

# Методологічна записка щодо особливостей Аналізу впливу регуляторного акту (АВРА) у рамках гармонізації із законодавством ЄС

## Концептуальна основа

*Аналіз впливу регуляторного акта* - це аналітичний підхід, спрямований на оцінку можливих витрат, переваг, ризиків, наслідків та побічних ефектів від реалізації інструментів запланованої політики, а саме – законів та підзаконних актів. Отримані результати застосовуються для поліпшення якості таких політичних інструментів

Розвинені країни<sup>1</sup>, зокрема країни ЄС<sup>2</sup> практикують Аналіз впливу регуляторного акту (АВРА) протягом останніх двох десятиліть як корисний інструмент регуляторної політики. Цей метод застосовується для сприяння досягненню різноманітних цілей регуляторної політики, а саме:

- Для постійної перевірки якості запланованих нормативних актів із тим, щоби покращити взаємини між Урядом, із одного боку, та бізнесом, громадянами й споживачами, з іншого боку
- Для цілей дерегулювання та адміністративного спрощення
- Для гармонізації законодавства.

Існує чимало чудових і випробуваних методологій для підготовки Аналізу впливу регуляторного акту. Більшість із них можна завантажити з Інтернету. На назви деяких із них є посилання у виносках цієї Методологічної записки. З цієї причини, немає необхідності у розробці методу підготовки АВРА у випадках загального характеру. Проте, в особливих випадках, як наприклад щодо АВРА, який застосовується для сприяння процесу гармонізації законодавства, не існує широко відомої методології.

---

<sup>1</sup> Наприклад, дивіться такі видання ОЕСР: (а) ОЕСР: “Від канцелярського до інтелектуального бюрократизму. Адміністративне спрощення в країнах ОЕСР” Видавництво ОЕСР. Париж, 2003, 261 стор. (б) “Керівні принципи ОЕСР щодо регуляторної якості та результативності” Париж, квітень 2005 р. (с) ОЕСР: „Аналіз впливу регуляторного акту у країнах ОЕСР. Проблеми країн, що розвиваються” Редактор: Делія Родріго, стор. 33, Дака, Бангладеш, червень 2005.

2. “Порівняльний аналіз оцінки регуляторного впливу в десяти країнах ЄС”. Звіт, підготовлений для Директорів ЄС Групи з питань покращення регулювання. Рада Європейського Союзу. Дублін, травень 2004.

## **Сфери застосування АВРА**

Ця Методологічна записка має на меті пояснити, як АВРА у контексті адаптації законодавства відрізняється від традиційних АВРА.

АВРА застосовується для різноманітних цілей. Найбільш доречними є наступні три сфери застосування:

- *Програми покращення регулювання.* Багато країн застосовують АВРА як невід’ємний компонент довгострокових програм для перевірки якості запланованих регулювань. У більшості таких випадків, основна мета підготовки АВРА полягає в удосконаленні регуляторного середовища для суб’єктів господарювання, громадян і споживачів та використанні його результатів у процесі консультацій. Прикладом такого виду діяльності може бути АВРА, що проводиться під керівництвом Державного Комітету України з регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємництва) для виконання Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (№. 1160-IV, 11.09.2003)
- *Кампанії з дерегулювання.* Багато країн започаткували програми дерегулювання та кампанії адміністративного спрощення. У таких випадках, головною метою діяльності є поступове скорочення низки непотрібних, застарілих нормативних актів. Україна розпочала таку діяльність 2005 року шляхом застосування так званого “Принципу гільйотини” до декількох тисяч нормативних актів, виданих центральними та місцевими органами влади.<sup>3</sup> Деретулювання є ще одним видом діяльності, де можна успішно застосовувати АВРА. Якщо існують сумніви щодо необхідності скасування нормативного акту, то спрощена процедура АВРА сприятиме прийняттю рішення.
- *Гармонізація законодавства.* Декілька країн-кандидатів на членство в ЄС започаткували широкі або поодинокі програми підготовки АВРА задля сприяння процесу гармонізації національного законодавства з законодавством ЄС. У таких випадках, мета АВРА полягала в скороченні витрат, пов’язаних із адаптацією законодавства, для Уряду, підприємств, громадян, а також сприянні переговорному процесу.

