

УДК 338.246.025

Аналіз зарубіжних моделей оцінки регуляторного впливу

Удовенко А.О.

аспірант науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку
Національної академії наук України

У статті приділено увагу дослідженню зарубіжних підходів до проведення оцінки регуляторного впливу нормативно-правових актів. Проведено порівняльний аналіз ОРВ у країнах Європейського Союзу та країнах ОЕСР. Виділено спільні та відмінні риси, на основі яких побудовано централізовану та децентралізовану моделі ОРВ. Наведено переваги та недоліки кожної з них.

Ключові слова: оцінка регуляторного впливу, нормативно-правовий акт, регуляторна політика, централізована модель, Європейський Союз, децентралізована модель.

Удовенко А.А. АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНЫХ МОДЕЛЕЙ ОЦЕНКИ РЕГУЛЯТОРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

В статье уделено внимание исследованию зарубежных подходов к проведению оценки регуляторного воздействия нормативно-правовых актов. Проведен сравнительный анализ ОРВ в странах Европейского Союза и странах ОЭСР. Выделены общие и отличительные черты, на основе которых построены централизованная и децентрализованная модели ОРВ. Приведены преимущества и недостатки каждой из них.

Ключевые слова: оценка регуляторного воздействия, нормативно-правовой акт, регуляторная политика, централизованная модель, Европейский Союз, децентрализованная модель.

Udovenko A.A. ANALYSIS OF FOREIGN REGULATORY IMPACT ASSESSMENT MODELS

The article focuses on the study of foreign approaches on regulatory impact assessment of regulations. A comparative analysis of RIA in the countries of the European Union and OECD is conducted. Additionally, the article highlights differences and similarities on the base of which a centralized and decentralized models of RIA are built. The advantages and disadvantages of each of them are also given.

Keywords: regulatory impact assessment, regulation, regulatory policy, the centralized model, the European Union, the decentralized model.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У країнах ОЕСР, де реформа державного регулювання триває вже більше двох десятиліть, існує значний досвід у галузі оцінки регулюючого впливу нормативно-правових актів. Процедури їх оцінки відпрацьовувалися протягом тривалого часу. У багатьох країнах, таких як Великобританія, США, Канада, Австралія, існують складні схеми організації системи такої оцінки, які успішно функціонують багато років.

Незважаючи на те що ОРВ проводиться в Україні з 2003 р., система є досить складною та незрозумілою. Існує низка суперечливих моментів, які призводять до порушення законодавства з боку регуляторних органів та спричиняють виникнення ризику прийняття неефективних нормативно-правових актів. Тому ключовим є аналіз передових зарубіжних практик та запозичення досвіду для вдосконалення вітчизняної моделі ОРВ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розробки та використання механізму оцінки якості нормативно-правових

актів активно висвітлюється як в офіційних інструкціях по проведенню ОРВ у зарубіжних країнах, так і в роботах багатьох відомих дослідників. Найбільш якісні дослідження з даної тематики належать таким вченим, як К. Радаеллі [1], Р. Хан [2], С. Джекобс [3], К. Кіркпатрік [4] та ін. Серед держав, які активно застосовують процедуру оцінки якості і використовують її в офіційних керівництвах, можна виділити країни Євросоюзу [5], Канаду [6], Австралію [6], Японію і США.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виділення критеріїв для порівняння систем оцінки регулюючого впливу в країнах ЄС та ОЕСР, побудова моделей ОРВ та вибір тієї з них, яка зможе стати основою для вдосконалення вітчизняної процедури проведення оцінки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Методологія оцінки регулюючого впливу пройшла тривалий еволюційний шлях розвитку від ідей дерегуляції [7], коли вона давала можливість оцінити вплив нормативно-правового акта на підприємницьку

діяльність та була спрямована на зниження адміністративного навантаження.

Досвід роботи в країнах ОЕСР показує, що правильно розроблена і застосована методика ОРВ може поліпшити ефективність влади і сприяти розв'язанню більш широких питань конкурентоспроможності у сфері інновацій і глобалізації економіки.

Оцінка регулюючого впливу почала застосовуватися ще в 1960-х роках. Наприклад, у 1966 р. у Данії стала використовуватися оцінка економічного та адміністративного впливу на державний сектор, а також адміністративних наслідків для громадян і компаній у цілому. З 1998 р. ОРВ включає в себе оцінку адміністративних бар'єрів для бізнесу [8].

