яких Європейська Комісія не має повноважень щодо вибору альтернативних способів регулювання (наприклад: "Зелені книги" – інформаційні документи, не пов'язані з прийняттям політичних рішень і які не мають істотних наслідків для адресатів; рішення про кодифікацію норм; доповіді Комісії тощо).

Окреме місце в процесі оптимізації моделі АРВ займає двоступеневий підхід (two-step approach), який передбачає застосування описаного вище другого фільтра шляхом проведення попереднього аналізу для всіх актів, що підлягають оцінці (згідно із встановленим першим фільтром), і поглибленого аналізу – для актів, які визначаються як значимі відповідно до другого фільт-

ра. Такий підхід застосовувався до 2008–2009 рр. в Ірландії, Великій Британії, Чехії та ряді інших країн, а також в Єврокомісії.

Наразі двоступеневий підхід успішно застосовується в Австралії [14]. На першому етапі всі проєкти, що підлягають аналізу, проходять попереднє оцінювання (preliminary impact assessment), в рамках якого розробник дає короткі відповіді на базові запитання.

1. На вирішення якої проблеми спрямоване регулювання?
2. Чим обумовлена необхідність державного втручання?
3. Які варіанти регулювання розглядаються?
4. Які чисті вигоди кожного варіанту регулювання (визначаються на основі якісних і кількісних оцінок потенційних вигод і витрат)?
5. Хто братиме участь у публічних консультаціях і в якій формі вони будуть проводитися?
6. Який варіант регулювання кращий?
7. Як здійснюватимуться реалізація і подальша оцінка обраного варіанту регулювання?

Звіт про попередню оцінку направляється до Управління кращих практик регулювання (The Office of Best Practice Regulation, OBPR) апарату прем'єр-міністра і Кабінету міністрів Австралії, що упродовж п'яти днів розглядає звіт і відправляє розробнику відповідь про необхідність проведення АРВ та вид аналізу (у разі необхідності його проведення).

Види АРВ в Австралії розрізняються за глибиною аналізу і передбачають заповнення довгої, стандартної або короткої форми звіту залежно від значимості проєкту акта. Значимість визначається ступенем впливу на економіку, на категорії зацікавлених груп (бізнес, населення, організації) та чисельністю адресатів регулювання, розміром адміністративних витрат і витрат дотримання регулювання (administrative and compliance costs), імовірністю опору з боку суспільства або зацікавлених груп, рівнем резонансності/суперечливості акту та уваги з боку ЗМІ.

Третій фільтр – включає винятки зі сфери підготовки АРВ (exclusions). У деяких країнах із цього процесу виключаються НПА незалежних агенцій, внутрішні відомчі акти, акти, що вносять технічні правки у законодавство та які вимагають термінового прийняття. Іноді як винятки встановлюються певні сфери регулювання в цілях забезпечення національних інтересів або подолання надзвичайних ситуацій (наприклад, акти з питань оподаткування, бюджетування, кримінального законодавства, забезпечення правопорядку).

У США з процедури АРВ виключено проєкти нормативно-правових актів, які:

- регулюють питання виконання державних функцій у сфері оборони і міжнародних відносин, за винятком питань, що пов'язані з розміщенням дер-



жавних замовлень, а також імпорту та експорту необоронних товарів і послуг;

– внутрішні акти агенцій щодо регулювання внутрішньої організації, управління, персоналу;

– інші проекти за рішенням головного органу – Управління Білого дому з інформаційних та регуляторних питань (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA).

В Австралії проекти НПА можуть бути виключені з процедури АРВ за рішенням прем'єр-міністра у випадках:

– необхідності оперативного прийняття акта для вирішення надзвичайних ситуацій;

– якщо проект акта стосується питань бюджетного регулювання або ряду інших, винесення яких на АРВ може призвести до порушення конфіденційності, спровокувати непередбачені ринкові ефекти або спекулятивну поведінку, що не відповідає національним інтересам.

У Великій Британії АРВ не є обов'язковим для незалежних агенцій, регіональних і місцевих органів влади. Проте вони мають право проводити АРВ за власною ініціативою.