У випадку гармонізації законодавства, методологія АВРА має деякі особливості, які можна підсумувати таким чином:

*Впливи гармонізації законодавства – і тільки такі впливи.* Аналізуючи впливи процесу гармонізації законодавства, слід порівнювати законодавчі заходи існуючого національного законодавства з правовими нормами законодавчого акту ЄС, що має запроваджуватися. Слід виявляти законодавчі та інституційні відмінності між чинним та гармонізованим нормативним актом. Такі відмінності існуватимуть по відношенню до вимог, заходів, механізмів та процедур реалізації, а також інституційної / організаційної будови, необхідної для проведення нормативного акту в життя. Слід висвітлювати такі (і лише такі) впливи в АВРА, які можна віднести до вищезазначених відмінностей. Якщо виявляється певний вплив, але його вже було віднесено до раніше існуючого чинного нормативного акту, то АВРА може посилатися на це, але має кваліфікувати цей вплив як непрямий наслідок гармонізації законодавства.

---

<sup>3</sup> Дивіться Указ Президента України від 12 травня 2005 року № 779/2005 “Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва” (“On liberalization of entrepreneurial activity and state support of entrepreneurship”)

*Відсутній варіант “Не змінювати нічого”.* У загальних випадках – коли “краще регулювання” є головною метою процесу – у рамках кожного АВРА очікується складання великого переліку інших доречних сценаріїв, окрім видання проаналізованого нормативного акту. У таких випадках, існують широкі можливості для регуляторних і нерегуляторних рішень, у тому числі так званий варіант “Не змінювати нічого”, тобто утримання від будь-якого втручання. Однак, у випадку АВРА в рамках процесу гармонізації законодавства, варіант “Не змінювати нічого”, часто, не є доступним внаслідок міжнародних зобов’язань та чинних угод. У більшості випадків, лише наступні різновиди можливих варіантів є відкритими, здійсненими та змістовними: (а) “Часткова гармонізація”<sup>4</sup> або (б) “Повна гармонізація із значним періодом відстрочки і підготовчою діяльністю”. Слід ретельно досліджувати такі можливі варіанти та альтернативи в рамках АВРА для того, щоби сприяти процесу пристосування до нових норм всіх зацікавлених сторін, у тому числі Уряду, підприємств і різних верств суспільства.

*Українсько-європейські стосунки.* Готуючи АВРА для сприяння гармонізації законодавства ЄС в Україні, слід приділяти особливу увагу всім аспектам взаємин між Україною та Європою, особливо сферам торгівлі, конкуренції, туризму, інвестиціям та іншим напрямкам економіки. Якщо порівняти його із АВРА загального характеру, то виявляться значні відмінності. У рамках АВРА, метою якого є сприяння гармонізації законодавства ЄС, слід докладати особливих зусиль щоби (а) зібрати статистичні дані, що стосуються таких взаємин, щодо галузей економіки України, соціальних груп і діяльності, на які може вплинути гармонізація,<sup>5</sup> та (б) провести консультації з тими зацікавленими сторонами, які залежні від європейсько-української торгівлі, конкуренції, туризму, інвестицій та інших типів економічної взаємодії. Проте, в залежності від конкретного акту *acquis*, також важливим є включення до процесу консультацій тих українських зацікавлених сторін, що безпосередньо не залучені до торгівлі або іншої взаємодії з ЄС, але на яких прямо або опосередковано впливає процес регулювання.

---

<sup>4</sup> Ст. 3 Глави ІХ Закону України “Про Національну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 29, стор. 367), непрямо натякає на те, що часткова гармонізація протягом невизначеного періоду часу є неможливою, приписуючи, що нормативні акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть бути прийняті на основі обґрунтування необхідності їх прийняття та впродовж чітко визначеного терміну.

<sup>5</sup> Приклад: якщо цільовою групою, на яку може вплинути плановене регулювання є підприємства, та такі дані мають включати відомості про імпорт і експорт цих підприємств до Європейського Союзу, а також європейські інвестиції у ці підприємства.

