

УДК 338.24

НИКИФОРУК О.І.<sup>1\*</sup>, СТАСЮК О.М.<sup>2</sup>, ЧМИРЬОВА Л.Ю.<sup>3</sup>, ФЕДЯЙ Н.О.<sup>4</sup>

<sup>1\*</sup> д.е.н., с.н.с., завідувач відділу розвитку виробничої інфраструктури, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», e-mail: elena.nikiforuk@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-7376-3373

<sup>2</sup> к.е.н, старший науковий співробітник відділу розвитку виробничої інфраструктури, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», e-mail: stasyuk\_o\_m@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-4701-5598

<sup>3</sup> к.е.н, науковий співробітник відділу розвитку виробничої інфраструктури, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», e-mail: potapenko\_lora@ukr.net, ORCID ID: 0000-0003-1811-2409

<sup>4</sup> к.е.н, молодший науковий співробітник відділу розвитку виробничої інфраструктури, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», e-mail: chaicynan@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-6529-1078

## ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ

**Мета.** Метою статті є дослідження досвіду впровадження такого інструменту регуляторної політики, як аналіз регуляторного впливу нормативно-правових актів в окремих країнах пострадянського простору. **Методика.** Для досягнення поставленої мети використано широкий спектр загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: порівняльного аналізу, системно-структурний, узагальнення. **Результати.** На основі оцінки досвіду впровадження аналізу регуляторного впливу окремих пострадянських країн розкрито особливості процесу їх впровадження у Вірменії та Узбекистані. Виокремлено структурні елементи аналізу регуляторного впливу: мета аналізу регуляторного впливу; характеристика становлення аналізу регуляторного впливу; визначення предмету або сфери діяльності нормативно-правового акту; визначення інституцій, які займаються питаннями аналізу регуляторного впливу; огляд інструментів; розкриття методичних особливостей та джерел інформації. **Практична значимість.** Оцінку досвіду впровадження аналізу регуляторного впливу окремих пострадянських країн здійснено на основі виділених структурних елементів аналізу регуляторного впливу, що дозволило порівняти досвід Вірменії та Узбекистану, а також виділити ефективні інструменти та позитивні законодавчі норми, які можна застосувати в Україні. Розгляд досвіду інших країн дозволив побачити ряд недоліків методичного та практичного характеру в нормативно-правових документах щодо регуляторної політики України та здійснення аналізу регуляторного впливу, зокрема. Дана стаття є частиною комплексного дослідження щодо удосконалення аналізу регуляторного впливу в Україні на основі виявлення кращого світового досвіду. Вказані результати мають ознаки **наукової новизни**.

*Ключові слова:* аналіз регуляторного впливу; регуляторні рішення; регуляторна політика; структурні елементи аналізу регуляторного впливу; інструменти аналізу регуляторного впливу; «Регуляторна гільйотина»; громадські обговорення; нормативно-правовий акт

### Постановка проблеми

Процес аналізу регуляторного впливу (АРВ) проектів нормативно-правових актів розпочався з кінця 70-х років ХХ століття. У 90-х роках до цього процесу приєдналося багато західних країн, оскільки було встановлено міжнародний стандарт у регуляторній політиці; сформувалися учасники, ресурси, інструменти та процеси. Найбільшого поширення АРВ отримав у 2000-і роки, оскільки уряди розвинутих країн були зацікавлені не лише у встановленні впливу діючих нормативно-правових актів та

проектів нормативно-правових актів, а й у визначенні наслідків цього впливу - наскільки успішно ці регуляторні рішення були реалізовані. Процес впровадження АРВ в законодавство активізувався через необхідність оптимізації державного регулювання та зниження необґрунтованих адміністративних бар'єрів, що перешкоджають здійсненню підприємницької діяльності. Після 2000-х років розпочалося впровадження АРВ в законодавство країн пострадянського простору. В даний час АРВ здійснюється відповідно до найбільш відомих зарубіжних практик з використанням таких

методів, як аналіз витрат і вигод, мультикритеріальний та бюджетний аналіз, бюджетного регулювання тощо. У законодавстві Вірменії, Узбекистану та України АРВ регулюється окремими розділами законодавчих документів щодо регуляторної політики та відповідними методичними рекомендаціями. В Україні АРВ проводиться відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 2004 № 1160-IV й методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 [17]. При цьому, у Вірменії та Узбекистані є ефективні рішення при впровадженні АРВ, які можуть бути корисними для України, саме тому доцільно розглянути досвід цих країн.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Огляду проблематики у теоретичній та практичній площинах впровадження АРВ у законодавство приділено увагу таких вчених: Літвінов О.В., Літвінова Н.М. [8], Мукумов Б. [9], Жарая С.В. [6], Іванова О.Ю., Удовенко А.О. [18, 7], Разумова Г.В. [16], Карпен Ю. [21], Борбунюк О.О. [4], Дворак Дж. [19], Андрусів Л. [1]. Ці питання досить широко та глибоко пропрацьовані на рівні міжнародних організацій, таких як ОЕСР, USAID, Regulatory Scrutiny Board, Reg Watch Europe, Євразійський економічний союз, які сприяють впровадженню АРВ у законодавство інших країн.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Основними структурними елементами АРВ, що розглянуті у статті є: мета АРВ; характеристика становлення АРВ; визначення предмету або сфери діяльності нормативно-правового акту; визначення інституцій, які займаються питаннями АРВ; огляд інструментів; розкриття методичних особливостей та джерел інформації.

*Метою АРВ Вірменії* є забезпечення впровадження інструментів АРВ в процесі розробки проектів нормативно-правових актів, що виступає одним із завдань, пов'язаних з розробкою основних напрямів її економічного розвитку.

#### *Характеристика становлення АРВ.*

Практика проведення АРВ проектів нормативно-правових актів, що впливають на бізнес, зі створенням правових та інституційних основ існує у Вірменії з 2011 р.

