

М.Ю. Лосєв, Ю.М. Малишко

Харківський національний економічний університет ім. С.Кузнеця, Харків

КІЛЬКІСНЕ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У статті здійснена характеристика діючої методики проведення адміністративними органами аналізу регуляторного впливу проектів нормативно-правових актів. Виявлено недоліки існуючого методичного підходу до оцінювання якості проведення аналізу впливу проектів регуляторних актів та запропоновано заходи з їх удосконалення.

Ключові слова: *аналіз регуляторного впливу, нормативно-правовий акт, регуляторний орган, об'єкт регулювання, елемент дерегулювання, компенсаторний механізм, адміністративний бар'єр, кількісний показник, якісний показник.*

Вступ

Вибір інструментів державного регулювання підприємства та нормативне закріплення їх застосування пов'язане з необхідністю вимірювання і зіставлення вигод і витрат для всіх адресатів цих норм – як для самої держави, так і для тих, кого регулюючі норми безпосередньо зачіпають: суб'єктів господарювання, населення, тощо. Для вимірювання регулюючого впливу проектів нормативно-правових актів (далі НПА) на підприємство і уникнення появи норм з надмірним адміністративним тиском в країнах світу проводиться аналіз регуляторного впливу (далі АРВ) проектів НПА. Основними завданнями АРВ є виявлення в проекті НПА норм, які мають надлишковий тиск на об'єкт регулювання, співвідношення вигод і витрат застосування регулюючих норм, вибір варіанту регулюючого впливу на розвиток підприємства. Тому можна стверджувати, що АРВ є також елементом дерегулювання, оскільки дозволяє визначити проекти НПА, які несуть значні витрати для бізнесу внаслідок введення неефективного або надмірного державного регулювання. Таким чином, застосування АРВ при прийнятті проекту НПА дозволяє [8]:

1) знизити витрати суб'єктів господарської діяльності, інших зацікавлених осіб щодо виконання встановлених вимог;

2) вибрати оптимальний варіант проекту НПА як по вигодам, так і за витратами;

3) забезпечити економію бюджетних коштів;

4) знизити ризики виникнення корупції;

5) підвищити довіру населення до прийнятих державою рішень.

Однак, за якістю проведення АРВ, як і за будь-яким процесом, пов'язаним із здійсненням регуляторної діяльності органами влади, потрібен своєчасний та об'єктивний контроль, спрямований на забезпечення досягнення АРВ своїх цілей. Основним завданням такого контролю є визначення повноти виконання при

проведенні АРВ основних вимог до цього процесу, що потребує розробки спеціального методичного підходу до оцінювання якості проведення АРВ проектів НПА державними регуляторними органами.

Основний матеріал

В Україні АРВ було введено Указом Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємства» від 22.01.2000 р. №89/2000 [6]. Відповідно до його норм було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про методологію обґрунтування проектів регуляторних актів» від 6.05.2000 р. №767 [3] та Постанову Кабінету Міністрів України «Про процедури підготовки регуляторних актів» від 31.07.2000 р. №1182 [1], якими були встановлені методологічні основи планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів. Але виконання наведених НПА здійснювалося на низькому рівні. Так, лише 9% розробників регуляторних актів розглядали альтернативні варіанти запропонованими методами, 3% – обраховували витрати та вигоди від їх впровадження, та 1% – склали прогнозні показники соціально-економічних наслідків введення нових регулювань [9; С. 13]. Початком законодавчого закріплення необхідності проведення оцінки регуляторного впливу НПА на економіку країни було прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. №1160-IV [1] та на виконання його норм Постанови КМУ «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. №308 [2] та Розпорядження КМУ «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» від 19.03.2004 р. №152-р [5].

Основним елементом АРВ є порядок проведення оцінки. Загальні вимоги до порядку проведення

АРВ в Україні встановлено саме Методикою проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 [2]. При цьому новий етап в підготовці органами аналізу регуляторного впливу розпочався 15 березня 2016 року після набрання в силу змін до методики, внесених Постановою КМУ №1151. Методикою визначено, що процес АРВ в Україні складається з восьми етапів. Протягом першого етапу АРВ визначається проблема, яку планується розв'язати шляхом втручання у відповідну сферу підприємницької діяльності, вказуються причини виникнення проблеми та неможливості вирішення неї за допомогою існуючих механізмів. Тобто протягом першого етапу АРВ наводяться причини необхідності державного втручання в діяльність суб'єктів господарювання.