*Опрацювання сукупностей нормативних актів.* У багатьох випадках, вплив запровадження окремих європейських нормативних актів не можна виміряти так просто. Натомість, можна згрупувати нормативні акти ЄС у логічно структуровані сукупності нормативних актів, пов'язаних за певною ознакою. Приклади таких сукупностей нормативних актів: технічні регламенти Нового підходу, регламенти щодо управління в сфері поводження з відходами тощо. Результати АВРА, наскільки можливо, мають вказувати на впливи окремого нормативного акту. Проте, якщо це неможливо, то, розумним компромісом є прогнозування впливу запровадження всієї відповідної сукупності нормативних актів, що аналізуються. Законодавча база України щодо оцінки регуляторного впливу передбачає проведення АВРА лише стосовно проектів окремих нормативних актів. Проте, у певних випадках гармонізації законодавства, вимірювання впливу стає можливим лише на рівні аналізу 'сукупності' регуляторних актів. В такому випадку ефективно сприяти процесу законодавчої гармонізації можна шляхом (а) оцінювання впливу, одночасно вимірюючи всю сукупність гармонізованих законодавчих актів, які впливають на галузь економіки, як наприклад, дорожній транспорт або шляхом (б) оцінки впливу, коли вкупі вимірюється вся сукупність гармонізованих законодавчих актів, які впливають на окреме підприємство.<sup>6</sup>

*Використання аналогічних АВРА.* Для певних напрямів політики, існує велика кількість матеріалів як результат практики гармонізації законодавства нових країн-членів ЄС. Аналіз впливу від запровадження певних актів європейського законодавства може базуватися на результатах аналогічних АВРА, проведених раніше в інших країнах у подібних ситуаціях. Використовуючи такі АВРА як орієнтири, можна виявити раніше приховані деталі регуляторного середовища.

*Допомога з джерел в Україні, ЄС та з інших джерел.* Процеси вдосконалення механізмів реалізації законодавчих актів, підвищення рівня поінформованості можуть потребувати додаткових ресурсів. АВРА повинні вказувати, щодо якого виду допомоги необхідно робити запит, на яку поміч можна сподіватися від (а) Уряду України (б) інших донорів, наприклад, ЄС.

### **Джерела шаблонів, використаних у цій методологічній записці**

Рекомендована методологія ґрунтується на трьох джерелах:

- Базова структура та запитання в зразках узяті (тобто, скопійовані) з наступного джерела: "Посібник з підготовки аналізу регуляторного впливу (АРВ) для України", підготовленого АМР США-DAI<sup>7</sup>. Причина, з якої цю методологію було рекомендовано в деталях, полягає в наступному. Наразі в Україні впроваджується діяльність під керівництвом Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємництва). У рамках цієї діяльності вже до кінця 2007 року було проведено декілька тисяч (!) АВРА. Бажано, аби результати АВРА під проводом Державного Департаменту з питань адаптації законодавства (ДДАЗ) були співставні з результатами аналізів впливу, підготовлених у рамках процесу під керівництвом Держкомпідприємництва.

<sup>6</sup> Методична рекомендація щодо оцінювання впливу регуляторного акту на рівні підприємства з особливим наголосом на вимірюванні готовності підприємств до вступу в ЄС. Петер Футо Вільнюс 2000. Джерело: [www.euro.lt/old/upl\\_images/20020212112232.doc](http://www.euro.lt/old/upl_images/20020212112232.doc)

<sup>7</sup> "Посібник з підготовки аналізу регуляторного впливу (АРВ) для України". Рукопис підготовлено DAI Europе за підтримки Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. Видано за підтримки Агентства міжнародного розвитку США (USAID).

- “Посібник із питань АВРА для України” було порівняно з методологією АВРА, рекомендованою Групою Сполученого Королівства з питань покращення регулювання<sup>8</sup>. В результаті порівняння виявилось, що не існує значних відмінностей між двома методологіями (українською та Сполученого Королівства). У вищезазначеній методології Сполученого Королівства, поступовий процес розробки АВРА для окремих проектів нормативних актів був окреслений у загальних рисах, відповідно до чого спочатку готується “Попередній АВРА” (або «Спрощений АВРА»), потім “Частковий АВРА” і, зрештою, “Повний АВРА”. Деякі корисні поради щодо підготовки початкового/попереднього, часткового та повного АВРА, а також деяких запитань у зразках, рекомендованих вищезазначеною методологією Сполученого Королівства, було включено в цей документ.
- Упродовж 2007 року, Українсько-європейський дорадчий центр із питань законодавства (UEPLAC) розробив дві методології АВРА, спеціально для процесу гармонізації законодавства. Один із робочих документів UEPLAC<sup>9</sup> використовувався для визначення обсягу і показників АВРА за допомогою низки таблиць.

