

УДК 338.246.025

Іванов Ю.Б., Удовенко А.О.

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНКИ ДІЄВОСТІ ЗАХОДІВ У СФЕРІ ДЕРЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті запропоновані результати розробки методичного підходу до оцінки ефективності заходів у сфері дерегулювання. Дію сформованого механізму спрямовано на поліпшення умов ведення підприємницької та інвестиційної діяльності, шляхом аналізу дієвості введених заходів та порівняння отриманих значень з прогнозованими в проектах НПА. Виділено недоліки у розгляді та прийнятті нормативно-правових актів, основними серед яких є недостатнє наукове обґрунтування, «закритість» процесу обговорення проектів та можливість виникнення корупційних ризиків, що пояснюється лобіюванням інтересів зацікавлених сторін, шляхом внесення змін до законодавства.

Ключові слова: оцінка регулюючого впливу, дерегулювання, нормативно-правові акти, дієвість, механізм.

Постановка проблеми. Деретулювання є важливим інструментом, який використовується органами державного управління для вирішення своїх завдань. Як правило, результати його впливу позначаються на становищі різних груп в суспільстві і можуть бути як позитивними, так і негативними. Серед останніх можна виділити: недостатнє наукове обґрунтування введення окремого заходу або акту; «закритість» обговорення проектів нормативно-правових актів для соціальних груп, на яких буде спрямоване дерегулювання, так і для експертного товариства; закріплення положень, що призводять до корупційних проявів у суспільстві та ін. При цьому на етапі розробки регулятивних норм та заходів у більшості випадків складно повністю оцінити імовірні наслідки від їх введення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема дослідження оцінки регулюючого впливу є відносно новою для вітчизняних вчених, проте, активно досліджується в роботах зарубіжних науковців, таких, як О.В. Мінаєв [8], В.В. Колегов [7], Д.О. Дерман [3], О.В. Братанова [2] та ін. Однак, залишаються дискусійні питання у механізмі проведення ОРВ нормативно-правових актів та аналізі ефективності впроваджених заходів в сфері дерегулювання.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є розробка методичного підходу для визначення наслідків від введення конкретного заходу дерегулювання та прийняття рішення щодо ефективності або неефективності досліджуваного НПА.

© **Іванов Юрій Борисович**, д.е.н. професор, заступник директора з наукової роботи, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку Національної академії наук України, м. Харків, тел. +38 (050)3023880, e-mail: yuriy.ivanov.ua@gmail.com

Удовенко Анастасія Олексіївна, аспірант, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку Національної академії наук України, м. Харків, тел. +38 (093)6845583 e-mail: Stasya_9107@mail.ru

Виклад основного матеріалу дослідження. Методики оцінки проектів законодавчих актів та заходів дозволяють визначити, наскільки дієвими вони можуть бути та чи доцільне взагалі їх прийняття. Найважливішим внеском методик оцінки дієвості в забезпечення якості прийнятих рішень є не тільки точність проведених при цьому розрахунків, а сам процес аналізу, розгляд можливих варіантів та ефектів впливу.

Процес реалізації оцінки має проходити в кілька етапів, серед яких: підготовчий, інформаційний, аналітичний та заключний. Об'єктами будуть виступати заходи, закріплені в концепціях, урядових програмах та нормативно-правових актах у виділених сферах дерегулювання.

1. Реалізація підготовчого етапу (рис.1) спрямована на формулювання конкретного заходу дерегулювання (виходячи з НПА), визначення кола суб'єктів, на які він може впливати та формування робочої групи для проведення оцінки дієвості. Зміст основних блоків етапу:

1.1. Суб'єктами, на яких може впливати захід, можуть бути фізичні особи, фізичні особи-підприємці та юридичні особи.

1.2. Під впливом маєтись на увазі економічний, соціальний, екологічний і т.д. Реалізація цього завдання сприяє визначенню переліку необхідної інформації [9].

Економічний вплив, який має бути визначений у термінах економічного зростання, конкурентоспроможності, змін у витратах різних соціальних груп, у тому числі у додаткових витратах суб'єктів підприємницької та інвестиційної діяльності, вплив на інвестиційну активність, вплив на ціни та інші;

Бюджетний вплив: на видатки бюджетів різних рівнів, необхідних для реалізації запропонованого заходу;

Соціальний вплив: права людини, рівень і якість зайнятості, здоров'я, безпека, культура та інші.