Другий етап АРВ полягає у визначенні мети державного регулювання, яка полягає у вирішенні проблеми, визначеної протягом першого етапу АРВ. Особливістю вказаного етапу є визначення можливості вирішення повністю існуючої проблеми, чи лише її окремих елементів.

На третьому етапі АРВ визначаються усі прийнятні альтернативні способи досягнення визначених на другому етапі цілей. В цій частині АРВ надається загальна характеристика можливих альтернатив, тобто стисло описується механізми та заходи їх реалізації. Альтернативи, що не можуть бути запроваджені, або які не гарантують можливість вирішення існуючої проблеми, відхиляються.

Четвертий етап АРВ полягає у визначенні механізму, який пропонується застосувати для розв'язання існуючої проблеми. Також на даному етапі наводиться опис заходів досягнення цілей регулювання, визначених на другому етапі АРВ, та вказується потреба у ресурсах, необхідних для їх реалізації.

Регулювання, спрямоване на те, щоб позбутися проблем в одній області, часто породжує збільшення ризиків в інших областях. Тому п'ятий етап АРВ спрямований на виявлення ризиків досягнення цілей регулювання на основі реалізації запропонованих заходів. При цьому визначається розмір шкоди від настання ризикованої ситуації та визначається механізм її компенсації.

На шостому етапі АРВ проводиться розрахунок витрат і можливої вигоди в результаті запровадження НПА, що є головною частиною АРВ. Ця частина АРВ здійснюється на базі методології аналізу вигод та витрат (cost-benefit analysis).

Сьомий етап полягає у визначенні заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта. Він є передумовою успішного здійснення ex-ante, поширеного в зарубіжних країнах при моніторингу регуляторного впливу акту на об'єкти регулювання.

Також з березня 2016 р. в методику включено МСП-тест, що дозволяє обрахувати вартість виконання регуляторного акту малим підприємництвом та передбачає визначення основних компенсаторних механізмів для нейтралізації негативного впливу адміністративних бар'єрів на МСП.