## **Як використовувати шаблон АВРА**

АВРА може містити деяку інформацію по кожному підзаголовку нижченаведеного шаблону (1,2,3,...10 – більш детально дивіться наступний розділ).

- 1. Назва АВРА**
- 2. Визначення мети**
- 3. Визначення проблеми**
- 4. Визначення альтернативних варіантів**
- 5. Оцінювання варіантів – аналіз впливу**
- 6. Залучення зацікавлених сторін**
- 7. Імплементация та виконання законодавства**
- 8. Моніторинг і оцінка**
- 9. Висновки та рекомендації**
- 10. Розробники АВРА**

Проте, необов'язково відповідати на всі запитання шаблону за пронумерованими підзаголовками. Так само, необов'язково заповнювати всі таблиці. Ці шаблонні запитання та таблиці є методичною допомогою у тому, як розробляти тему за конкретним пронумерованим підзаголовком (1,2,3,..10)

---

<sup>8</sup> “Покращення формулювання політики: Посібник із оцінки регуляторного впливу”. Підрозділ з питань регуляторного впливу, Секретаріат Кабінету Міністрів Великої Британії. Дата публікації: січень 2003.

<sup>9</sup> Методичний посібник із оцінки регуляторного впливу в контексті адаптації законодавства. Проект, грудень 2007. Рукопис підготовлено Українсько-європейським дорадчим центром із питань законодавства (UEPLAC).

Індивідуальний АВРА розвивається (еволюціонує) через проекти і робочі документи. Етапи цього процесу називаються 'Попередній АВРА', 'Частковий АВРА' та 'Повний АВРА'. Попередні АВРА можуть включати багато відкритих запитань, їх оцінки, твердження та рекомендації можуть асоціюватися з низьким рівнем визначеності. Консультування та збір даних служать цілям покращення знань про регульовану галузь, глибшого ознайомлення з регуляторним середовищем та соціальними і підприємницькими групами що підпадатимуть під плановане регулювання. Пізніші етапи АВРА (частковий та повний АВРА) характеризуються глибшими та докладнішими знаннями, удосконаленою оцінкою впливу та підвищеною визначеністю.

З вищезазначених причин, якщо дати відповіді на більшість запитань у шаблоні, і якщо заповнити всі таблиці, то результатом такого аналізу буде 'Повний АВРА'. З іншого боку, якщо результати мають лише індикативний характер і є якісними за своєю природою (тобто, немає кількісних відповідей), то такий аналіз називається 'Попередній АВРА'.

Якщо потрібна подальша допомога для надання відповіді на конкретне запитання у шаблоні, то слід ознайомитися із зазначеним методичним матеріалом.

## **Рекомендований шаблон АВРА**

### **1 Назва АВРА**

Назва або назви законодавчих актів ЄС (напр., директива, нормативний акт тощо), за якими пропонуються заходи з транспозиції (запровадження)

Та / або: Назва українського проекту нормативного акту.

### **2 Визначення мети**

Сформулюйте очікуваний результат регулювання.

Визначте мету втручання.

Якщо можливо, поясніть характер європейського нормативного акту, що запроваджуватиметься, його зв'язок із іншими європейськими нормативними документами, його місце в сукупності європейських нормативних документів. Який існує зв'язок цього нормативного акту з відповідними європейськими нормативними актами того ж самого рівня та по вертикалі, якщо таке має місце?

Якщо можливо, поясніть, чи спричинить запровадження цього європейського нормативного акту великі зміни або значне реформування (а) існуючого регуляторного середовища України (б) існуючих органів юстиції? Або, навпаки, це - тільки формальність, яку слід виконувати згідно міжнародних зобов'язань України?

