

Методичні рекомендації з підготовки аналізу регуляторного впливу

1. Визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання

Даний розділ повинен Містити:

- а) **Визначення проблеми**, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання.
- б) **Аналіз цієї проблеми** та оцінку її важливості. Зокрема, короткий аналіз причин, через які виникла проблема, та її масштаб.
- в) Залежно від характеру та масштабу проблеми - **основні групи та підгрупи, на які впливає ця проблема**: громадяни, суб'єкти господарської діяльності (в цілому або певної сфери діяльності), держава. Для кожної групи, яку розробник виділяє в АРВ, проблема має бути справді значимою.

2. Цілі державного регулювання

У цьому розділі необхідно чітко визначити цілі прийняття регуляторного акта, що мають бути безпосередньо пов'язані із вирішенням проблеми, про яку йшлося у попередньому розділі. При цьому обов'язково необхідно зазначити, чи розв'язує цей регуляторний акт проблему в цілому, чи він спрямований на вирішення тільки окремих її складових.

Існують наступні вимоги до формулювання цілей регулювання. Ціль повинна бути: а) Реально досяжною;

б) Викладена чітко та лаконічно;

в) Вимірювана, оскільки формулювання цілі провадиться з урахуванням трьох вимірів: якісного, кількісного та часового одночасно.

3. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення визначених цілей

У цьому розділі аналізу регуляторного впливу розробник проекту регуляторного акта повинен навести опис усіх можливих альтернативних способів досягнення встановлених цілей та визначити переваги обраного способу.

Відповідно до п. 5 Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308, при визначенні та оцінці всіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання необхідно навести не менш ніж два можливих способи. Однак, визначення лише двох альтернативних способів вирішення проблеми – невтручання держави та запровадження даного регулювання – є неправильним, тому що фактично підкреслює відсутність альтернатив.

Однією з найтипівіших помилок, яку допускають розробники, також є твердження: «альтернатив не існує», що є прямим порушенням п. 5 Методики.

Як альтернативні способи, розробник повинен розглянути можливість розв'язання проблеми за допомогою ринкових механізмів, проаналізувати існуюче правове регулювання відносин, у сфері яких виникла проблема, та визначити, чи може проблема бути розв'язана за допомогою чинних регуляторних актів (схоже регулювання вже запроваджене в існуючих актах) або внесення змін до них.

Таким чином, в даному розділі АРВ розробник проекту **повинен**:

- а) **Визначити набір альтернатив**;
- б) **Оцінити кожну з них**;
- в) **Вказати причини відмови від застосування тієї чи іншої альтернативи**;

г) **Навести аргументи щодо переваги обраного способу.**

Доцільно розглядати лише адекватні та реалістичні альтернативи, тобто такі, які спроможні розв'язати існуючу проблему, можуть бути реально впроваджені та виконані на практиці.

4. Механізми та заходи, що пропонуються для розв'язання проблеми

У даному розділі розробник проекту регуляторного акта **повинен**:

а) **Навести опис механізмів** дії запропонованого регуляторного акта, які безпосередньо мають призвести до розв'язання вказаної у першому розділі АРВ проблеми;

б) **Описати організаційні заходи**, які мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта.

Іншими словами, необхідно коротко описати, яким чином будуть діяти норми регуляторного акта (якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності) та що повинні зробити для цього органи влади.

5. Можливість досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта

При підготовці цього розділу аналізу регуляторного впливу розробнику проекту регуляторного акта необхідно:

а) **Оцінити вплив зовнішніх факторів** на дію регуляторного акта, тобто визначити і порівняти негативні та позитивні обставини, які можуть впливати на виконання вимог акта.

Зовнішніх факторів, які можуть вплинути на дію регуляторних актів, взагалі дуже багато. Умовно їх можна поділити на такі підгрупи:

Політико-правові: політична нестабільність; введення надзвичайного стану; зміни в чинному законодавстві; реформи; корупція; цензура тощо.

Економічні: конкуренція; монополізація; інфляція; економічна інтеграція; прискорення/уповільнення темпів економічного зростання; інвестиції; зміна умов імпорту/експорту; динаміка попиту/пропозиції у певних сферах виробництва; зміни у фінансово-кредитній системі країни; посилення державного регулювання, зокрема цінового; припинення бюджетного фінансування тощо.

Природно-екологічні: поліпшення/погіршення екологічної ситуації; зміна кліматичних умов; стихійні лиха тощо.