Рис. 1. Схема проведення підготовчого етапу *

* Розроблено авторами на основі [1, 4]

Екологічний вплив на навколишнє середовище, здоров'я людей (викид забруднюючих речовин в атмосферу та водні об'єкти).

1.3. Для формування робочої групи необхідними є наступні умови:

а) серед переліку критеріїв для відбору учасників робочої групи можуть бути: вік, сфера діяльності, досвід роботи, освіта.

б) учасниками робочої групи мають бути розробники певного законодавчого акта, представники громадських та експертних організацій, підприємці, органи державної влади.

2. Інформаційний етап включає в себе підготовку та збір даних (інформації) для подальшого проведення оцінки дієвості. Збір інформації, необхідної для отримання якісного висновку, аналіз її достовірності та правильна економічна інтерпретація – це ключові елементи проведення оцінки. Нижче наводяться основні вимоги до даних, опис необхідних джерел для їх отримання, підходи до оцінки достовірності інформації та визначення можливих ризиків від використання неякісних та неперевірених даних (рис.2).

2.1. Підготовка до збору інформації:

а) процес ідентифікації необхідної інформації, її пошук та перевірка достовірності триває на всіх стадіях проведення оцінки [11]. В ході процедури може з'явитися потреба у використанні додаткових даних. Першочерговим є визначення переліку ключових показників, на які може впливати нормативно-правовий акт. Для кожної сфери вони будуть різними, але можна виділити основні групи, які є спільними:

- спрощення отримання послуги (скорочення витрат часу, коштів, зменшення кількості документів та процедур);
- зменшення проявів корупції в державних органах (збільшення кількості перевірок, посилення відповідальності, зменшення контакту суб'єктів з посадовими особами державних органів);
- збільшення ефективності роботи державних органів (кількість виданих документів, кількість відмов у виданні документів, кількість прийнятих заяв, кількість проведених консультацій);
- статистика виконання запланованих заходів (кількість виконаних заходів, кількість запланованих заходів, кількість заходів, які знаходяться у процесі виконання).



Рис. 2. Схема проведення інформаційного етапу*

* Розроблено авторами на основі [2, 4, 8]

б) використання загальнодоступної інформації з вітчизняних та міжнародних аналітичних доповідей та рейтингів, проведення опитувань, використання нормативних актів, які пов'язані з конкретними заходами, думка експертів, результати контрольно-перевірочної діяльності.

в) вимоги до інформації [10, 2]:

- первинні дані повинні бути відкритими та доступними для використання незалежними експертами;
- дані повинні мати посилання на джерела, з яких їх взято;
- дані мають бути перевірені та достовірними;
- у висновку до оцінки дієвості, повинно бути чітко приписано, які дані є об'єктивними (взятыми з незалежного джерела), які – оцінками експертів та зацікавлених сторін, які – не перевірені або припущеннями органу, який проводить оцінку.

2.2. Методи, які використовуються для збору інформації:

а) якісні [11]: інтерв'ю (вільні, напівстандартизовані, формалізовані, звичайні, експертні, групові);

б) кількісні: різні типи анкетних опитувань (експрес-опитування, індивідуальні анкетні опитування, інтернет-опитування, моніторингові та панельні опитування).

2.3. Результатом перевірки достовірності отриманих даних має стати визначення трьох типів інформації:

- достовірної, яка може далі використовуватися для аналізу;
- недостовірної, яку небажано використовувати (при цьому, необхідним є повернення до етапу визначення переліку інформації та пошуку альтернативних джерел);
- інформація, достовірність якої складно або неможливо перевірити. В цьому випадку потрібно визначити, наскільки значущою є ця інформація та провести оцінку ризиків від використання перевірених джерел [4].

3. Аналітичний етап передбачає визначення ефективності впровадження заходу та має продемонструвати, що витрати на його розробку та введення були виправданими та меншими за отримані вигоди. Для цього необхідним є:

3.1. Вибір методів для проведення оцінки дієвості заходів дерегулювання.

а) оскільки, в основі аналізу вигод та витрат лежить кількісне та якісне дослідження і зіставлення даних протягом відповідного періоду часу, цей метод забезпечує базу для порівняння різних варіантів і допомагає оцінити наслідки можливих альтернатив [2].