Які українські нормативні документи слід скасувати у зв'язку з запровадженням цього європейського нормативного акту? Чому?

До яких українських нормативних документів слід внести поправки / зміни у зв'язку з запровадженням цього європейського нормативного акту? Чому? Якщо можливо, поясніть доречність і напрямки цих змін.

### **3 Визначення проблеми**

Визначте та проаналізуйте проблему. Оцініть вагомість проблеми (напр., типові ризики щодо безпеки продукту, захисту довкілля тощо, які вимагають такого регулювання).

Поясніть, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою економічних механізмів, а потребує державного регулювання.

Якщо проблема має вирішуватися за допомогою нового нормативного акту, поясніть, чому не можна вирішити визначену проблему через чинні нормативні акти або поправки до них.

#### **4 Визначення альтернативних варіантів**

Визначте всі прийнятні альтернативні методи досягнення поставлених цілей, у тому числі ті, які не передбачають прямого державного регулювання.

Чи можлива часткова гармонізація в цьому випадку? Яким буде змістовне часткове запровадженням європейського нормативного документа? Які можна навести аргументи на користь часткового запровадження?

Якщо запропонований український нормативний акт буде схвалено, то транспозиція вищезазначеного європейського законодавчого акту буде повною чи частковою? Якщо гармонізація часткова, то на який період часу?

Чи можлива затримка із реалізацією гармонізації в цьому випадку? Яким може бути змістовний графік запровадження європейського нормативного акту? Які можна навести аргументи на користь повільнішого запровадження?

Які існують взаємозв'язки між можливими варіантами та зобов'язаннями України згідно міжнародних договорів із іншими міжнародними організаціями, окрім ЄС? (напр., членство в СОТ, міжнародні договори з установами ООН, країнами СНД тощо).

#### **5 Оцінювання варіантів – аналіз впливу**

Під цим заголовком слід записувати впливи кожного варіанта (альтернативи, сценарію).

Оцініть всі прийнятні методи досягнення поставлених цілей, у тому числі ті, які не передбачають прямого державного регулювання. Визначте очікувані результати від прийняття пропонованого нормативного акту, у тому числі кошторис очікуваних витрат і переваг для бізнесових структур, громадян і держави внаслідок введення в дію нормативного акту.

Поясніть, які існують законодавчі та інституційні відмінності між існуючим і гармонізованим нормативним документом. Виявляйте відмінності з точки зору заходів, механізмів і процедур реалізації акту, а також інституційної / організаційної будови, необхідної для його виконання. Намагайтесь висвітлювати ті (і тільки ті) впливи, які можна віднести до вищезазначених відмінностей. Якщо певний вплив уже було віднесено до попереднього регулювання, то ви можете згадати це, але не показуйте цей вплив в якості прямого наслідку гармонізації законодавства.

В цьому розділі слід провести кількісний аналіз кожного варіанта, зокрема, оцінити величину (вартість) впливу, як негативного так і позитивного, для кожної з нижчезазначених зацікавлених сторін:

- Держава (інституційні впливи та впливи на надходження та видатки державного бюджету),
- Громадяни (впливи на споживачів, соціальні впливи),
- Підприємства/підприємці (Яким буде вплив на малі та середні підприємства?)

Слід також визначати в цьому розділі АВРА будь-які впливи у сфері розподілу та/або перерозподілу за кожною вищезазначеною зацікавленою стороною. Як наприклад, у разі більшого впливу на конкретний сектор бізнесу у порівнянні з іншим, або якщо існує непропорційний вплив на частину суспільства. Це сприятиме процесу прийняття рішень через демонстрацію очікуваних впливів по кожному варіанту. У деяких випадках, може бути відсутня кількісна інформація – тоді слід проводити якісний аналіз.

Визначте та охарактеризуйте ринки, на які впливає цей нормативний акт. Яким буде вплив на конкуренцію на цих ринках?

Якого роду конфлікти, імовірно, виникатимуть внаслідок запровадження такого нормативного акту? Якщо запропонований нормативний документ негативно впливатиме на певні групи, то, будь-ласка, порекомендуйте заходи, спрямовані на пом'якшення таких негативних наслідків.