Впровадження АРВ у законодавство Вірменії було розпочато після внесення змін у 2008 р. до Закону «Про правові акти Республіки Вірменія» від 29.04.2002 № ЗР-320 [13], яким було внесено норми, що регламентують АРВ. Це стало обов'язковою вимогою та набуло чинності 01.01.2011 р. Наступним кроком стало ухвалення наприкінці 2011 р. Концепції вдосконалення оцінки регулюючого впливу нормативно-правових актів Вірменії з метою надання гарантій щодо максимально ефективного державного регулювання.

*Визначення предмету або сфери діяльності нормативно-правового акту.* Першими сферами діяльності, в яких здійснювалася АРВ, стали: протидія корупції та охорона природних ресурсів; соціальний захист і охорона здоров'я; захист конкуренції та підприємництва; фінансово-бюджетна сфера.

В процесі впровадження АРВ у Вірменії було надано міжнародне сприяння через програму TWINNING - «Сприяння Міністерству економіки Вірменії: управління регулювання / Модель стандартних витрат», укладену в рамках співпраці між ЄС та Вірменією. Бенефіціаром програми в Вірменії було визначено Міністерство економічного розвитку та інвестицій, а технічну підтримку реалізації програми надав фінський Інститут державного управління HAUS.

До прийняття Указу Президента Вірменії від 17.09.2011 р. № УП-246-Н АРВ у Вірменії здійснювався в сімох сферах шістьма міністерствами, на підставі відповідних постанов Уряду Вірменії:

1. Міністерством економіки (постанова Уряду № 1159-н від 15.10.2009 р. «Про встановлення порядку АРВ в сфері проектів нормативно-правових актів, в т.ч. – по малому і середньому підприємству», а також Постанова Уряду № 1237-н від 29.10.2009 р. «Про встановлення порядку здійснення АРВ нормативно-правових актів регулювання в сфері конкуренції»).

2. Міністерством юстиції (Постанова Уряду № 1205-н від 22.10.2009 р. «Про затвердження порядку здійснення АРВ

проектів нормативно-правових актів в антикорупційній сфері»).

3. Міністерством праці та соціальних питань (Постанова Уряду № 18-н від 14.01.2010 р. «Про затвердження порядку АРВ проектів нормативно-правових актів у сфері соціального захисту»).

4. Міністерством фінансів (Постанова Уряду № 1021-н від 10.09.2009 р. «Про затвердження порядку АРВ нормативно-правових актів у бюджетній сфері»).

5. Міністерством охорони здоров'я (Постанова Уряду № 1104-н від 23.09.2009 р. «Про затвердження порядку АРВ нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я»).

6. Міністерством охорони навколишнього середовища (Постанова Уряду № 921-н від 13.08.2009 р. «Про затвердження порядку АРВ нормативно-правових актів у природоохоронній сфері») [14].

Після видачі зазначеного вище Указу було виділено вже не сім, а 17 сфер соціально-економічної діяльності в яких повинна проводитися АРВ, що пов'язане з нагальною потребою вдосконалення системи АРВ. В таких сферах економічної діяльності, як митна та податкова, організація охорони здоров'я і культура, комунальні послуги і транспортні комунікації, підприємництво і міжнародне співробітництво нормативно-правове регулювання мало бути переглянуте з урахуванням вимог АРВ.

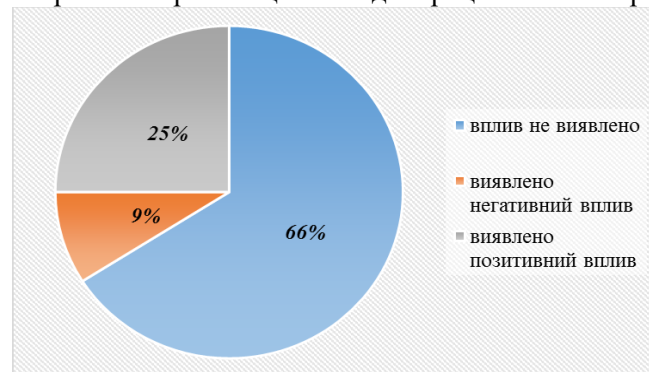
*Визначення інституцій, які займаються питаннями аналізу регуляторного впливу.* У Вірменії функціонує система «Стандартної моделі витрат» на підставі якої організована робота по АРВ Мінекономрозвитку Вірменії. При Апараті Уряду Вірменії, відповідно до рішення Уряду від 13.10.2011 р., створено державну установу «Бюро по реалізації

програм «Національний центр з регулювання законодавства»». Основна мета діяльності Бюро – створення більш сприятливих умов для ведення бізнесу за рахунок спрощення нормативного регулювання.

*Огляд інструментів.* Розвиток системи АРВ у Вірменії пов'язаний з використанням такого організаційно-правового інструменту, в рамках системи регулюючого впливу, як «Регуляторна гільйотина». Цей інструмент застосовується поряд з такими методами, як зняття адміністративних бар'єрів, оптимізація законодавства, заміна множинного регулювання подібних правовідносин консолідованими актами (кодіфікація) і ризик-орієнтований аналіз.

Використання «Регуляторної гільйотини» було розраховано на кілька етапів. У 2011-2013 рр. відбувся перший етап, на якому в 2013 р. Міністерством юстиції проаналізовано і переглянуто 6 тис. актів законодавчого і підзаконного рівнів. Застосування інструменту «Регуляторна гільйотина» в 2011–2015 рр. сприяло спрощенню процедур початку розвитку бізнесу та адміністрування. Важлива роль в цьому процесі належала Єреванському офісу ОБСЄ щодо успішного здійснення та доведення до завершення «Регуляторної гільйотини», а також у впровадженні в подальшому АРВ [15].

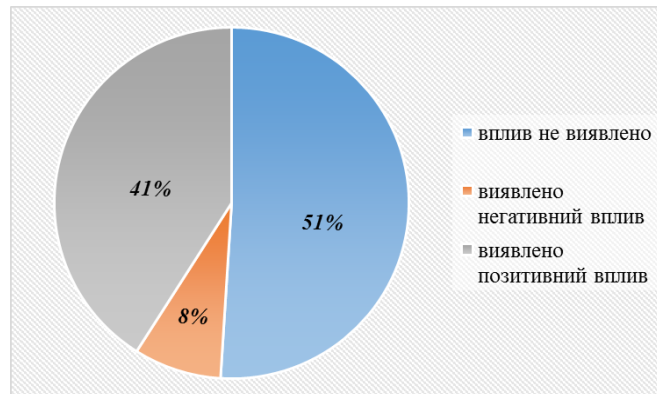
Протягом 2016 р. проведено експертизу близько 350 проектів нормативно-правових актів, з яких приблизно 25% (85 проектів) дано висновок про позитивний економічний вплив регулювання, в т.ч. – в сфері малого та середнього підприємництва, а 9% (30 проектів) винесено висновок про негативний вплив регулювання (рис. 1). Останні були представлені на обговорення в Уряд після їх доопрацювання авторами проектів [3].