б) одним із напрямів оцінки дієвості заходів у різних сферах дерегулювання є аналіз позицій України у світових рейтингах [6]. Для зіставлення країн світу за різними аспектами їх розвитку в міжнародній практиці використовуються індекси і показники, які розраховуються різними міжнародними організаціями і консалтинговими компаніями (рис.3).

в) оцінка первинних та вторинних ризиків [11] від впровадження заходу для кожної з груп. Деретулювання, спрямоване на те, щоб позбутися ризику в одній області, часто породжує збільшення ризиків в інших областях.

Визначення переліку можливих ризиків:

- ризики невідповідності між запропонованим заходом дерегулювання та його заявленими цілями;
- ризики недостатності механізмів реалізації запропонованого заходу дерегулювання;
- ризики неможливості забезпечення достатнього контролю дотримання запроваджених заходів;

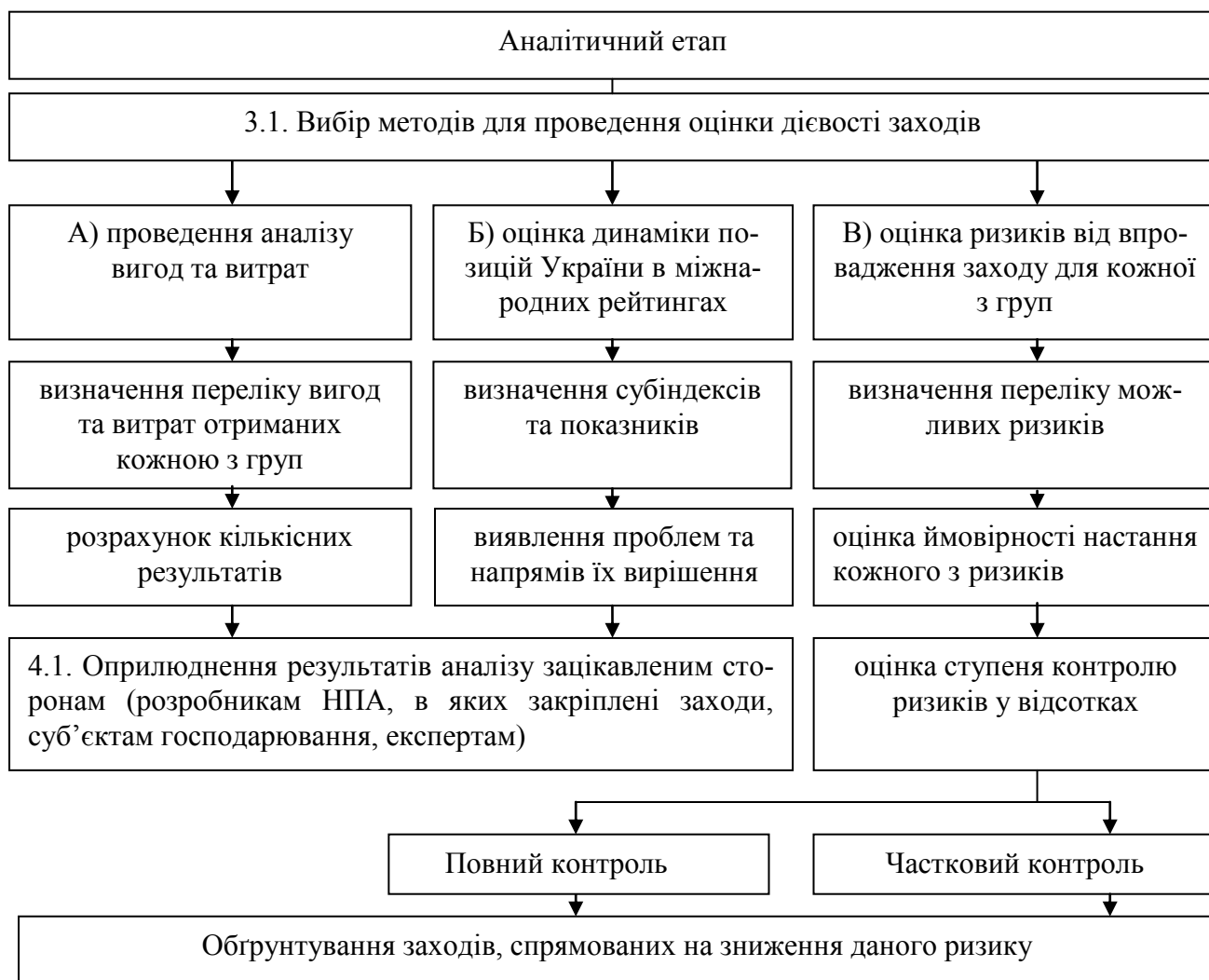


Рис.3. Схема проведення аналітичного етапу*

* Розроблено авторами на основі [1, 3, 8]