Висвітліть ті впливи, які пов'язані з економічними та політичними взаєминами між Україною та Європейським Союзом. Приділіть особливу увагу впливам на українсько-європейські торговельні стосунки.

Окрім зазначеного, слід висвітлити загальний економічний вплив, якщо такий існує.

Використовуйте вищезазначені запитання для оцінювання впливів за кожним варіантом (тобто, альтернативою, сценарієм).

Для ілюстрації та демонстрації впливів, використовуйте у цьому розділі результати пошуку фактів та консультування. Зокрема, використовуйте тут інформацію про

- нинішнє регуляторне середовище запланованого регулювання, тобто, які є чинні нормативні документи, як вони виконуються на сьогодні, та яка інституційна структура відповідає за їх проведення в життя;
- статистичний розмір групи зацікавлених сторін, їхньої діяльності та ринків, які підпали під вплив;
- існуючу та потенційну поведінку зацікавлених сторін, на яких вплинуло регулювання, по відношенню до виконання приписів нормативних документів за різними регуляторними варіантами;
- рівень пов'язаного регуляторного тягаря у рамках різних регуляторних варіантів.

Якщо кількісна інформації недоступна, оцініть впливи на основі якісного підходу.

Представлення впливів у вигляді таблиць

Таблиця 1. Групи, на які вплинуло регулювання

Будь-ласка, визначте групи, на які найбільше впливатиме прийняття цього запропонованого заходу (будь-ласка, позначте негативний вплив '-', а позитивний '+'):

Суб'єкт	Тривалість впливу		Інтенсивність впливу	
	Короткостроковий	Середньо / довгостроковий	Великий	Слабкий
<b>Бізнес-групи</b>				
[назва]				
<b>В Соціальні групи</b>				
[назва]				
<b>С Державні установи</b>				
[назва]				

Таблиця 2. Основні суб'єкти, які виграли або втратили внаслідок запровадження нормативного акту

Будь-ласка, проранжуйте групи (суб'єкти) згідно до величини негативного та позитивного впливу:

Негативний вплив	Позитивний вплив
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.

Таблиця 3.  
Бали впливу

Будь-ласка, заповніть наступну форму. **Бали впливу: -2 = великий негативний вплив; -1 = деякий негативний вплив; 0 = не очікується ніякого впливу; 1 = деякий позитивний вплив; 2 = великий позитивний вплив.** Будь-ласка, позначте лише вплив, пов'язаний із цим запропонованим заходом, який базується на оцінюванні відмінності між існуючою регуляторною ситуацією та ситуацією після повного впровадження запропонованого заходу:

Елемент	Тема	Кількість очок
<b>А</b> Народне господарство	Зміни щодо обсягу випуску продукції	-2...-1...0...+1...+2
	1. Вплив на рівень цін (рівні інфляції)	-2...-1...0...+1...+2
	2. Чисельність працівників	-2...-1...0...+1...+2
	3. Зміна обсягу експорту	-2...-1...0...+1...+2
	4. Можливості імпорту	-2...-1...0...+1...+2
	5. Інновації в секторі економіки	-2...-1...0...+1...+2
<b>В</b> Підприємства	6. Обсяг інвестицій	-2...-1...0...+1...+2
	7. Додаткові разові витрати	-2...-1...0...+1...+2
	8. Зміни у поточних витратах	-2...-1...0...+1...+2
	9. Необхідність у разових і поточних витратах для МСП	-2...-1...0...+1...+2
	10. Необхідність у разових і поточних витратах для окремого регіону	-2...-1...0...+1...+2
	11. Вплив на якість продукції	-2...-1...0...+1...+2
	12. Вплив на рівень конкурентоспроможності	-2...-1...0...+1...+2
	13. Можливості для експорту	-2...-1...0...+1...+2
	14. Можливості для інвестицій	-2...-1...0...+1...+2
15. Можливості для модернізації	-2...-1...0...+1...+2	
16. Невідомий вплив, необхідно провести дослідження	-2...-1...0...+1...+2	
<b>С</b> Суспільство	17. Загальний рівень якості життя	-2...-1...0...+1...+2
	18. Соціальна диференціація	-2...-1...0...+1...+2
	19. Неоднакова вартість (або вигоди) для конкретних груп	-2...-1...0...+1...+2
	20. Неоднакова вартість (або вигоди) для конкретних регіонів	-2...-1...0...+1...+2
	21. Громадське розуміння впливу від запровадження вимог, передбачених проектом законодавчого акту	-2...-1...0...+1...+2
	22. Вплив на довкілля	-2...-1...0...+1...+2
	23. Вплив на культурне середовище	-2...-1...0...+1...+2
	24. Вплив на права, здоров'я та захист споживачів	-2...-1...0...+1...+2
<b>Д</b> Інституційна структура	25. Необхідність у створенні нових інституцій	-2...-1...0...+1...+2
	26. Необхідність у реорганізації інституційної структури	-2...-1...0...+1...+2
	27. Необхідність у навчанні державних службовців	-2...-1...0...+1...+2
	28. Необхідність у дотованих видатках державних установ	-2...-1...0...+1...+2