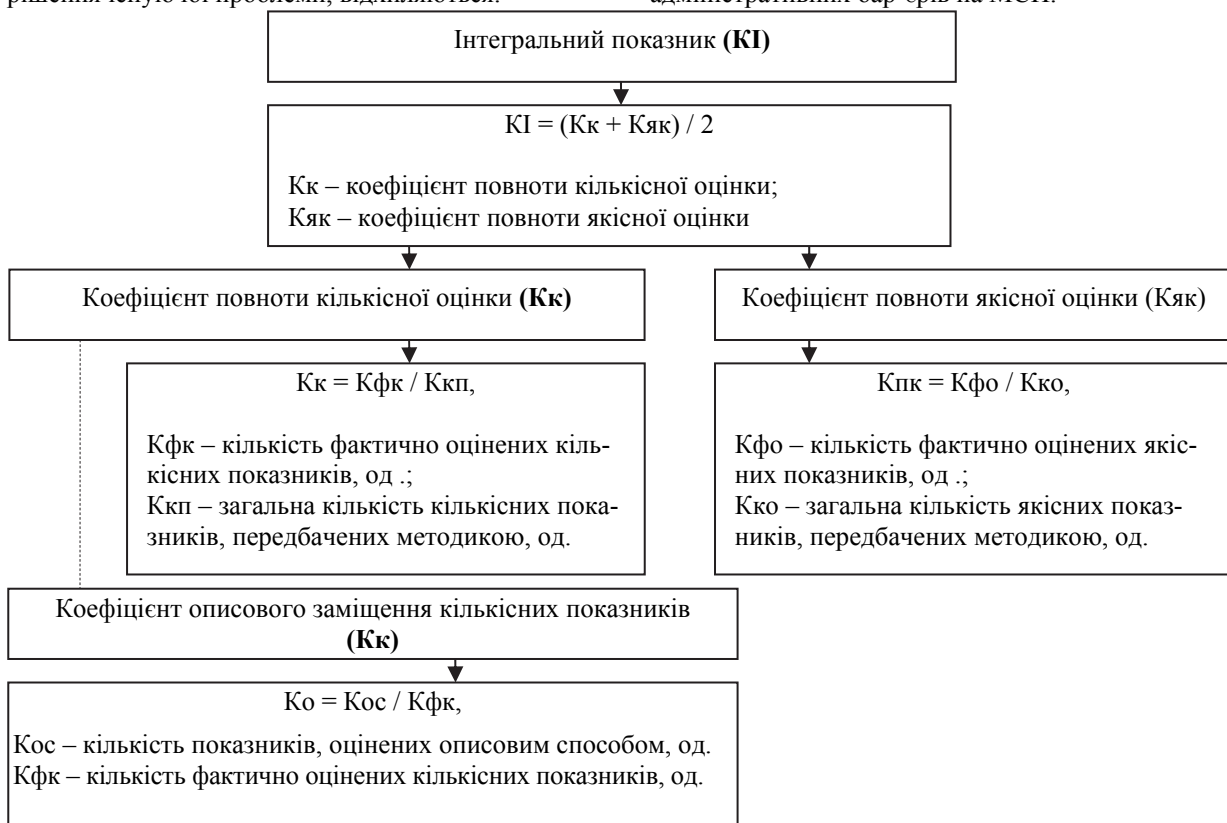


Рис. 1. Методичний підхід до оцінювання якості проведення АРВ проектів НПА

В свою чергу кожен з етапів АРВ передбачає оцінювання кількісних та якісних показників, що характеризують регуляторний вплив акту. Тому оцінювання проведення АРВ регуляторними органами в роботі [7] здійснюється за критеріями повноти відображення якісної та кількісної складової (рис. 1).

Застосування коефіцієнту кількісної оцінки дозволяє визначити частку оцінених кількісних показників в загальній їх кількості, в свою чергу коефіцієнт повноти якісної оцінки – питому вагу оцінених якісних показників в загальній їх кількості. Використання цих коефіцієнтів є важливим з метою оцінювання повноти кількісного та якісного АРВ.

В свою чергу, методикою оцінювання якості АРВ [7] передбачено, що коефіцієнти повноти якіс-

ної та кількісної оцінки (рис. 1) об'єднуються в інтегральний показник повноти оцінки, що є їх середнім арифметичним.

Однак, це є не цілком вірним, адже кількість якісних показників та кількісних показників, що передбачені методикою, є різною: 19 та 15 (23 якщо проведено М-тест) відповідно.

Відповідно й вага кожного неоціненого кількісного і якісного показника різна: 1/15 (1/23 при наявності М-тесту) і 1/19. Тому для правильності обчислень інтегрального показника доцільно визначити частку оцінених якісних та кількісних показників (в тому числі описовим способом) в загальній кількості показників, передбачених методикою – 42 (Кя+Кк) (рис. 2).