- ризики невідповідності запровадженого заходу дерегулювання рівню розвитку або поширенню необхідних технологій;
- ризики для інвестиційного клімату, пов'язані, в тому числі, з погіршенням умов ведення

бізнесу після запровадження заходу, зниженням гарантій для інвесторів [9];

- ризики для розвитку малого та середнього підприємництва, пов'язані з вартістю початку бізнесу, адміністративними витратами на реалі-

зацією запропонованих заходів регулювання, обмеженням доступу до необхідних ресурсів внаслідок введення заходу;

- екологічні ризики можуть бути викликані потенційним зростанням негативного впливу на навколишнє середовище, через введення заходів дерегулювання, а також недосягненням запланованого рівня зниження такого впливу (якщо саме на цю мету спрямовані прийняті заходи) [2];

- соціальні ризики можуть бути пов'язані як з можливим скороченням числа зайнятих та рівня заробітної плати в тій чи іншій сфері, так і з впливом заходу дерегулювання на бідність, міграційні процеси й інші соціальні характеристики [9].

По кожному виявленому ризику наводиться оцінка ймовірності його настання.

- оцінка ступеня контролю ризиків у відсотках (у разі відсутності можливості розрахунку точного значення ступеня контролю допускається визначення відповідного інтервалу або оціночної характеристики: повний контроль (тобто

заявлені заходи, спрямовані на мінімізацію ризику, дозволяють повністю виключити його вплив або максимально зменшити); частковий контроль (заявлені заходи частково сприяють зниженню впливу ризику); контроль відсутній (заходи відсутні або не впливають на ймовірність настання ризику);

- обґрунтування заходів, спрямованих на зниження даного ризику: організаційно-технічні, методологічні, інформаційні та ін.

4. Заключний етап. Порівняння отриманого результату з очікуваним (від проекту НПА) та розробка подальших рекомендацій.

4.1. Результати повинні бути представлені в спрощеній, зрозумілій формі; бути своєчасними та доступними для всіх зацікавлених сторін. Оприлюднення результатів може бути здійснено шляхом розміщення інформації на сайтах або проведення круглого столу з запрошенням представників зацікавлених осіб. Отриманий результат може бути представлений у вигляді таблиці, схеми, дорожньої карти (рис.4).