	29. Необхідність у поточних витратах державних установ	-2...-1...0...+1...+2
--	--	-----------------------

## 6 Залучення зацікавлених сторін

Проведіть консультації з відповідними категоріями зацікавлених сторін, на яких прямо або опосередковано вплине заплановане регулювання. Консультуйтеся із тими суб'єктами господарської діяльності, які активно торгують із країнами ЄС або мають відповідний потенціал, або ж їх успіх на українських чи європейських ринках залежить від їхніх європейських конкурентів.

Зазначте методи консультування та оприлюднення, які використовуються при розробці проекту нормативного акту та АВРА.

Задokumentуйте відгуки, як схвальні так і критичні, стосовно прийняття пропонованого регуляторного акту та будь-які відповідні представлені або виявлені факти.

Зазначте, як результати зворотного зв'язку із зацікавленими сторонами були враховані в проекті регуляторного акту та АВРА.

## 7 Імплементация та виконання законодавства

Чи можна забезпечити виконання нормативного акту? Якщо так, то якою ціною?

Чи мають державні органи влади, місцеві органи самоврядування необхідні ресурси для його проведення в життя?

Як ті, на кого вплине пропонований нормативний акт, виконуватимуть його?

Фізичні та юридичні особи, які повинні виконувати цей нормативний акт та задовольняти його вимогам: чи мають вони необхідні ресурси?

Оцініть ризик впливу зовнішніх факторів на дію пропонованого регуляторного акту.

Удосконалення механізмів виконання законодавства, підвищення рівня поінформованості можуть потребувати додаткових ресурсів. Запит щодо якого виду допомоги має бути зроблений, яка допомога може бути отримана від (а) Уряду України (б) інших донорів, наприклад, ЄС?

Для ілюстрації та демонстрації впливів, використовуйте наявну та зібрану інформацію про введення в дію та виконання законодавства.

## 8 Моніторинг і оцінка

Визначте показники дієвості/ефективності регуляторного акту.

Визначте заходи, яких слід вжити для відстеження дієвості регуляторного акту, якщо його буде прийнято.

## 9 Висновки та рекомендації

Наведіть аргументи на користь переваг обраного методу досягнення поставлених цілей.

Опишіть механізми та дії, які забезпечуватимуть розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття пропонованого регуляторного акту.

Переконайте тих, хто читатиме АВРА, що можна досягти регуляторних цілей, якщо пропонований регуляторний акт буде ухвалено.

Доведіть, що досягнення поставлених цілей за допомогою запропонованого регуляторного акту є можливим з найменшими втратами для суб'єктів господарювання, громадян і держави (у порівнянні з іншими варіантами розв'язання проблеми).

Доведіть обґрунтовано, що отримані переваги завдяки набуттю чинності запропонованого регуляторного акту виправдовуватимуть відповідні витрати, якщо витрати та/або переваги не можна визначити кількісно.

**10 Розробники АВРА:**

Ім'я, прізвище	
Номер телефону	
Адреса електронної пошти	
Посада	
Відділ	
Організація	

Дата:

## Методологічна записка щодо масштабності АВРА: провідні практики спрощеної оцінки впливу

### *Джерела інформації та глибина аналізу*

Ця частина методологічної записки стосується масштабності АВРА та його результату. Іншими словами, вона є оглядом провідних практик, що застосовуються дослідниками під час вирішення питань щодо обсягу та глибини дослідження з АВРА.