**Рис. 1. Інфографіка здійсненої протягом 2016 р. АРВ проектів нормативно-правових актів в економіці, в т.ч. - в сфері малого та середнього підприємництва**

У період з 1 січня по 31 серпня 2017 р. проведено експертизу 123 нормативно-правових актів, з яких приблизно 41% (50 проектів) отримали висновок АРВ про

позитивний економічний вплив, а близько 8% (10 проектів) – про негативний економічний вплив, в т.ч., в сфері малого і середнього бізнесу(рис. 2) [3].



**Рис. 2. Інфографіка результатів здійсненої з 1 січня по 31 серпня 2017 р. АРВ проектів нормативних правових актів в економіці, в т.ч. - в сфері малого та середнього підприємництва**

В даний час АРВ розпочинається після подання органом державної влади, який розробляє нормативно-правовий акт, проекту акта. Процес АРВ у Вірменії включає 7 загальних етапів:

Етап 1. Виявлення проблеми (або декількох проблем).

Етап 2. Визначення цілей.

Етап 3. Визначення альтернатив для досягнення мети.

Етап 4. Аналіз альтернатив: виявлення та аналіз наслідків.

Етап 5. Рішення про прийняття найкращої альтернативи.

Етап 6. Реалізація найкращої альтернативи.

Етап 7. Моніторинг виконання прийнятого рішення.

Процес АРВ відбувається паралельно процесу прийняття нормативно-правового акту:

1) Визначення проблеми, цілей та альтернатив для досягнення мети здійснюється під час первинного аналізу, коли визначається необхідність регулювання;

2) Аналіз альтернатив охоплює аналіз як регуляторних, так і нерегуляторних альтернатив. Якщо альтернатива є найбільш прийнятною, результати аналізу складають основу для розробки нормативно-правового акту та відповідної АРВ, що подається до

інших міністерств, а отже, до Уряду / Парламенту для прийняття;

3) Уряд / Парламент приймає нормативно-правовий акт як найкращу можливу альтернативу для досягнення поставлених цілей;

4) Впровадження нормативно-правового акту;

5) Після впровадження нормативно-правового акту, наслідки його впливу оцінюються; у випадку, якщо виявляються нові проблеми або не вирішуються старі, процес починається спочатку.

Відповідно до ст. 5 чинного Закону Вірменії «Про нормативно-правові акти» від 28.03.2018 р. № ЗР-180 (що замінив закон 2002 р.), «в порядку і випадках, встановлених Урядом, орган державного управління, який розробляє проект закону або постанови Уряду, організовує АРВ проекту» (ч. 1), а «проект закону, запропонований депутатом / фракцією Національних зборів або в порядку громадської ініціативи і введений в обіг Національними зборами, може бути підданий АРВ за дорученням Уряду / Прем'єр-міністра» (ч. 2) [11].

У ст. 2, п. 9 нового Закону дано таке визначення АРВ – аналіз можливих змін в результаті прийняття нормативно-правового акту, а для проекту закону про державний

бюджет Вірменії – інформація, представлена бюджетним посланням Уряду (п. 9) [11].

В новому Законі введено главу, яка повністю присвячена питанням АРВ і експертизи проектів нормативно-правових актів. Так, гл. 3 «АРВ і експертиза проекту нормативно-правового акту» встановлює норми, які регламентують не тільки АРВ, а й порядок проведення експертизи нормативно-правових актів, виключення з порядку обов'язкового проведення експертизи, а також наслідки отримання негативних висновків за результатами розгляду проектів нормативно-правових актів.

Також в Законі встановлено вимогу обов'язкового проведення громадського обговорення проектів законодавчих актів, за винятком проектів Законів про ратифікацію міжнародних договорів. проекти інших нормативно-правових актів можуть бути винесені на громадське обговорення з ініціативи органу, що їх розробляє або приймає (ст. 3).

Громадські обговорення організуються органом, наділений компетенцією прийняття акту, або членом Уряду, а також органами, підпорядкованими Уряду і Прем'єр-міністру. Їх тривалість становить не менше 15 днів. Громадські обговорення проводяться після публікації відповідним органом проекту нормативно-правового акту та обґрунтування його прийняття одночасно з поданням зацікавленим органам. Результати проведення громадських обговорень та проекту доопрацьованого на їх підставі нормативно-правового акту також публікуються. Порядок організації та проведення громадських обговорень встановлюється Урядом (ст. 4).

Відповідно до Рішення Уряду Вірменії від 02.09.2016 р. 1134-Н «Про внесення змін і доповнень до Рішення Уряд Вірменії 296-Н від 25.03.2010 р.» (набув чинності 01.12.2016 р.), запроваджено єдиний сайт для публікації проектів нормативно-правових актів [www.e-draft.am](http://www.e-draft.am), який забезпечує дієвий механізм організації громадського обговорення проектів нормативно-правових актів та підведення підсумків пропозицій з боку громадянського суспільства в онлайн режимі (лист Міністерства економічного розвитку та інвестицій Вірменії від 10.07.2018 р. № 01 - 15.3 / 5129-18) [14].

У Законі 2018 р. терміни проведення АРВ не регламентовані. Разом з тим в ст. 6 Закону

встановлюються терміни юридичної експертизи проекту нормативно-правового акту, а саме: «... завершення експертизи проекту нормативно-правового акту має бути подано протягом 15 робочих днів з дати вступу в силу проекту нормативно-правового акту. Експертиза проекту більш складного або великого нормативно-правового акту може бути продовжена на строк до десяти робочих днів» (ст. 6, ч. 6). Крім того, у зазначеній статті суб'єкту законодавчої ініціативи або органу державної влади, який ініціював експертизу проекту підзаконного акту, надана гарантія своєчасного здійснення процедури експертизи: «... якщо міністерство не видає експертний висновок щодо проекту підзаконного акту або не продовжує термін, орган, який приймає акт, може прийняти і відправити його без публікації експертного висновку» (ст. 6, ч. 7).