Відповідно до Керівництва Європейської Комісії від 2009 р. з процедури АРВ були виключені "Зелені книги" Єврокомісії (Green papers), поточне імплементуюче законодавство (що уводить в дію будь-які закони, міжнародні договори тощо). У новому Керівництві Єврокомісії 2015 р. винятки відсутні, а всі фільтри, як зазначалося вище, замінені принципом пропорційності, відповідно до якого АРВ не проводиться для ініціатив Єврокомісії, що не здійснюватимуть суттєвих впливів і при розробленні яких Єврокомісія не має повноважень щодо вибору альтернатив регулювання.

У канадській системі АРВ винятки в явному вигляді не встановлені, проте оцінка проектів актів, прийнятих для попередження або ліквідації наслідків різних надзвичайних ситуацій, проводиться в індивідуальному порядку, у взаємодії з уповноваженим органом.

Узагальнюючи наведені підходи до оптимізації механізму АРВ, слід відзначити, що з розвитком національних систем АРВ, особливо після світової економічної кризи 2008 р., у зарубіжній практиці, зокрема країнах ОЕСР, спостерігається перехід від визначення значимості акта переважно за пороговим значенням потенційних витрат/вигод (за кількісними критеріями), до більш комплексного комбінованого підходу, який передбачає градацію значущості актів (як за кількісними, так і за якісними критеріями).

В Україні підходи до оптимізації інституту АРВ мають свої особливості – встановлені аналоги першого і третього фільтрів. Перший фільтр визначено Законом [6] через норму обов'язковості підготовки АРВ майже для кожного

проекту регуляторного акта і наведено визначення терміна "регуляторний акт", таким чином встановлено види НПА, які підлягають АРВ. Також Закон містить перелік винятків, на які його дія не поширюється, відповідно визначено акти, які не підлягають АРВ. Цей перелік включає: постанови Верховної Ради України, міжнародні договори, акти делегованого регулювання і незалежних органів (акти Національного банку України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та ін.), акти в певних сферах регулювання (фінансовій, безпеки, подолання надзвичайних ситуацій, встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги та ін.).

Проте в Україні відсутній другий фільтр для здійснення відбору регуляторних актів за значимістю, який необхідний при визначенні за якою моделлю (повною або спрощеною) проводити АРВ. Наразі з метою захисту від надмірного впливу регулювання на малий бізнес встановлено лише один чіткий критерій щодо обов'язковості проведення М-Тесту у випадках, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10% [7].

Пояснюється відсутність другого фільтру тим, що по-перше, в законодавстві України, на відміну від країн ОЕСР, як базовий принцип регуляторної політики не встановлено принцип пропорційності і тому АРВ проводиться за однією моделлю для усіх регуляторних актів, які підлягають АРВ, незалежно від їх значимості. По-друге, на нашу думку, наразі в Україні недостатньо існуючого методичного та інформаційного забезпечення, кваліфікації державних службовців для проведення якісного і глибокого аналізу регуляторного впливу на економічну, соціальну, екологічну та інші сфери за класичною моделлю.

Щодо існуючої моделі АРВ в Україні, то за своєю структурою вона в цілому є досить сучасною, але, на наш погляд, занадто перевантажена для спрощеної моделі та недостатньо чітка і повна для класичної моделі.

Для встановлення другого фільтру для здійснення відбору регуляторних актів за їх значимістю **пропонуємо** використовувати такі підходи.

1. Для всіх проектів регуляторних актів, які підлягають АРВ, проводиться базовий скринінг (попередня оцінка) для визначення значимості регуляторного акта з використанням системи комбінованих (кількісних і якісних) показників, перелік яких наведено у таблиці. На наш погляд, на нинішньому етапі, коли в Україні інститут АРВ ще повністю не сформований і немає достатнього методичного та інформаційного забезпечення для проведення ґрунтовних кількісних розрахунків, запропонований досить великий перелік структурованих якісних і лише найважливіших кількісних показників, включаючи оцінку ступеня впливу регулювання на економіку, є найбільш прийнятним.



Запропоновані показники для оцінки значимості проектів регуляторних актів визначаються з використанням економічних і соціологічних методів та методу експертних оцінок на основі статистичної інформації та даних соціологічних досліджень при їх включенні у перелік питань для опитувань.