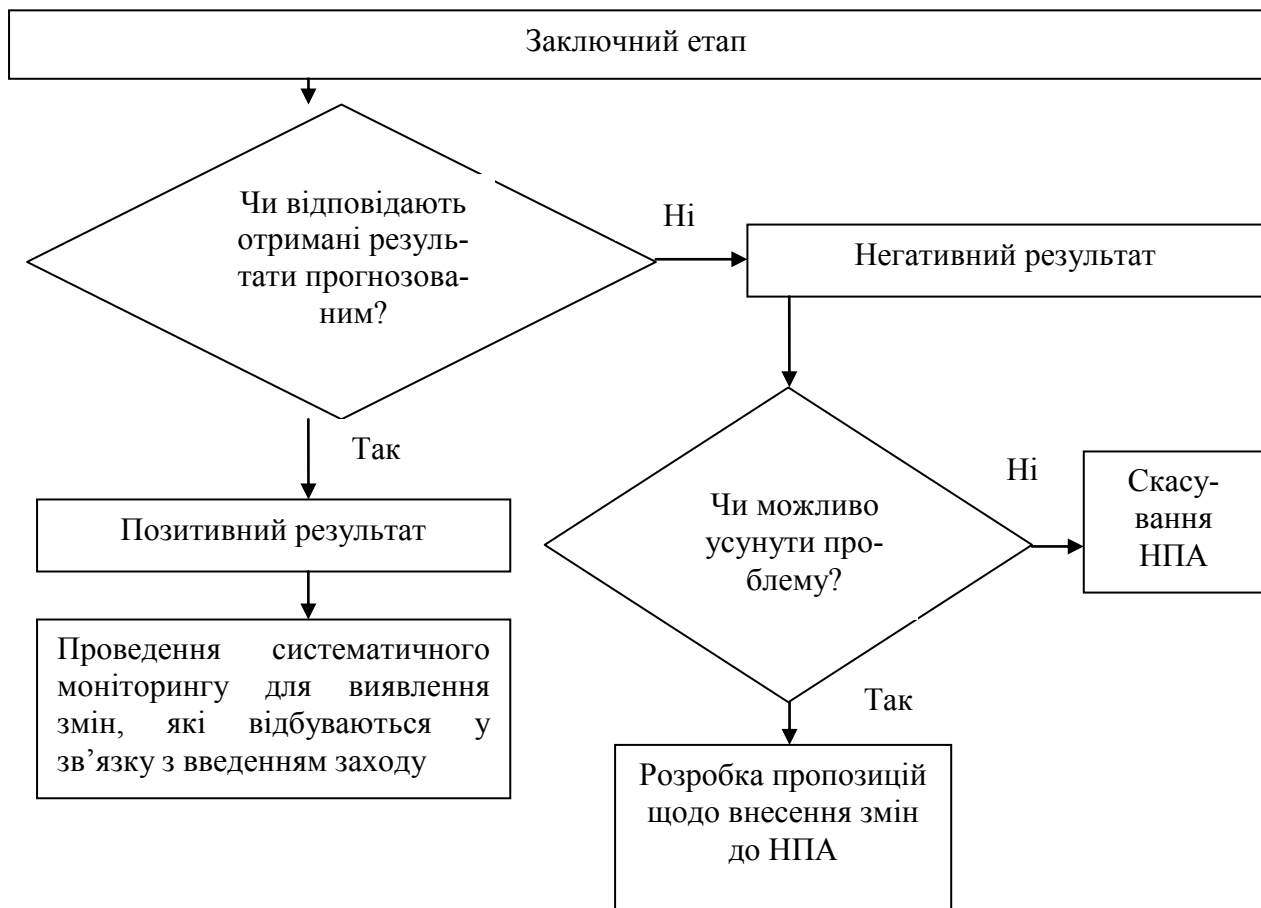


Рис. 4. Зміст і структура заключного етапу*

* Розроблено автором на основі [4, 8, 9]

Якщо результат є переважно позитивним, захід продовжує впроваджуватися та потребує проведення систематичного моніторингу для виявлення змін, які відбуваються у зв'язку з введенням заходу:

- підготовка та внесення змін до НПА;
- розробка механізму зворотного зв'язку та розгляд скарг;
- інформування суспільства про результати моніторингу шляхом публікації звітів,

розміщення новин на спеціалізованих сайтах та ін.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Оцінка дієвості заходів дерегулювання є необхідною складовою ефективного функціонування економіки, оскільки вона дозволяє провести комплексний аналіз впливу окремих заходів на конкретні групи суб'єктів, виявити негативні тенденції та запропонувати рекомендації для їх мінімізації. На даному етапі існує низка проблем, пов'язаних із розробкою, прийняттям та подальшою дією нормативно-правових актів. Результатом

вищеописаних недоліків є прийняття законодавства, яке не тільки створює надлишкові обмеження і обов'язки для суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, але і не досягає цілей свого ухвалення, тобто не забезпечує вирішення соціальних, економічних та інших проблем.

Метою подальших досліджень є проведення більш глибокого аналізу окремих етапів методичного підходу для визначення конкретного впливу введених заходів на різні групи суб'єктів (держава, бізнес, споживачі) та виділення переліку можливих ризиків.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Братанова А.В. Оценка регулирующего воздействия нормативных актов на параметры бюджетов: анализ опыта и новых тенденций в зарубежных странах [Электронный ресурс] / А.В. Братанова, А.Н. Беляев. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/71977>
2. Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия (АРВ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf>
3. Дерман Д.О. Механизмы проведения анализа качества оценки регулирующего воздействия [Электронный ресурс] / Д.О. Дерман // . – Режим доступа: http://www.hse.ru/data/2012/04/05/1251264619/Derman_doklad.pdf
4. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047676.pdf>
5. Иванова О.Ю. Оцінка дієвості дерегуляційних процесів в Україні / О.Ю. Иванова, Т.М. Чечетова-Терашвілі // Бізнесінформ. – №1. – 2014. – С. 47–51.
6. Кизим М.О. Деррегуляторна політика в Україні в 2013 році: оцінка та шляхи поліпшення. Науково-аналітична доповідь / М.О. Кизим, Ю.Б. Иванов, В.А. Зінченко. – Х: ВД «ІНЖЕК», 2013. – 148 с.
7. Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. кандидата эконом. наук: 08.00.05 / В.В. Колегов. – Москва, 2015. – 218 с.
8. Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативно правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. соц. наук: спец. 22.00.08 «Социология управления» / А.В. Минаев. – Москва, 2012. – 28 с.
9. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://irkobl.ru/sites/mintrans/korruption/ocenka/>
10. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa>
11. Сборник методических материалов по проведению оценки регулирующего воздействия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/SbornikMat.pdf>