За інформацією уповноваженого органу Вірменії з 2016 р. почали функціонувати єдині офіси надання державних послуг, завдяки яким ці послуги стали доступнішими для громадян Вірменії (державний облік індивідуальних підприємців, реєстрації прав на нерухомість і т.д.) [14].

В 2017 р. Міжнародна премія по АРВ, заснована Світовим банком в 3 категоріях: «А – вплив проведеної АРВ», «В – інноваційний збір даних і проведення консультацій», «С – інноваційні регуляторні альтернативи», була присуджена Вірменії в категорії «А» за новаторський підхід і вдосконалення ініціативи з регулювання безпеки харчових продуктів (виробництво м'ясної продукції). Проведений АРВ мав позитивний вплив на правила поведінки і безпеку харчових продуктів в країні, сприяв переходу від застарілої системи контролю до сучасної та ефективної системи, заснованої на кращій міжнародній практиці, а також забезпечив формування нових методів вироблення регуляторної політики.

*Розкриття методичних особливостей та джерел інформації.* Оцінка можливих наслідків, спричинених запропонованим рішенням, відбувається за допомогою контрольного списку запитань щодо того чи запропоноване рішення спричинить конкретний вплив на:

• соціально-економічний розвиток (включаючи адміністративні витрати,

конкуренцію, вплив на малих та середніх підприємців та соціальні справи);

- здоров'я;
- довкілля;
- корупцію;
- облаштування державних установ та державний бюджет.

Відповіді даються на основі експертного висновку розробника запропонованого рішення (або того, хто перевіряє проекту запропонованого рішення) і мають значення «так» чи «ні» [20].

Якщо очевидних наслідків немає, тоді питання знімається, а наступне розглядається. Якщо запропоноване рішення може спричинити вплив, тоді слід визначити його важливість. Якщо вплив невеликий і вважається неважливим, його відкидають і не оцінюють далі. Якщо вплив є значним, його слід описати та оцінити (результати запропонованого рішення слід передбачити, щоб забезпечити прийняття управлінських рішень на основі фактичних даних). Щоб переконатися, чи є вплив значущим, використовуються чотири *критерії*:

1) *Ступінь впливу* високий, якщо поведінка цільової групи (людини, підприємства, середовища) помітно змінюється в порівнянні з попередньою ситуацією і необхідна серйозна адаптація до нової ситуації. Ступінь впливу є помірним, якщо змінюється поведінка цільової групи, але немає труднощів адаптації. Ступінь впливу низький, якщо немає серйозних змін у поведінці.

2) Для оцінки *частоти впливу* необхідно оцінити регулярність та щільність впливу. Частота впливу висока, коли цільова група буде стикатися з наслідками часто і регулярно. Частота є помірною, коли впливи відбуваються регулярно, але не щодня, і частота низька, коли впливи відбуваються нерегулярно (випадково) і нечасто.

3) *Розмір цільової групи* є відносним показником, і оцінка базується на частці об'єктів впливу (осіб, підприємств тощо) до загальної сукупності об'єктів (кількість осіб, що зазнали впливу до загальної чисельності населення; кількість підприємств, що зазнали впливу до загальної чисельності зареєстрованих підприємств тощо). Розмір цільової групи високий, якщо в ньому перебуває більше половини осіб або кількості зареєстрованих підприємств. Розмір цільової групи є помірним, якщо частка групи, на яку

впливає, складає 5-50% осіб, і низькою, якщо цільова група містить менше 5% чисельності осіб.

4) Для оцінки *ризиків непередбачуваних наслідків* необхідно переконатися, якими можуть бути наслідки – позитивними чи негативними. Ризик непередбачуваних наслідків високий, якщо ці впливи мають явно негативний характер. Він є помірним, якщо ці впливи швидше негативні, ніж позитивні. Низькі, якщо негативних наслідків немає.

Якщо можливий вплив отримує високу оцінку принаймні в одній із цих категорій або помірний у двох категоріях, то можна зробити висновок, що вплив є значним і потребує подальшого аналізу.

Поточне значення показника повинно бути розраховане для опису існуючої ситуації. Значення надається з урахуванням ситуації, на яку вплине запропоноване рішення. Для пошуку джерела для отримання необхідних даних може бути використана таблиця економічного впливу.

Напрямок зміни показника, спричинений запропонованим рішенням, повинен бути визначений як наступний крок. Визначення ґрунтується на емпіричних доказах і повинно бути аргументованим. Пояснювальна інформація, що додається до запропонованого рішення, повинна містити необхідні докази для визначення напрямку змін.

Використовуючи дані, що описують поточні зміни та пояснювальну інформацію, додану до запропонованого рішення, слід передбачити майбутнє значення показника (коли це можливо). Прогноз завжди може містити деяку помилку, і обсяг помилки (або межі довіри) також слід додати до документа оцінки.

Беручи до уваги всі показники, слід дати висновок про загальний вплив запропонованого рішення. У разі змін нормативно-правових актів, які можна виміряти в кількісному вираженні, наслідки можна буде оцінити (аналіз витрат і вигод), але навіть у цьому випадку слід враховувати субефекти - нейтральний вплив для сукупної економіки може бути неприйнятним, якщо деякі сектори чи райони мають дуже великі непередбачувані наслідки, хоча більшої частині економіки буде краще. Зазвичай таке виведення одиничного результату або загального впливу неможливе. Для опису

різних впливів використовуються різні змінні (наприклад, кількість підприємств, осіб, кількість робочих днів тощо), а остаточний висновок ґрунтується на висновку експерта (на основі багаторазових впливів, оцінених як важливі в цьому конкретному випадку).