Таблиця 1

Перелік показників для оцінки значимості проектів регуляторних актів

№ з/п	Категорія впливу	Ступінь впливу	
		незначний	значний
1	Безпека людини		
2	Охорона здоров'я		
3	Вплив на довкілля		
4	Соціальні наслідки (передусім для соціально вразливих груп)		
5	Якісні оцінки можливих економічних наслідків – вплив на:		
	– економіку (економічне зростання)		
	– суб'єкти господарювання (конкурентоспроможність)		
	у т.ч.: адміністративні бар'єри		
	дублююче регулювання		
	– суб'єкти малого підприємництва: питома вага у загальній кількості суб'єктів господарювання, %	≤ 10%	> 10%
	– громадян (споживачів): зачіпають інтереси (тис. осіб)	≤ 700	> 700
	– конкуренцію		
	– зайнятість		
	– продуктивність		
	– внутрішню торгівлю		
6	Кількісні оцінки можливих економічних наслідків - очікувані витрати/вигоди (млн грн) для:		
	– громадян (споживачів)*	≤ 10/100	> 10/100
	– економіки*	≤ 10/100	> 10/100
	– галузей/секторів економіки*	≤ 10/100	> 10/100
	– державного бюджету		
	– місцевих бюджетів		
7	Координація системи регулювання		
8	Міжнародні торговельні угоди та зобов'язання		
9	Підтримка/протидія з боку зацікавлених сторін		
10	Юридичні, політичні та інші наслідки		

* 10 млн грн на рік, або 100 млн грн, дисконтованих витрат/вигод при довгострокових наслідках.

Джерело: складено авторами.

При визначенні ступеня впливу при виконанні якісних оцінок можливих економічних наслідків регулювання (п. 5) з метою захисту інтересів малого бізнесу і громадян для розмежування між значним і незначним впливом РА встановлюються такі порогові кількісні критерії:

– для оцінки впливу на суб'єкти малого підприємництва: їх питома вага від загальної кількості суб'єктів господарювання, на які поширюється регулювання – 10% (відповідно до чинної методики [7]);

– для оцінки впливу на громадян (споживачів): кількість громадян, інтереси яких зачіпає проект РА – 700 тис. осіб (близько 2% від чисельності населення).

При виконанні оцінки впливу регулювання на конкуренцію можна застосовувати відповідні рекомендації Державної регуляторної служби [15] та Антимонопольного комітету України [16].

При виконанні кількісних оцінок можливих економічних наслідків введення регулювання (п. 6) з метою забезпечення пріоритету суспільних інтересів (підтримки економічного зростання шляхом оптимізації витрат і відповідного збільшення доданої вартості, дохідної частини державного і місцевих бюджетів тощо) і дотримання принципу пропорційності встановлюється пороговий кількісний критерій: очікувані витрати/вигоди для економіки, її галузей/секторів або громадян – 10 млн грн на рік (що становить 0,00028% ВВП), або 100 млн грн дисконтированих витрат/вигод при довгострокових наслідках. Для виконання оцінки впливу регуляторного акта на економіку пропонуємо використовувати інструментарій системи національних рахунків та концепції доданої вартості, які дозволяють оцінити вплив (внесок) регуляторного рішення не лише на(у) економіку загалом, а й на(у) економіку регіону, галузі, виду економічної діяльності, суб'єктів господарювання.

Підсумковий ступінь впливу РА визначається за найвищою отриманою оцінкою (за зазначеними десятьма категоріями). Тобто якщо ступінь впливу хоча б за однією із 10 категорій було оцінено як значний, то і проекту РА надається значний ступінь регуляторного впливу.

2. За результатами базового скринінгу визначається, за якою моделлю проводити АРВ: для проектів регуляторних актів із незначним ступенем впливу – за спрощеною моделлю, а зі значним ступенем впливу – за класичною моделлю із проведенням повного глибокого аналізу.

Зважаючи на те, що запропонований перелік показників для оцінки значимості проектів регуляторних актів містить значну кількість якісних оцінок, вагомою буде роль розробників проектів, які можуть визначати ступінь значимості на власний розсуд. Для зменшення ризику суб'єктивних оцінок важливо оприлюднювати і виносити для публічних консультацій і обговорення із зацікавленими сторонами та громадськістю не лише проект регуляторного акта, АРВ, а й результати базового скринінгу, в ході яких суб'єкти господарювання та їх об'єднання, наукові установи, громадські організації можуть підготувати альтернативні варіанти АРВ та базового скринінгу. Такий захід, на нашу думку, сприятиме посиленню прозорості регуляторних рішень і відповідальності посадових осіб, пошуку балансу інтересів сторін, на які поширюється регулювання.