Соціально-культурні: соціальне напруження у суспільстві; рівень урбанізації; зміни демографічної ситуації в країні; рівень освіти населення тощо.

Технологічні: розвиток сучасних комп'ютерних технологій; зміни технологій виробництва продукції тощо.

б) **Оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта** (залежно від наявних ресурсів) органами державної влади, суб'єктами господарювання, громадянами.

в) **Описати механізм повної або часткової компенсації можливої шкоди** у разі настання очікуваних наслідків дії акта (за необхідності).

г) **Надати інформацію про періодичність здійснення державного контролю** та нагляду за дотримання вимог акта.

6. Очікувані результати від прийняття регуляторного акта. Аналіз вигод та витрат

Цей розділ є найважливішою аналітичною частиною АРВ. Саме у ньому розробник проекту регуляторного акта визначає загальний ефект від регулювання та виражає його в грошовій формі. Аналіз вигод та витрат показує соціальну і економічну доцільність такого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держава, суб'єкти господарювання, громадяни).

Стаття 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» містить такі вимоги до аналізу вигод та витрат:

а) **Визначити очікувані результати прийняття** запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

б) Обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим **з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави**;

в) Обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у разі, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені.

За формою вигоди та витрати поділяються на:

текстові – розмір яких не можна підрахувати і вони можуть бути виражені лише в текстовій формі. Як правило, це нематеріальні вигоди чи витрати, які мають загальнодержавне значення та спрямовані на задоволення соціальних та культурних потреб населення. Наприклад, зниження (зростання) соціального напруження; поліпшення (погіршення) стану екологічної (економічної) безпеки; реалізація державних програм розвитку певної сфери (галузі); покращення іміджу України на міжнародній арені тощо;

числові – їх розмір може бути виражений в цифровій формі (але не в грошовому еквіваленті);

монетарні – це вигоди та витрати, які можуть бути виражені в грошовому еквіваленті (в гривнях, доларах тощо).

При формуванні Таблиці вигод та витрат повинно бути враховано якомога більше вигод та витрат для кожної групи впливу незалежно від їх форми вираження. При цьому, для кожної із сфер впливу внаслідок дії регуляторного акта одночасно можуть виникати як вигоди, так і витрати. Наприклад, одержання державою певних вигод від запровадження регулювання потребує разом з цим витрат на адміністрування та контроль за виконанням вимог регуляторних актів.

Підсумковим етапом аналізу вигод та витрат є оцінка ефекту впровадження регуляторного акта. Якщо виконання вимог регуляторного акта призводить до виникнення значної кількості витрат за невеликої кількості вигод та при цьому загальний розмір вигод можна оцінити як незначний, то раціональним буде висновок про неефективність дії регуляторного акта або недоцільність його прийняття на цьому етапі.

Якщо у разі запровадження регулювання основні вигоди виникають в одній сфері впливу, а основні витрати – в іншій (наприклад, переважна більшість витрат виникає для суб'єктів господарювання, а вигоди отримує держава), то можна ще до розрахунків прогнозувати, що дії регулювання можуть перешкоджати серйозні проблеми з виконанням його вимог.

Якщо сума витрат значно перевищує суму вигод, то економічного ефекту від впровадження регуляторного акта немає. Якщо від запровадження регулювання не очікується й соціальних вигод, то можна дійти висновку про недоцільність запровадження такого регулювання. І навпаки, виправданим є регулювання, сума вигод від якого перевищує суму витрат.

Також варто звертати особливу увагу на випадки, коли загальний ефект від запровадження регуляторного акта позитивний, але при цьому різниця між вигодами та витратами для однієї з груп є від'ємною та значною. Можлива ситуація, коли, попри позитивне значення економічного ефекту, регулювання не досягне поставленої мети.

7. Обґрунтування строку дії регуляторного акта.

У цьому розділі аналізу регуляторного впливу обґрунтовується запланований строк чинності регуляторного акта.

Строк дії регуляторного акта повинен співвідноситися із цілями його прийняття та механізмами впровадження. Він повинен бути достатнім для розв'язання проблеми і досягнення цілей регулювання. Розробник проекту регуляторного акта повинен аргументувати обраний строк.

8. Показники результативності регуляторного акта

У даному розділі АРВ наводиться перелік показників результативності відповідного регуляторного акта, які в подальшому стануть основою для відстеження його результативності.

Саме за допомогою показників результативності можна визначити, чи досягає регуляторний акт мети, заради якої його було прийнято. Тому показники результативності обов'язково визначаються, виходячи з цілей конкретного регуляторного акта.