Представлений огляд розвитку практики впровадження АРВ у Вірменії, доводить наступне - в країні на вищому державному рівні проводиться значна робота по вдосконаленню проведення АРВ, що сприяє покращенню регуляторної політики Вірменії.

З огляду на потребу у впровадженні цілісної системи АРВ в Узбекистані послідовно реалізуються заходи щодо впровадження системи оцінки впливу законодавчих актів. Впровадження системи АРВ спрямовано на запобігання прийняттю неякісних і неефективних законодавчих актів.

Згідно діючого законодавства *Узбекистану*, АРВ - комплекс заходів, спрямований на виявлення та оцінку можливих наслідків прийняття проекту нормативно-правового акта, а також виявлення та досягнення цілей регулювання й ефективності нормативно-правового акта і наслідків, що наступили через застосування методів регулювання.

*Метою АРВ Узбекистану* є виявлення можливих наслідків, в тому числі покладання на зацікавлені сторони необґрунтованих витрат, зайвих зобов'язань, заборон і обмежень, які можуть виникнути внаслідок розробки і прийняття проекту та діючого нормативно-правового акту шляхом аналізу проблеми, шляхів її вирішення і цілей регулювання.

В Узбекистані АРВ проводиться в *обов'язковому порядку* для проектів і прийнятих нормативно-правових актів, які впливають на підприємницьку діяльність, права, свободи і законні інтереси громадян, а також навколишнє середовище.

*Характеристика становлення АРВ та визначення предмету або сфери діяльності нормативно-правового акту.* АРВ в Узбекистані поетапно впроваджується з 2008 року. Урядом було прийнято ряд рішень щодо закріплення принципів АРВ в національному законодавстві. Найважливішим стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів Узбекистану від 2 грудня 2014 року № 328 «Про заходи щодо впровадження АРВ законодавчих актів на підприємницьку

діяльність», відповідно до якої проекти і прийняті нормативно-правові акти, що впливають на здійснення підприємницької діяльності, підлягають розміщенню на Єдиному порталі інтерактивних державних послуг Узбекистану для обговорення.

Також, оцінка прийнятих нормативно-правових актів проводилася з метою подальшого спрощення і скорочення дозвільних процедур для здійснення підприємницької діяльності, з ініціативи розробників прийнятого нормативно-правового акта, об'єднань суб'єктів підприємництва, державних та інших уповноважених органів за відповідними напрямками та питань, віднесених до їх компетенції, а також за аргументованим колективним зверненням суб'єктів підприємництва.

Наразі вдосконалення системи АРВ відбувається шляхом впровадження в розробку проектів нормативно-правових актів нових інноваційних методів «розумного регулювання», що надають можливість прийняття глибоко продуманих і прорахованих рішень з широким залученням громадськості. Такі зміни розпочалися після схвалення Концепції вдосконалення нормотворчої діяльності від 8 серпня 2018 року [9]. Подальший розвиток система АРВ отримала у 2021 р. з прийняттям Постанови Президента Узбекистану «Про заходи щодо подальшого вдосконалення системи АРВ» [12]. Вдосконалення процедури розробки та прийняття нормативно-правових актів передбачено новою редакцією Закону «Про нормативно-правові акти», який набрав чинності 20 квітня 2021 року. Закон визначає процедуру розробки та прийняття нормативно-правових актів, робить її більш прозорою та впорядкованою. Він включає в якості додатку єдину методику юридично-технічного оформлення проектів нормативно-правових актів, а також інформаційно-аналітичних матеріалів [5].

З 2021 р., відповідно до Положення про порядок оцінки впливу проектів, обговоренню й оцінці впливу на підприємницьку діяльність підлягають розроблені проекти нормативно-правових актів, що передбачають:

- введення нових обмежень і нових видів дозвільних процедур, ліцензій господарюючим суб'єктам або поширення діючих обмежень, дозвільних процедур і

ліцензованих видів діяльності на більш широке коло учасників ринку;

- введення додаткових вимог і умов для отримання дозвільних документів або ліцензій;

- підвищення вимог до мінімального розміру статутного капіталу юридичних осіб;

- обмеження (зменшення) встановлених прав господарюючих суб'єктів або покладання на них додаткових зобов'язань або додаткових витрат;

- встановлення для суб'єктів господарювання будь-яких видів пільг, гарантій, преференцій, а також надання їм нових, в тому числі ексклюзивних прав.

Згідно з Постановою № 328, починаючи з 1 січня 2022 р., по всіх проектах і прийнятих нормативно-правових актах, що впливають на права і законні інтереси фізичних і юридичних осіб; підприємницьку діяльність і конкуренцію; стан екології і навколишнього середовища проводиться АРВ.

*Визначення інституцій, які займаються питаннями аналізу регуляторного впливу.* АРВ нормативно-правових актів проводить **розробник** і за результатами складає звіти.

У державних органах та організаціях для проведення АРВ проектів та прийнятих нормативно-правових актів створюється робоча група з АРВ в яку входять юристи, економісти, представники експертно-аналітичних груп, а також працівники відповідальні за АРВ.

проекту нормативно-правового акта і звіт про АРВ вивчаються:

- Міністерством економічного розвитку і скорочення бідності Республіки Узбекистан - на предмет впливу на підприємницьку діяльність;

- Антимонопольним комітетом Республіки Узбекистан - на предмет впливу на конкуренцію;

- Державним комітетом з екології та охорони навколишнього середовища Республіки Узбекистан - на предмет впливу на навколишнє середовище;

- державними органами і організаціями, відповідальними за здійснення державної політики у відповідній сфері - на предмет впливу на права, свободи і законні інтереси громадян.

Координацію діяльності державних органів та інших організацій з проведення АРВ, правової експертизи, контролю оцінки якості

регуляторного впливу здійснює Міністерство юстиції, після внесення проекту нормативно-правового акту і звіту про АРВ розробником.

Передбачається проведення АРВ більш ніж 20 тис. чинних законодавчих актів, відповідно до плану, який щорічно подає Міністерство юстиції, на основі пропозицій, представлених учасниками громадських обговорень та затверджується Кабінетом Міністрів.

Моніторинг діючих нормативно-правових актів здійснюється органами державного управління та іншими організаціями одночасно з проведенням АРВ проектів нормативно-правових актів з урахуванням результатів проведення АРВ.