REFERENCES

1. Bratanova A.V. & Belyaev A.N. (2013) Otsenka reguliruyushego vozdeystviya normativnykh aktov na parametry byudzhetrov: analiz opyta i novykh tendentsiy v zarubezhnykh stranah [Regulatory Impact Assessment regulations on budget parameters: analysis of the experience and new developments in foreign countries]. <http://www.gosbook.ru>. Retrieved from <http://www.gosbook.ru/node/71977> [in Russian].
2. Vvodnoe rukovodstvo po provedeniyu analiza reguliruyushego vozdeystviya (ARV) [Getting Started Guide for the Regulatory Impact Analysis (RIA)]. (n.d.). <http://www.oecd.org>. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf> [in Russian].
3. Derman D.O. Mehanizmy provedeniya analiza kachestva otsenki reguliruyushego vozdeystviya [Mechanisms for quality analysis of the regulatory impact assessment]. <http://www.hse.ru>. Retrieved from http://www.hse.ru/data/2012/04/05/1251264619/Derman_doklad.pdf [in Russian].
4. Determinanty kachestva analiza reguliruyushego vozdeystviya [Determinants of quality of regulatory impact analysis]. (n.d.) <http://www.oecd.org>. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047676.pdf> [in Russian].
5. Ivanova, O.Yu., & Chechetova-Terashvili, T.M. (2014) Otsinka dievosti deregulyatsiynih protsesiv v Ukrayini [Assessment of the effectiveness of deregulatory process in Ukraine]. *Biznesinform.* – *BusinessInform*, 1, 47–51 [in Ukrainian].

6. Kizim M.O., & Ivanov Yu.B., & Zinchenko V.A. (2013) *Deregulyatorna politika v Ukraini v 2013 rotsi: otsinka ta shlyahi polipshennya. Naukovo-analitichna dopovid [Deregulatory policy in Ukraine in 2013: evaluation and ways to improve. Scientific analytical report]*. K: VD «INZhEK» [in Ukrainian].
7. Sovershenstvovanie sistemy otsenki reguliruyushchego vozdeystviya v gosudarstvennom upravlenii na regionalnom urovne [Improving the system of regulatory impact assessment in public administration at the regional level]. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
8. Minaev A.V. (2012) *Metodika i protsedura «otsenki reguliruyushchego vozdeystviya» proektov normativno-pravovyih aktov v gosudarstvennom upravlenii: potentsial i perspektivy vnedreniya v Rossiyskoy Federatsii [The methodology and procedure "regulatory impact assessment" of draft regulations in the government: the potential and prospects of implementation in the Russian Federation]. Extended abstract of candidate's thesis*. Moskva [in Russian].
9. Otsenka reguliruyushchego vozdeystviya proektov normativno-pravovyih aktov [Regulatory Impact Assessment of projects of normative legal acts]. (n.d.). <http://irkobl.ru>. Retrieved from <http://irkobl.ru/sites/mintrans/korrupsion/ocenka/> [in Russian].
10. Rukovodstvo po primeneniyu otsenki reguliruyushchego vozdeystviya na regionalnom urovne [Guidance on the application of regulatory impact assessment at the regional level]. (n.d.). <http://economy.gov.ru>. Retrieved from [http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CAC](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4092e48049d0d84cae8bfe2f7584) [in Russian].
11. Sbornik metodicheskikh materialov po provedeniyu otsenki reguliruyushchego vozdeystviya [The collection of teaching materials for the regulatory impact assessment]. (n.d.). <http://economy.udmurt.ru>. Retrieved from <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/SbornikMat.pdf> [in Russian].

Одержано 14.09.2015 р.