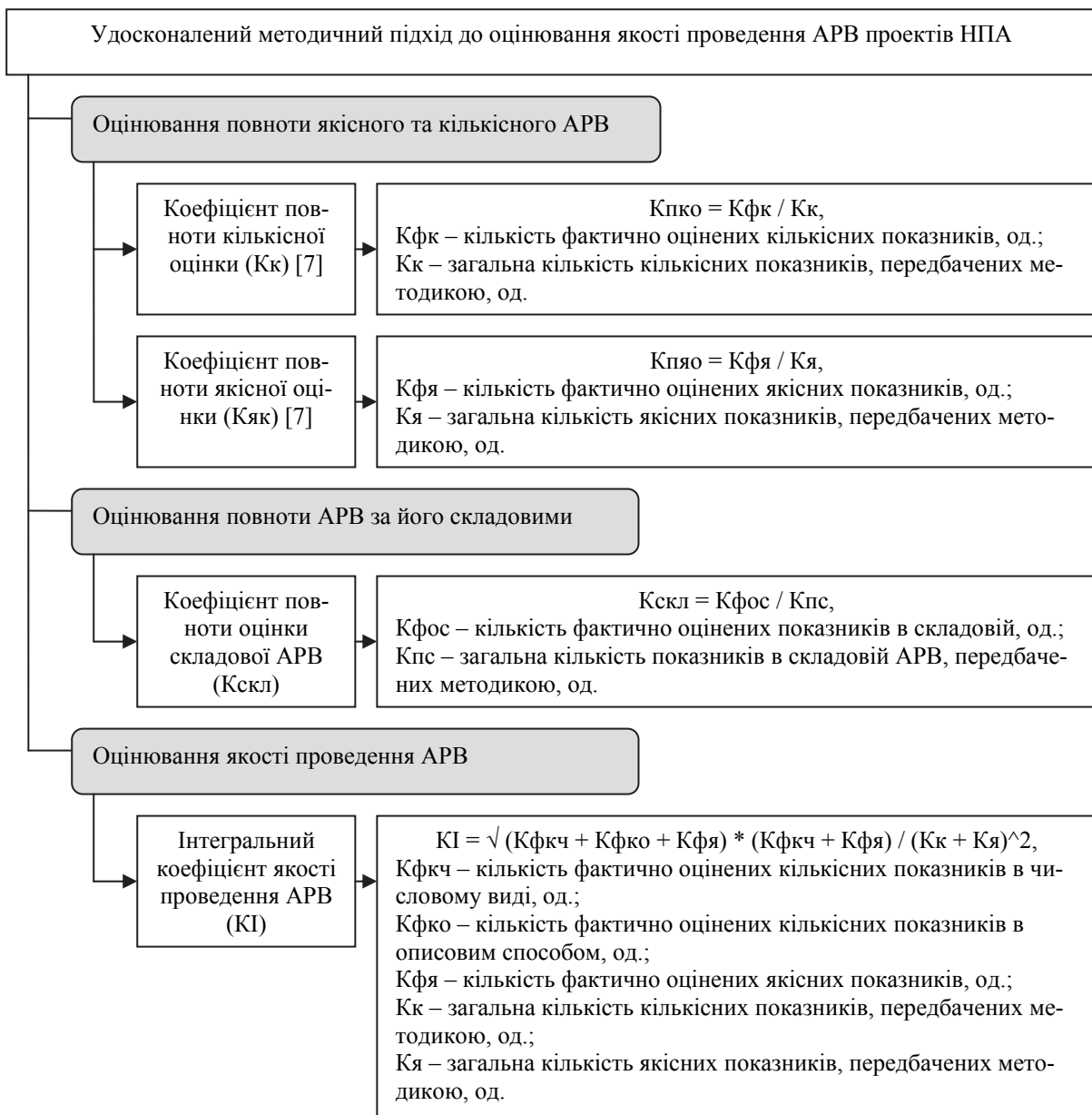


Рис. 2. Удосконалений методичний підхід до оцінювання якості проведення АРВ проектів НПА

Крім того, методикою оцінювання якості АРВ [7] передбачено також обрахунок коефіцієнту описового заміщення кількісних показників (рис. 1). Його застосування обумовлюється тим, що державною методикою проведення АРВ, в разі неможливості обрахунку прогнозних значень показників результативності, передбачена можливість їх наведення текстовим описом.

Однак, при описовому заміщенні кількісних показників при проведенні АРВ дуже часто трапляється ситуація замовчування важливих показників результативності проекту регуляторного акту, при наведенні яких в числовому виді прийняття проекту було би неможливим.

Наприклад, замість наведення витрат часу суб'єктів господарювання на виконання вимог акту у кількісному виді, регуляторний орган заміщує показник фразою: «часові витрати збільшаться». Однак, невизначеним залишається ступінь такого збільшення. Тому можна вважати, що застосування коефіцієнту описового заміщення кількісних показників, передбаченого методикою [7], є необхідним при оцінюванні якості підготовки АРВ.

Значимо, що наведений коефіцієнт описового заміщення кількісних показників в розрахунку інтегрального показника повноти оцінки не застосовується. Це негативно позначається на результатах оцінювання якості підготовки АРВ регуляторними органами, адже навіть при Ко, що дорівнює одиниці (тобто в разі, якщо всі кількісні показники наведені описовим способом) інтегральний показник теж буде дорівнювати одиниці (тобто найвища якість підготовки АРВ).