Важливо відзначити, що порядок проведення АРВ проектів та прийнятих нормативно-правових актів визначається відповідним Положенням [12]. Документ передбачає впровадження комплексної системи АРВ в процес ініціювання/планування, розробки, прийняття, а також подальшого аналізу фактичних наслідків при виконанні прийнятого нормативно-правового акта.

У разі проведення розробником АРВ в повній відповідності з вимогами відповідного Положення Міністерство юстиції видає висновок про доцільність чи недоцільність прийняття проекту, яке містить в собі інформацію про наявність чи відсутність в проекті необґрунтованих витрат сторін, покладання зайвих обов'язків, заборон і обмежень, а також обґрунтованості або необґрунтованості рішення проблеми пропонуваним методом регулювання.

*Огляд інструментів.* Звіт про АРВ та проекту нормативно-правового акту в обов'язковому порядку проходить громадське обговорення, для погодження із зацікавленими міністерствами і відомствами, шляхом його розміщення розробником в Єдиній електронній системі розробки і узгодження проектів нормативно-правових актів (regulation.gov.uz) на термін не менше 15 днів.

Звіт про АРВ готується розробником за підсумками проведеної АРВ проекту або прийнятого нормативно-правового акта. У звіті про АРВ відображається опис позитивних, негативних або нейтральних наслідків впливу проекту. Звіт має наступну структуру:



- опис проблеми для вирішення якої пропонується проведення АРВ, аналіз негативних наслідків, які можуть виникнути внаслідок неприйняття заходів регулювання;

- опис доцільності та переваг застосування обраного заходу для цілей пропонованого регулювання, вирішення виявленої проблеми і досягнення намічених цілей;

- аналіз допустимих альтернатив вирішення проблем;

- відомості про суб'єктів, на інтереси яких впливає пропонований проект;

- результати аналізу і порівняння, отримані шляхом кількісного розрахунку одержуваної вигоди і (або) виникнення витрат зацікавлених сторін внаслідок прийняття проекту і його реалізації;

- вплив запропонованого заходу регулювання на відповідну сферу і ризик можливих негативних наслідків через його застосування;

- організаційні, технічні, методичні, інформаційні та інші заходи, необхідні для досягнення цілей регулювання;

- прогнозована дата набуття проектом чинності;

- інші дані, пов'язані з проведенням АРВ.

Важливим є те, що учасники громадського обговорення, а також інші організації та громадяни можуть проводити альтернативний АРВ проекту. Висновки, підготовлені за результатами альтернативного АРВ проекту, проведеного учасниками громадського обговорення, в обов'язковому порядку розглядаються відповідними державними органами.

Розробник узагальнює та аналізує пропозиції, як учасників громадського обговорення, так і зацікавлених сторін. Для оцінки доцільності та необхідності запровадження регуляторних інструментів у певній галузі під час громадських обговорень проекту повинен включати звіт про АРВ та іншу необхідну інформацію. Представники зацікавлених сторін можуть приймати участь в обговоренні.

Проведення громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, в першу чергу, спрямовано на зниження витрат зацікавлених осіб (суб'єктів підприємницької діяльності), забезпечення економії бюджетних коштів, зниження ризику виникнення

корупції, а також підвищення довіри громадян і бізнесу до прийнятих з боку держави рішень. Підсумковим результатом громадського обговорення є підвищення ефективності державного регулювання в тій чи іншій галузі [9].

*Розкриття методичних особливостей та джерел інформації.* АРВ проекту або прийнятого нормативно-правового акта проводиться на підставі прийнятої методології. Для АРВ використовуються такі методи: "**Ex-ante**" - оцінка впливу проекту; "**Ex-post**" - вивчення ефекту засобів регулювання, накладених нормативним документом на основі ретроспективного аналізу (реальних даних) [10], елементом якого є *аналіз витрат і вигод*.

Витрати згруповані наступним чином:

а) прямі витрати - зобов'язання, які можуть безпосередньо вплинути на сторони внаслідок регулювання (державне мито за ліцензію, реєстрацію, збори за подачу заяви тощо);

б) непрямі витрати - всі витрати, крім прямих, понесені відповідно до нормативних вимог (витрати, пов'язані із безпекою умов праці; придбанням обладнання для дотримання екологічних вимог тощо);

в) адміністративні витрати - витрати на адміністративну діяльність, які підприємці несуть для виконання своїх інформаційних зобов'язань (річний звіт про умови праці; документи по встановленню обладнання тощо).

Джерелами інформації для проведення АРВ є: офіційні статистичні дані; відомості державних органів і організацій; науково-аналітичні матеріали та публікації; матеріали науково-практичних семінарів, конференцій і засідань з питань прогнозування наслідків; результати соціальних опитувань, проведених уповноваженими організаціями і розробником; публікації в засобах масової інформації, включаючи офіційні веб-сайти; дані, отримані в процесі проведених досліджень, в т.ч. безпосередньо державними органами та організаціями в рамках проведення АРВ з виїздом на місце та інші джерела.

АРВ нормативно-правового акта може бути здійснено повторно мінімум через один рік після його проведення.

### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямку**

На сьогоднішній день в Україні, Вірменії та Узбекистані, як і в світі в цілому, відсутня єдина загальновизнана універсальна методика, яка б застосовувалася для проведення АРВ.

У Вірменії, при впровадженні АРВ, такий аналіз спочатку проводився для нормативно-правових актів, що впливали на бізнес, а згодом АРВ почав застосовуватися до 17 сфер соціально-економічної діяльності. В Узбекистані до 2021 р., при проведенні АРВ, враховувався вплив лише на підприємницьку діяльність, тоді як згодом він був розширений та включає вплив на населення, підприємців, споживачів, і в цілому на економіку і суспільство. В Україні оцінюється вплив нормативно-правових актів на державу, бізнес та громадян.