Показники результативності повинні бути:

а) Вимірюваними, тобто такими, щоб їх можна було обчислити та представити в певних одиницях (дні, гривні тощо). Текстові описи наслідків дії регуляторного акта наводяться лише у випадку, коли обґрунтована відсутність можливості обчислення їх розміру.

б) Конкретними, тобто такими, щоб їхнє формулювання унеможливлювало подвійне тлумачення.

в) Нейтральними. При формулюванні показників результативності не повинні застосовуватись слова-оцінки («збільшення», «зменшення») та узагальнень («оптимізація», «приведення до відповідності».

Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України № 308 від 11.03.2004, визначені такі **обов'язкові показники результативності**:

- 1) **Розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів** і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта.
- 2) **Кількість суб'єктів господарювання** та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта.
- 3) **Розмір коштів**, що витрачаються суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.
- 4) **Час**, що витрачається суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.
- 5) **Рівень поінформованості** суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб стосовно основних положень регуляторного акта.

Однак, зазвичай цих показників недостатньо для всебічної оцінки дії регуляторного акту. Кількість показників повинна бути достатньою для всебічної характеристики параметрів, що впливають на результативність відповідного регуляторного акта. Тому розробник проекту регуляторного акта не повинен обмежуватися тільки показниками результативності, які визначені законодавством.

Наприклад, для більш детального і об'єктивного визначення результативності регуляторного акта можуть бути використані такі показники:

- 1) кількість документів, необхідних для виконання вимог регуляторного акта;
- 2) кількість випадків недотримання основних положень регуляторного акту суб'єктами господарювання, на яких він розповсюджується;
- 3) кількість випадків недотримання основних положень регуляторного акту державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, що впроваджують цей акт;
- 4) обсяг штрафних санкцій, накладених за невиконання вимог акту;

б) кількість випадків вимагання від суб'єктів господарювання додаткових документів або відвідування державних установ/органів, які не передбачені у вимогах регуляторного акта, тощо.

Слід особливо наголосити, всі показники результативності визначаються у числовій та/або монетарній формі. Для кожного показника визначається одиниця вимірювання.

Всі показники результативності, які характеризують дію регуляторного акта, можна поділити на два види залежно від джерела отримання даних: статистичні показники та показники соціологічних досліджень.

9. Заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта

У цьому розділі аналізу регуляторного впливу необхідно визначити:

а) Строки проведення базового та повторного відстеження результативності регуляторного акта.

Відповідно до Закону базове відстеження може проводитися як до дня набрання чинності регуляторним актом (або більшості його положень), так і після. Проводити базове відстеження після набрання чинності регуляторним актом допускається тільки у разі, якщо для відстеження результативності використовуються виключно статистичні дані. Якщо для проведення базового відстеження результативності, крім статистичних даних, використовується хоча б один соціологічний показник, то проводити базове відстеження необхідно до набрання чинності регуляторним актом.

Повторне відстеження результативності здійснюється через рік з дня набрання чинності регуляторним актом, але не пізніше 2-х років. Тобто повторне відстеження проводиться через рік після проведення базового.

Але існують випадки, коли строк дії регуляторного акта становить один рік або менше року. У такому разі повторне відстеження результативності здійснюється за 3 місяці до дня закінчення визначеного строку, але не пізніше дня закінчення строку дії регуляторного акта.

Регуляторний орган також має право прийняти рішення про більш раннє проведення повторного відстеження. При цьому зазначати конкретні дати необов'язково.

б) Метод проведення відстеження результативності (статистичний чи соціологічний).

в) Відповідно до визначеного методу проведення відстеження вказується **вид даних** (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для відстеження.

г) У разі використання соціологічного методу відстеження визначаються групи осіб, що відбиратимуться для участі в соціологічному опитуванні.

д) За необхідності – установи чи організації, що будуть залучені регуляторним органом для проведення заходів з відстеження результативності. В цьому разі необхідно вказати критерії їх відбору.

У цьому розділі також детально визначається, яка саме інформація і з яких джерел буде використовуватись для відстеження результативності.

10. Вимоги до підпису.

Аналіз регуляторного впливу обов'язково підписує керівник регуляторного органу – розробник. Якщо розробником проекту регуляторного акта, за дорученням регуляторного органу, є інша установа або організація, то аналіз регуляторного впливу підписує керівник такої установи чи організації та керівник регуляторного органу.