Але це не є цілком логічним, адже відсутність кількісних показників в числовому вимірі зменшує якість підготовки АРВ, тобто інтегральний показник не може бути найвищим. Тому доцільним є виключення кількісних показників, оцінених описовим способом, з загальної кількості оцінених показників.

Окремо слід зазначити, що розглянуті пропозиції можливо застосовувати лише в комплексі (рис. 2). Адже повне виключення показників, оцінених описовим способом, не є можливим, адже така можливість заміщення кількісних показників передбачена державною методикою проведення АРВ. Разом з тим, заміщення кількісних показників описовими знижує якість АРВ. Тому оцінювання якості проведеного АРВ доцільно здійснювати за інтегральним методом (рис. 2).

Поруч з оцінюванням повноти кількісного та якісного АРВ також доцільно аналізувати повноту АРВ за її складовими:

- 1) визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання;
- 2) визначення цілей державного регулювання;

- 3) визначення та оцінювання усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей регулювання, наведення аргументів щодо переваги обраного способу;

- 4) опис механізму, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідних заходів;

- 5) обґрунтування можливостей досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта;

- 6) визначення очікуваних результатів прийняття акта;

- 7) обґрунтування запропонованого строку дії акта;

- 8) визначення показників результативності акта;

- 9) визначення заходів, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта;

- 10) тест малого підприємництва (М-тест) – в разі, якщо мале підприємство складає більш 10% об'єктів, на які впливає проект регуляторного акта.

Так, наприклад, складова АРВ, що полягає у визначення та оцінюванні усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей регулювання, передбачає оцінювання 7 показників, з яких:

- а) 3 якісні: наведення не менше ніж двох можливих способів розв'язання проблеми регулювання, наведення причин відмови від застосування альтернативних способів, вибір оптимального альтернативного способу розв'язання проблеми державного регулювання;

- б) 4 кількісні: оцінка впливу на сферу інтересів держави, суб'єктів господарювання, суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва, населення (вигоди та витрати).

Визначення питомої ваги оцінених показників в загальній кількості показників в складовій АРВ, що передбачені методикою (в наведеному випадку – 7 од.) дозволить виявити яким складовим приділяється найменша увага при проведенні АРВ, та, відповідно, який ризик притаманний процесу виконання норм регуляторному акту.

Наприклад, при неповному оцінюванні складової АРВ «визначення та оцінювання усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей регулювання, наведення аргументів щодо переваги обраного способу» існує ризик того, що альтернатива, яка має найкращі показники результативності не є розглянутою. При неякісній оцінці складової АРВ «обґрунтування можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта» існує ризик неповного врахування впливу зовнішніх факторів на дію акта, або ризик відсутності можливостей до впровадження та виконання вимог регуляторного акта органами державної влади і органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, тощо.

Висновки

Отримання узагальнених оцінок якості проведення НПА проектів АРВ на основі великої і різноманітної інформації є досить складним завданням і вимагає розробки спеціальних методик, що дозволяють тим або іншим способом агрегувати отриману інформацію по можливості без втрат і спотворень. При цьому поряд із деталізованими кількісними оцінками, побудованими на основі приватних критеріїв з урахуванням коефіцієнтів їх відносної важливості (рангів), становлять інтерес і більш узагальнені оцінки, що характеризують повноту виконання аналізу при проведенні АРВ.

Таким чином, проблема кількісної оцінки оцінювання якості проведення АРВ проектів НПА є типовим багатокритеріальним завданням, математична формалізація і рішення якої ускладнюються наступними обставинами:

приватні критерії носять різноякісний характер, наприклад, задаються як абсолютними, так і відносними економічними показниками, при цьому частина критеріїв може бути представлена навіть не в кількісній формі, а у вигляді оцінок експертів, виражених лише вербально (у вигляді тверджень типу «слабо виражена», «середньо виражена», «сильно виражена» тощо);

частина критеріїв знаходяться в антагоністичних відносинах, тобто задоволення одним критерієм веде до незадоволення інших;

критерії явно нерівноцінні, тобто вносять різний внесок в інтегральну оцінку, при цьому, людина погано сприймає зайве деталізовані шкали значень ознак або критеріїв.