Процес впровадження АРВ в Узбекистані (2008 р.) та Вірменії (2008 р.) розпочався пізніше в порівнянні з Україною (2004 р.). У Вірменії від початку впровадження системи АРВ до настання істотних змін пройшло 3 роки, в Узбекистані - 6 років, тоді як в Україні - 8 років, хоча система АРВ в зазначених країнах й досі потребує удосконалення. Треба зазначити, що в процесі прийняття АРВ у Вірменії, Узбекистані та Україні, кожна з країн отримувала ту чи іншу міжнародну програмну підтримку.

Одним з інструментів, що сприяв спрощенню процедур початку розвитку бізнесу та адміністрування у Вірменії, була «Регуляторна гільйотина». Цей інструмент застосовувався протягом чотирьох років, що дозволило скоротити кількість нормативно-правових актів. В Україні, починаючи з 2005 р., періодично також проводилась «Регуляторна гільйотина» в рамках реформи дерегуляції. Використання цього інструменту, на відміну від закордонного досвіду: 1) розтягнулося на 6 років; 2) не мало системності та узгодженості; 3) не призвело до покращення якості державного регулювання і поліпшення бізнес-клімату; 4) не сприяло формуванню позитивного інвестиційного іміджу.

Ще одним ефективним інструментом АРВ, який діє у Вірменії, є анкетне опитування для

кожної сфери впливу, що доцільно впровадити в практику АРВ в Україні.

Ефективність впровадження АРВ у Вірменії можна простежити виходячи зі збільшення частки нормативно-правових актів, які отримали позитивний висновок після проведення експертизи (з 25% у 2016 р. до 41% у 2017 р.).

Процес АРВ у Вірменії відбувається паралельно процесу прийняття нормативно-правового акту, тоді як в Україні цей процес передують прийняттю нормативно-правового акту щодо якого така оцінка має проводитися. Механізм проходження АРВ для проектів та нормативно-правових актів у Вірменії, які приймаються відповідними державними інституціями, є обов'язковим, тоді як для нормативно-правових актів ініційованих депутатами, АРВ піддаються нормативно-правові акти лише за дорученням Уряду або Прем'єр-міністра. В Україні всі нормативно-правові акти ініційовані депутатами не підпадають під АРВ.

На відміну від України та Узбекистану, у Вірменії застосовується багатоступінчаста система для визначення вагомості впливу можливих наслідків, спричинених запропонованим рішенням, що дозволяє більш глибоко оцінити наслідки та виокремити ті нормативно-правові акти, які мають більший вплив.

Особливістю процедури проведення АРВ в Узбекистані є не лише її застосування до нових проектів нормативно-правових актів, а й застосування до всіх раніше прийнятих нормативно-правових актів, для чого Кабінетом Міністрів затверджуються щорічні плани проведення АРВ.

В Узбекистані введено чіткий розподіл вивчення предметності проектів нормативно-правових актів, тобто за чотирма визначеними сферами діяльності закріплено відповідальний державний орган, тоді як в Україні Державна регуляторна служба яка визначає до яких державних органів надсилати нормативно-правові акти для експертизи.

Функція контролю за проведенням АРВ в Узбекистані покладена на Міністерство юстиції, тоді як в Україні та Вірменії для цього створено окремий державний орган: в Україні - Державна регуляторна служба України; у Вірменії - Департамент оцінки

регулюючого впливу при апараті Прем'єр-міністра Вірменії [2].

Громадське обговорення в Узбекистані проводиться на основі двох окремих розроблених опитувальних листів: 1) для проектів нормативно-правових актів; 2) для прийнятих нормативно-правових актів. Особливістю громадських обговорень в Узбекистані є можливість проведення альтернативного АРВ проекту громадянами, який в подальшому має розглядати уповноважений державний орган, що, на нашу думку, доцільно впровадити в Україні для нормативно-правових актів, які мають значний соціально-економічний вплив.

Діюча в Україні система громадського обговорення проектів нормативно-правових актів є обов'язковою й проводиться протягом не менше одного місяця на сайті органу, який підготував відповідний нормативно-правовий акт, тоді як у Вірменії та Узбекистані на це виділяється 14-15 днів, що в умовах діючої

системи АРВ в Україні є малим терміном. Доцільно створити єдину цифрову платформу для публікації проектів нормативно-правових актів, на зразок того, що функціонує у Вірменії та Узбекистані. Це забезпечить дієвий механізм організації громадського обговорення проектів нормативно-правових актів та підведення підсумків пропозицій з боку громадянського суспільства в онлайн режимі.

Резюмуючи, варто зазначити, що питанням забезпечення транспарентності нормативно-правового регулювання приділяється значна увага у розглянутих країнах. Забезпечення відкритості та доступності АРВ проектів нормативно-правових актів та прийнятих нормативно-правових актів здійснюється за допомогою їх публікації в офіційних джерелах, а також на сайтах. Проте, впровадження АРВ ще потребує проведення значної роботи.

NYKYFORUK O.1\*, STASIUK O.2, CHMYROVA L.3, FEDIAI N.4

1\* DSc in Economics, Senior Researcher, Head of department, State Organization "Institute of the Economy and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine", e-mail: elena.nikiforuk@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-7376-3373

2 PhD in Economics, Senior Researcher, State Organization "Institute of the Economy and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine, e-mail: stasyuk\_o\_m@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-4701-5598

3 PhD in Economics, Researcher, State Organization "Institute of the Economy and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine", e-mail: potapenko\_lora@ukr.net, ORCID ID: 0000-0003-1811-2409

4 PhD in Economics, Junior Researcher, State Organization "Institute of the Economy and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine", e-mail: chaicynan@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-6529-1078

## EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF REGULATORY IMPACT ANALYSIS IN INDIVIDUAL POST-SOVIET COUNTRIES

**Objective.** The aim of the article is to study the experience of implementing such an instrument of regulatory policy as the regulatory impact analysis of regulations in some post-Soviet countries. **Methodology.** To achieve this goal used a wide range of general and special methods of scientific knowledge: comparative analysis, system-structural, generalization. **Findings.** Based on the assessment of the experience of implementing the regulatory impact analysis of individual post-Soviet countries, the peculiarities of the process of their implementation in Armenia and Uzbekistan are revealed. The structural elements of regulatory impact analysis are singled out: the purpose of regulatory impact analysis; characteristics of the formation of regulatory impact analysis; determination of the subject or area of the regulatory legal act; identification of institutions dealing with regulatory impact analysis; review of regulatory impact analysis tools; disclosure of methodological features and sources of information. **Applicability.** The assessment of the experience of implementing the regulatory impact analysis of individual post-Soviet countries was carried out on the basis of selected structural elements of the regulatory impact analysis, which allowed to compare the experience of Armenia and Uzbekistan. Effective tools and positive regulatory legal norms that can be applied in Ukraine are selected. The study of the experience of other countries allowed us to see some methodological and practical issues in the regulatory documents on the regulatory policy of Ukraine and the implementation of regulatory impact analysis, in particular. This article is part of a comprehensive research to improve the regulatory impact analysis in Ukraine based on the identification of best international experience. The finding specified display traits of **significant novelty**.