Першою державою, яка висунула вимоги до аналізу витрат і вигод регулювання, стали США. Обов'язкову вимогу проведення ОРВ було ухвалено федеральним урядом щодо всіх соціальних програм уже в 1981 р. На даний час аналіз ефективності регулювання повністю впроваджений у процес громадських консультацій. У США спеціальним органом, створеним для координації процесів регулювання, є Служба з інформації та регулювання, що є департаментом Адміністративно-бюджетного управління США. Проведення ОРВ є обов'язковим для всіх органів виконавчої влади федерального рівня США.

Одним із головних інструментів подолання складності законодавчого процесу в

Нідерландах є оцінка регулюючого впливу, яка проводиться з 1985 р. Голландський підхід до ОРВ характеризується гнучким використанням трьох переліків: деякі питання стосуються впливу на економіку в цілому і на комерційний сектор зокрема (1997 р.), інші питання покривають суспільний вплив законодавства (1996 р.), треті – пов'язані із можливістю реалізації законів (1995 р.). Переліки застосовуються до законопроектів на різних стадіях. Коло питань визначається спеціальною робочою групою, вибраною комісією з реформи регулювання, очолюваною прем'єр-міністром.

Для проведення подальшого дослідження необхідним є більш детальний аналіз процедур проведення ОРВ в європейських країнах. Його можна розділити на дві частини: оцінка законодавчого забезпечення та оцінка основних етапів проведення оцінки. Для цього було виділено низку критеріїв, за якими оцінено дев'ять країн Європейського Союзу (дві країни – нові члени ЄС, та сім країн – старих членів). У табл. 1 та 2 наведено результати досліджень для кожної з країн. Якщо країна відповідає встановленому критерію, вона отримує «+», якщо ні – «-». Для тих країн, які частково відповідають обраному критерію, наведено пояснення в примітках.

Залежно від критеріїв, наведених у табл. 1 та 2, можна виділити дві моделі ОРВ: централізована та децентралізована (рис. 1).



Рис. 1. Централізована модель оцінки регулюючого впливу проектів НПА

Серед країн, в яких використовується централізована модель ОРВ, можна виділити Швецію, Угорщину та США. Їх спільною характеристикою є наявність міністерства, яке є відповідальним за проведення ОРВ. Наприклад, у США [9] це Міністерство адміністративно-бюджетного управління. У більшості країн, міністерство, яке розробляє проект НПА, може в подальшому проводити його ОРВ.

У централізованій моделі, оцінювання якості проведення ОРВ може здійснюватися відповідним центральним органом (наприклад, Міністерством фінансів у Данії), або додатково групою експертів. При цьому

зовнішні експерти до процесу не долучаються. Яскравим прикладом є Швеція. За контроль якості оцінки відповідають Міністерство промисловості та Simplex-група, яка знаходиться в його складі. Крім того, підрозділ юридичного і лінгвістичного проектного контролю Міністерства юстиції відповідальний за якість регулювання з юридичної та лінгвістичної позицій.

Проведення консультацій є обов'язковою складовою частиною процесу ОРВ і може відбуватися на різних етапах. Наприклад, в Угорщині цей процес включено після розробки та винесення на обговорення проекту НПА. У Швеції консультації розпочинаються після проведення експертами оцінки та винесення

Таблиця 1

Порівняльний аналіз проведення ОРВ у країнах ЄС (законодавче забезпечення)

Критерій	Старі країни – члени ЄС				Нові країни – члени ЄС			Країни ОЕСР	
	Великобританія	Німеччина	Швеція	Нідерланди	Польща	Угорщина	Чехія	США	Японія
1. Використання ОРВ офіційно передбачено	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2. ОРВ законодавчо закріплено	-	+	+	+	+	+	+	+	+
3. Наявність міністерства, відповідального за проведення ОРВ	-	+	+	-	-	+	+	+	+
4. Наявність центрального органу, відповідального за якість ОРВ	+	-	+ ¹	+	+	+	+	+	+
5. Керівництво з проведення ОРВ	+	+	+	+	+	+	+	+	+
6. Наявність зовнішніх експертів у проведенні ОРВ	- ²	+ ³	- ⁴	+ ⁵	+ ⁶	- ⁷	-	-	-
7. До яких документів застосовується ОРВ:									
7.1. До первинних законів	+	+	+	+	+	+	+	+	+ ⁸
7.2. До підзаконних актів	+	+	+	+	+	+	+	+	+
7.3. До пропозицій, внесених окремими членами парламенту	+	-	-	+	-	-	-	-	+
7.4. До заходів, прийнятих незалежними органами	-	-	+	+	-	-	-	+	+
7.5. До актів, що реалізують Директиви	+	+	+	+	+	+	+	-	-