Загалом оптимізація інституту АРВ та імплементація кращих зарубіжних підходів у вітчизняну практику може здійснюватись за таким алгоритмом:

– законодавче встановлення принципу пропорційності як базового принципу регуляторної політики;



- розроблення і впровадження процедури і критеріїв відбору регуляторних актів за значимістю (за ступенем впливу) для визначення глибини і повноти проведення АРВ (за спрощеною або класичною моделлю), тобто встановлення другого фільтра;
- розроблення структури і змістовного наповнення спрощеної і класичної моделей проведення АРВ;
- підготовка методичного та інформаційного забезпечення для проведення АРВ за спрощеною і класичною моделями;
- здійснення фахової підготовки державних службовців для проведення АРВ за класичною моделлю, запровадження практики залучення висококваліфікованих економістів, юристів, політиків до проведення глибокого, всебічного і повного АРВ для найбільш значимих регуляторних актів, або створення спеціальних агенцій для проведення таких АРВ.

Список використаних джерел

1. Radaelli C. Regulating Rule-Making via Impact Assessment. *Governance*. 2010. № 1. P. 89–108. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x>
2. Jacobs S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making. Washington, DC: Jacobs and Associates; The International Trade Center. 30 May. 2006. URL: <https://www.wbginvestmentcli-mate.org/uploads/6.CurrentTrends.pdf>
3. Renda A. Law and Economics in the RIA World: Improving the Use of Economic Analysis in Public Policy and Legislation. Utrecht: Science Shop of Law, Economics and Governance. Utrecht University, 2011.
4. Глушко А. Оцінка ефективності державної регуляторної політики у сфері внутрішньої торгівлі в Україні. URL: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3_file_name%3DPDF/econrig_2012_6_17.p
5. Положення про Державну регуляторну службу України (ДРС), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 р. №724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
6. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". 2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта" від 11 березня 2004 року № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-п#Text>
8. Making it Work: "RIA Light" for Developing countries. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/184141468167049021/Making-it-work-Ria-light-fordeveloping-countries>
9. European Commission. Impact Assessment Guidelines. 15 January. 2009. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
10. European Commission Better Regulation Guidelines. 2015. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
11. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials / Department for Business Innovation and Skills. July 2013. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/244841/better-regulation-framework-manual.pdf



- www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf
12. Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals. 2007. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analystb-eng.asp>
13. Presidential Documents. Executive Order 12866 of September 30, 1993. *Regulatory Planning and Review. Federal Register*. 1993. Vol. 58. No 190. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/eo12866/eo12866_10041993.pdf.
14. The Australian Government Guide to Regulation / Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet. 2014. URL: https://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf
15. Рекомендації Державної регуляторної служби України щодо оцінки регуляторного впливу проекту регуляторного акта на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rekomendatsiyi-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-shhodo-otsinky-regulyatornogo-vplyvu-proektu-regulyatornogo-akta-na-konkurentsiyu-v-ramkah-provedennya-analizu-regulyatornogo-vplyvu/
16. Методичні рекомендації щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та проектів актів на конкуренцію / АМКУ. 2017. URL: <https://amcu.gov.ua/news/metodichni-rekomendatsii-shhodo-otsinki-vplyvu-normativno-pravovikh-aktiv-ta-proektiv-aktiv-na-konkurentsiyu>

Надійшла до редакції 14.11.2020 р.

Прорецензовано 04.03.2021 р.