В результаті аналізу існуючого методичного підходу до оцінювання якості проведення АРВ проектів нормативно-правових актів виявлені його недоліки:

1) визначення інтегрального коефіцієнту якості проведення АРВ здійснюється шляхом обрахунку середньоарифметичного двох відносних показників повноти кількісного та якісного АРВ;

2) різна вага кожного неоціненого кількісного і якісного показника повноти проведення АРВ;

3) відсутність оцінювання повноти АРВ за його складовими.

З метою виправлення зазначених недоліків запропоновано удосконалений методичний підхід до оцінювання якості проведення АРВ регуляторних актів, застосування якого дозволить виявити вид ризику, пов'язаного з виконанням НПА, АРВ якого проведено, обґрунтувати напрями підвищення якості підготовки АРВ, ранжувати регуляторні органи за якістю підготовлених ними АРВ проектів регуляторних актів.

Удосконалення методичного підходу до оцінювання якості проведення аналізу регуляторного впливу проектів нормативно-правових актів дозволяє:

при формуванні інтегрального показника визначається частка оцінених якісних та кількісних показників (в тому числі описовим способом) в загальній кількості показників;

застосовується коефіцієнт описового заміщення кількісних показників в розрахунок інтегрального показника повноти оцінки АРВ;

інтегральний показник оцінювання якості проведення АРВ дозволяє аналізувати повноту АРВ за її складовими.

Використання методичного підходу до оцінювання якості проведення АРВ дозволяє виявити, яким складовим приділяється найменша увага при проведенні АРВ, та, відповідно, який ризик притаманний регуляторному акту.

Таким чином, використання запропонованого підходу до оцінювання якості проведення АРВ проектів НПА регуляторними органами дозволить не тільки аргументувати доцільність або недоцільність прийняття акту, але і вибирати кращі варіанти за рішенням певної проблеми в сфері державного регулювання економіки.

Список літератури

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. №308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про методологію обґрунтування проектів регуляторних актів» від 6.05.2000 р. №767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/767-2000-%D0%BF>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про процедури підготовки регуляторних актів» від 31.07.2000 р. №1182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1182-2000-%D0%BF>.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» від 19.03.2004 р. №152-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/152-2004-%D1%80>.
6. Указ Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємства» від 22.01.2000 р. №89/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/89/2000>.

7. Моніторинг і коментарі до нормативно-правових актів у сфері регуляторної політики // Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndc-ipr.org/media/documents/2017_01_deregul.pdf.

8. Нинетта Ханете. Оценки регулирующего воздействия (АРВ). Опыт ЕС. – М., 2005.

9. Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fortetsya.org.ua/dkec/5751---q---q>.

Надійшла до редколегії 6.02.2017

Рецензент: д-р техн. наук доц. К.О. Метешкін, Харківська національна академія міського господарства, Харків.

КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА РЕГУЛЯТОРНОГО ВЛИЯНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

М.Ю. Лосев, Ю.М. Малышко

В статье охарактеризована действующая методика проведения регуляторными органами анализа регуляторного влияния проектов нормативно-правовых актов. Выявлены недостатки существующего методического подхода к оценке качества выполнения анализа влияния проектов регуляторных актов на предпринимательство и предложены меры по их совершенствованию.

Ключевые слова: анализ регуляторного влияния, нормативно-правовой акт, регуляторный орган, объект регулирования, элемент дерегулирования, компенсаторный механизм, административный барьер, количественный показатель, качественный показатель.

QUANTITATIVE EVALUATION OF THE QUALITY OF REGULATORY IMPACT ANALYSIS OF NORMATIVE-LEGAL ACTS

M.Y. Losev, Y.M. Malishko

The characteristics of the current methods of regulators regulatory impact analysis of projects regulations is analyzed in the article. The shortcomings of the existing methodical approach to assessing the quality of regulatory impact analysis of regulatory acts projects are identified. Appropriate corrective measures are proposed.

Keywords: analysis of regulatory action, legal act, the regulator, object of regulation, deregulation element, compensatory mechanism, administrative barriers, quantitative indicators, qualitative indicator.