¹ Орган має назву – Simplex-група

² Відділи, які розробляють законодавчі акти

³ Кожен підрозділ, який відповідає за розробку закону або постанови, має підготувати проект ОРВ, можуть долучатися зовнішні експерти

⁴ Відповідальне міністерство та консультанти

⁵ Посадові особи відділу, який відповідає за проведення ОРВ, за необхідності – із підтримкою зовнішніх консультантів

⁶ Посадові особи, що беруть участь у законотворчому процесі, юристи та спеціалісти; за необхідності – зовнішні консультанти

⁷ Більшість посадових осіб департаменту, відповідального за проведення ОРВ

⁸ Крім постанов Міністерства внутрішніх справ та зв'язку

Порівняльний аналіз проведення ОРВ у країнах ЄС (основні етапи проведення)

Критерій	Старі країни – члени ЄС				Нові країни – члени ЄС			Країни ОЕСР	
	Великобританія	Німеччина	Швеція	Нідерланди	Польща	Угорщина	Чехія	США	Японія
1. Етапи, необхідні для проведення ОРВ									
1.1. Визначення проблеми	+	+	+	+	+	-	+	+	+
1.2. Визначення політичних цілей	+	+	+	+	+	-	+	+	+
1.3. Визначення всіх альтернативних варіантів регулювання	+	+	+	+	+	+	+	+	+
1.4. Проведення аналізу ex-ante для кожної з альтернатив	+	+	+	+	+	+	+	+	+
1.5. Розробка рекомендацій щодо вибору кращого варіанту	+	+	+	+	+	-	+	+	+
2. Використання громадських консультацій у процесі регулювання	+	+	+	+	+	+	+	+	+
3. Із ким проводяться консультації:									
3.1. Громадяни	+	-	-	+	+	-	-	-	-
3.2. Особи, на яких безпосередньо впливають норми регулюючого акту	+	+	+	+	+	-	+	+	+
3.3. Органи державної влади	+	+	+	+	+	+	+	+	+
4. Уведення санкцій для осіб, які відповідальні за проведення ОРВ	+	+	+	+	+	-	-	+	+

Складено автором на основі [9–11]



Рис. 2. Децентралізована модель оцінки регулюючого впливу проектів НПА

пропозицій змін до проекту. Що стосується суб'єктів, які приймають участь у консультуванні, у більшості зарубіжних країн це представники органів державної влади та зацікавлених сторін (суб'єктів підприємницької діяльності). У США [9] до консультацій зарешуються представники громадських організацій та регіональних адміністрацій.

Результати консультацій обов'язково включаються до звіту з ОРВ. Якщо вони не приймаються до розгляду, орган, відповідальний за проведення оцінки, має опублікувати пояснення відхилення результатів консультацій.

Ще однією з характерних ознак централізованої моделі є законодавчо закріплений обов'язок проведення ОРВ. Він може стосуватися всіх без винятку законодавчих та підзаконних актів, або ж, відноситися до окремих категорій.

До другого типу моделей ОРВ відноситься децентралізована (рис. 2). Представниками даної моделі ОРВ є Нідерланди, Польща. Головними відмінностями від централізованої моделі є відсутність міністерства, відповідального за проведення оцінки та залучення зовнішніх експертів до оцінювання якості процесу ОРВ. Наприклад, у Нідерландах існує два відомства, які займаються оцінкою якості проведення ОРВ: Комітет із законодавчих пропозицій і Консультативний комітет з адміністративних бар'єрів. Окрім того, коло питань визначається спеціальною робочою групою, обраною комісією по реформі регулювання, яка очолюється прем'єр-міністром. У кожному міністерстві ОРВ проводиться чиновниками, часто за підтримки зовнішніх консультантів.

Що стосується консультацій, вони не є обов'язковим етапом, проте здебільшого проводяться. До них можуть бути долучені не тільки представники державної влади та експерти, але й громадяни. Вони можуть висловити свою думку через Інтернет-опитування після оприлюднення тексту певного законопроекту.

Якщо в централізованій моделі ОРВ є обов'язковим та може проводитися на різних умовах, то представниками децентралізованої моделі, є країни, в яких ОРВ проводиться лише за необхідності (наприклад, Нідерланди).

Таким чином, у кожній з наведених моделей можна виділити низку переваг та недоліків (табл. 3).