Підписано до друку 10.04.2021 р

Olena Nikiforuk³

Olga Lyashenko⁴

APPROACHES TO OPTIMIZING THE PROCEDURES OF REGULATORY IMPACT ANALYSIS: WORLD EXPERIENCE AND REALITIES OF UKRAINE

The article investigates the experience of optimizing the institution of RIA in developed OECD countries and the European Commission, which allows to distinguish two main approaches to regulatory impact assessment, namely, using the full (classical) or simplified RIA models. The authors give particular attention to the principle of proportionality introduced in developed countries, whose essence is that the depth of analysis and evaluations should be proportional to the

³ **Nikiforuk, Olena Ihorivna** – Doctor of Sciences (Economics), Head, Department of the Development of Industrial Infrastructure, SI "Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine" (26, Panasa Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine), ORCID: 0000-0001-7376-3373, e-mail: elena.nikiforuk@gmail.com

⁴ **Liashenko, Ol'ha Fedorivna** – PhD (Economics), Leading Researcher, SI "Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine" (26, Panasa Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine), ORCID: 0000-0001-7564-2284, e-mail: otarnak@ukr.net



degree of the regulatory act's impact on economy, on individual stakeholders, and on public interests. Considered the importance of selecting "economically significant" regulatory acts.

The authors carry out an analysis of the introduction of specific filters for the selection of regulatory acts for RIA in developed countries, namely: 1) definition of types of regulatory acts or spheres of regulation, which are subject to RIA; 2) classification and selection of acts according to the degree of significance; 3) and the existence of exceptions in the field of RIA in accordance with current legislation.

To establish the second filter, namely to select regulatory acts based on their importance, the authors propose to use, in Ukraine, first, the introduction of the principle of proportionality, which will introduce into the practice of the assessment of regulatory acts the simplified and complete RIA models; secondly, to introduce combined (quantitative and qualitative) criteria for assessing the significance of draft regulatory acts with determining possible economic consequences of their adoption and in compliance with the criteria of priority of public interests (support for economic growth by optimizing costs and corresponding increase in value added, in the state and local budgets and others); and third, a step-by-step algorithm for implementing the world's best RIA practices into the practice of state regulation in Ukraine.

Keywords: regulatory impact analysis (RIA), principle of proportionality, degree of regulatory impact, simplified RIA model

References

1. Radaelli, C. (2010). Regulating Rule-Making via Impact Assessment. *Governance*, 1, 89-108. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x>
2. Jacobs, S. (2006, May 30). Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making. Washington, DC: Jacobs and Associates; The International Trade Center. Retrieved from <https://www.wbginvestmentcli-mate.org/uploads/6.CurrentTrends.pdf>
3. Renda, A. (2011). Law and Economics in the RIA World: Improving the Use of Economic Analysis in Public Policy and Legislation. Utrecht: Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University.
4. Glushko, A. Evaluation of the effectiveness of state regulatory policy in Ukraine's domestic trade. Retrieved from irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3_file_name%3DPDF/econrig_2012_6_17.p. [in Ukrainian].
5. Regulations on the State Regulatory Service (SRS) of Ukraine, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 724 of 24.12.2014. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
6. Law of Ukraine "On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activities" (2004). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> [in Ukrainian].
7. On the approval of methods of impact analysis and monitoring the effectiveness of regulatory acts: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 308 of



March 11, 2004. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-p#Text> [in Ukrainian].

8. Making it Work: "RIA Light" for Developing countries. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/184141468167049021/Making-it-work-Ria-light-fordeveloping-countries>

9. European Commission (2009, 15 January). Impact Assessment Guidelines. Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

10. European Commission Better Regulation Guidelines (2015). Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

11. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials (2013, July). Department for Business Innovation and Skills. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf

12. Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals (2007). Retrieved from <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analystb-eng.asp>

13. Presidential Documents (1993). Executive Order 12866 of September 30, 1993. Regulatory Planning and Review. *Federal Register*, 58, 190.

Retrieved from http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/eo12866/eo12866_10041993.pdf

14. Australian Government (2014). The Australian Government Guide to Regulation. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet. Retrieved from https://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf

15. Recommendations of the State Regulatory Service of Ukraine on the assessment of regulatory impact of draft regulatory acts on competition within the analysis of regulatory impact (2017, November 30). Retrieved from http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rekomendatsiyi-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-shhodo-otsinky-regulyatornogo-vplyvu-proektu-regulyatornogo-akta-na-konkurenciyu-v-ramkah-provedennya-analizu-regulyatornogo-vplyvu/ [in Ukrainian].

16. AMCU (2017). Methodical recommendations for assessing the impact of regulations and draft acts on competition. Retrieved from <https://amcu.gov.ua/news/metodichni-rekomendatsii-shhodo-otsinki-vplyvu-normativno-pravovikh-aktiv-ta-proektiv-aktiv-na-konkurenciyu> [in Ukrainian].