**Keywords:** regulatory impact analysis; regulatory decisions; regulatory policy; structural elements of regulatory impact analysis; regulatory impact analysis tools; "Regulatory guillotine"; public discussions; regulatory legal act

## REFERENCES

1. Andrusiv, L. (2017), "Theoretical and legal foundations of the system of normative and legal acts", *Teoriia derzhavy i prava*, vol. 4, pp. 128-131.
2. "Office of the Prime Minister of the Republic of Armenia", *Pravitel'stvo Respubliki Armeniya*, available at <https://www.gov.am/ru/staff-structure/info/280/>
3. "Business environment", *Ministerstvo ekonomiki Respubliki Armeniya*, available at: <https://www.mineconomy.am/ru/page/94>
4. Borbuniuk, O.O. (2013) Regulatory acts as a type of normative legal acts". *Forum prava*. vol., 3. pp. 46–52. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_10.pdf)
5. "Uzbekistan adopts new version of law on normative legal acts" (2021), *Dentons*, available at: <https://www.dentons.com/ru/insights/articles/2021/april/29/uzbekistan-revamps-the-law-on-regulatory-legal-acts>
6. Zharaia, S.V. (2004), "Peculiarities of the use of statistical data in monitoring the effectiveness of regulatory acts", *Universytetski naukovyi zapysky. Naukovyi chasopys Khmelnytsky*, vol. 4(12), pp. 346-352, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2004\\_4\\_58](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_58)
7. Ivanova, O.I., Udovenko, A.O. (2017), "Problems of the procedure of analysis of regulatory impact of draft regulations", *Problemy ekonomiky*, vol. 2, pp. 98-103, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon\\_2017\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2017_2_14)
8. Litvinov, O.V., Litvinova, N.M. (2014), "Foreign experience in conducting regulatory reforms and using the "regulatory guillotine"", *Aspekty publichnoho upravlinnia*, vol. 7 (9), pp. 37-48, available at: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/51/51>
9. Mukumov, B. (2020), "Assessment of the regulatory impact of regulatory legal acts on business activities in the context of the coronavirus pandemic (on the example of the Chamber of Commerce and Industry of the Republic of Uzbekistan)", *Review of law sciences*, pp. 74-77.
10. "On approval of the methodology and forms of the report on the assessment of the regulatory impact of draft regulatory legal acts and adopted regulatory legal acts": Order of the Minister of Justice of the Republic of Uzbekistan dated March 31, 2021 No. 7-mx, (2021), *Nacional'naya baza dannyh zakonodatel'stva*, available at: <https://www.lex.uz/docs/5350096>
11. "ՆՈՐԱՄԱՏԻՎԻՐԱՎԱԿԱՆԱԿՏԵՐԻՍԱՍԻՆ: ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԸ", (2018), ՀՕ-180-Ն, ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆՏԵՂԵԿԱՏՎԱԿԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳ, available at: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=123348>
12. "On measures to further improve the regulatory impact assessment system": Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 2021 No. 07/21/5025/0208, (2021), *Nacional'naya baza dannyh zakonodatel'stva*, available at: <https://lex.uz/docs/5331933>
13. ԻՐԱՎԱԿԱՆԱԿՏԵՐԻՍԱՍԻՆ: ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԸ", (2002), ՀՕ-320, ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆՏԵՂԵԿԱՏՎԱԿԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳ, available at: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=1085>
14. "On the results of monitoring the implementation in 2017-2018 by the member states of the Eurasian Economic Union of the provisions provided for by the Rules for regulating trade in services, institutions and activities": Report of the Eurasian Economic Commission, *Pravovoj portal*, available at: [https://docs.eaeunion.org/pd\\_12092018\\_att](https://docs.eaeunion.org/pd_12092018_att)
15. PM receives Head of OSCE Yerevan Office, (2015), *Pravitel'stvo Respubliki Armeniya*, available at: <https://www.gov.am/ru/news/item/7838/>
16. Razumova, H.V. (2019), "Foreign experience in developing and implementing regulatory policy", *Efektivna ekonomika*, vol. 10, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7311>
17. Stasiuk O.M., Chmyrova L.U., Fediai N.O., Lyashenko O.F. (2021), "Analysis of the influence of the regulatory act regarding the increase of tariffs of freight railway on the interests of the state, business entities and the citizen", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 11, pp. 65-73
18. Udovenko, A.O. (2016), "Analysis of foreign models of regulatory impact assessment", *Ekonomika ta suspilstvo*, vol. 3, pp. 17-22
19. Dvorak, J. (2015), "The Lithuanian Government's Policy of Regulatory Impact Assessment", *Management and Business Administration, Central Europe*, vol. 23. pp. 129–146. (in English)
20. Manual on regulatory impact assessment. For use in the public service of the Republic of Armenia. *Ministry of Economy of the Republic of Armenia*, available at: [https://www.legislationline.org/download/id/8103/file/Armenia\\_regulatory\\_impact\\_assessment\\_manual\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8103/file/Armenia_regulatory_impact_assessment_manual_en.pdf) (in English)
21. Karpen, U. "Regulatory Impact Assessment (RIA) by Independent Bodies", *European court of Auditors*, available at: <https://www.eca.europa.eu/sites/regulatory-impact-analysis-conference/EN/Documents/Article%20KARPEN.pdf> (in English)

Стаття надійшла до редакції: 25.06.2022

Received: 2022.06.25