Висновки з цього дослідження. Незважаючи на те що в централізованій моделі виділено меншу кількість недоліків, на нашу думку, більш ефективною можна вважати саме децентралізовану модель ОРВ. По-перше, позитивним моментом є залучення зовнішніх експертів, під якими розуміються компетентні незалежні спеціалісти, які можуть професійно та об'єктивно оцінювати необхідність прийняття НПА. По-друге, консультації з громадськістю є важливим елементом процесу оцінки, оскільки дають змогу почути думку не лише представників державних органів (які можуть бути зацікавлені у прийнятті закону) та суб'єктів підприємницької діяльності, але й населення.

Основними проблемами, які виникають в Україні під час застосування зарубіжних методик, є недостатність кваліфікованих організаційних і матеріальних ресурсів для проведення оцінки; відсутність необхідної аналітичної інформації; конкуренція різних політичних сил та лобювання інтересів, що сприяє прийняттю норм, які збільшують навантаження на суб'єктів.

Зважаючи на те, що країни пострадянського простору (Росія, Україна, Казахстан та ін.) побудували свою систему ОРВ, здебільшого спираючись на зарубіжний досвід, у них переважає централізована модель. Проте доцільним буде розробка рекомендацій щодо включення окремих елементів децентралізованої моделі, що дасть змогу вдосконалити саму систему, проводити більш повну ОРВ та

Таблиця 3

Порівняння переваг та недоліків у централізованій та децентралізованій моделях ОРВ

	Централізована модель ОРВ	Децентралізована модель ОРВ
Переваги	- наявність конкретного міністерства, яке проводить ОРВ - обов'язкове включення результатів консультацій до звіту з ОРВ	- можливість залучення зовнішніх експертів - можливість громадян приймати участь у процесі консультування
Недоліки	- відсутність консультацій із громадськістю	- можлива відсутність обов'язкового проведення ОРВ - можливість ігнорування органами, які проводять оцінку результатів консультацій із громадськістю

зменшити прийняття неефективних нормативно-правових актів.

Використання вітчизняного досвіду та вдалих практик передових зарубіжних країн дає змогу виділити такі напрями вдосконалення ОРВ:

- подолання негативного відношення персоналу державних органів до ОРВ;

- встановлення чіткого переліку та критеріїв відбору інформації для проведення оцінки, з урахуванням конкретної сфери економіки;

- основний метод, який використовується в методиці (аналіз вигод – витрат), повинен

насамперед бути направленим на витрати бізнесу, а не держави;

- запровадження більш жорсткого контролю чіткого виконання стандартів під час здійснення оцінки регулюючого впливу;

- розробка спеціалізованих освітніх програм підготовки фахівців в області оцінки та формування спеціального резерву державних службовців, з якими проводилась би комплексна робота з їх підготовки до проведення ОРВ.

Подальші дослідження мають бути направлені на обґрунтування і впровадження запропонованих змін та побудову вдосконаленої моделі ОРВ для конкретних сфер.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Radaelli C. Regulatory Quality in Europe – Concepts, measures and policy processes [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://books/details?id=SMBrBgAAQBAJ&rdid=book-SMBrBgAAQBAJ&rdot=1&source=gbs_vpt_read&pcampaignid=books_booksearch_viewport.

2. Hahn R.W., Litan R.E. Counting regulatory benefits and costs: Lessons for the U.S. and Europe. – AEI Brookings Joint Center for regulatory studies. – 2004.

3. Jacobs S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/6.CurrentTrends.pdf>.

4. Kirkpatrick C. Regulatory Impact Assessment: An Overview [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/media/knowledgeinterchange/booksummaries/207/summary.pdf>.

5. Литвинов О.В. Закордонний досвід проведення регуляторних реформ та застосування «регуляторної гільйотини» / О.В. Литвинов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Documents%20and%20Settings/Downloads/aplup_2014_7_6.pdf.

6. A Guide to Regulation: second edition. – Office of Regulation Review, Australia. – 2008. – P. 1.

7. Стан аналізу регуляторного впливу в Україні з урахуванням світових тенденцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.commerciallaw.com.ua/attachments/article/256%82.pdf>.

8. Дерман Д.О. Механизмы проведения анализа качества оценки регулирующего воздействия / Д.О. Дерман [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf>.

9. Indicators of regulatory management systems. Regulatory Policy Committee [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>.

10. Annexes to impact assessment guidelines [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf.

11. Deighton-Smith R. Regulatory impact analysis: Best practices in OECD countries OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>.