Цей розділ має на меті запропонувати методологічну інформацію та деякі практичні приклади стосовно основних форм АВРА. Зокрема, розглядаються наступні питання: у яких випадках і чому виникає така відмінність, і як відрізняється початковий/попередній АВРА від інших етапів оцінювання (частковий / розширений та повний аналіз).

Оскільки АВРА має бути складовою процесу розробки політики, то його слід розпочинати якомога раніше. Отже, регуляторний процес, часто, не може чекати, доки буде зібрана уся вищезазначена інформація. Тому органи виконавчої влади включають вже наявну або легко доступну інформацію в АВРА, навіть попри те, що така інформація може бути неповною. Іншими словами, **масштаб** АВРА може бути обрано в залежності від кількості ресурсів використаних в процесі дослідження та консультування.

У залежності від глибини вищезазначеного інформаційного базису, можна говорити про 'Початковий АВРА', 'Частковий АВРА' та 'Повний АВРА'. 'Початковий АВРА' часто називають "базовим" або "попереднім" чи "спрощеним", а альтернативна назва 'Повного АВРА' - "глибоке" або "розширене" дослідження.

Відповідно до міжнародного досвіду, відмінність між початковим і пізнішими етапами АВРА полягає, головним чином, у тому факті, що чим глибше АВРА, то детальнішим є аналіз і більш кількісно-вираженим опис впливів. Початкові АВРА, часто, проводяться для визначення інтенсивності потенційних впливів, прогнозованих такими аналізами. Згідно принципу пропорційності, у такому випадку може знадобитися глибший варіант АВРА.

Для кожного з аналізованих варіантів розв'язання проблеми, як правило, АВРА має охоплювати наступні аспекти впливів:

- вплив притаманний окремому напрямку політики
- (загальний) економічний вплив;
- вплив на бізнес (підприємства);
- соціальний вплив (у тому числі екологічний);
- інституційний вплив (очікувані/необхідні зміни в державному секторі)
- вплив на бюджетні видатки.

АВРА може бути підготоване тоді, коли зібрана достатня інформація про наступні питання:

- Тип інформації 1: Яким є регуляторне середовище запланованого регулювання, тобто, які нормативні акти є чинними, як вони наразі виконуються, і яка інституційна структура відповідає за їх проведення в життя?
- Тип інформації 2: Якими є статистичні розміри групи зацікавлених сторін та масштаби їхньої діяльності, що підпадатимуть під вплив? Дані дослідження ринків відносно того, які ринки можуть зазнати впливу від регулювання.

До того ж, у більшості випадків необхідно отримувати відгуки від зацікавлених сторін та груп, на які може вплинути регулювання, щодо наступних питань:

- Тип інформації 3: Якими є існуючі та потенційні моделі поведінки щодо виконання законодавства з боку зацікавлених сторін, які підпали під вплив, за різними регуляторними варіантами (тобто, якщо ніяке регуляторне втручання не планується, і у разі здійснення запланованого регулювання)?
- Тип інформації 4: Яким є розмір пов'язаного з регулюванням тягаря за його різними варіантами?

Часто, процес збирання вищезазначеної інформації є нелегким і непрямим. Органи державної влади, такі як міністерства та підпорядковані відомства обізнані достатньою мірою щодо типу інформації 1, але інші типи інформації не є в наявності безпосередньо, і її збір потребує проведення дослідження та консультацій.

Нещодавнє опитування<sup>10</sup> в 10-ти країнах-членах ЄС включало таке питання до органів державного управління: “Чи існує у вашій країні відмінність між спрощеною та розширеною, глибокою оцінкою впливу?” Із 10-ти країн-респондентів, лише 2 країни, Фінляндія та Голландія дали відповідь “так”. Однак поняття “глибина аналізу” з'являється в практиці АВРА у Великій Британії, Італії та Польщі.

---

<sup>10</sup> „Порівняльний аналіз оцінки впливу регуляторного акту в десяти країнах ЄС. Звіт, підготовлений для директорів ЄС Групи покращення регулювання”. Дублін, травень 2004. Головування Італії, Ірландії та Голландії у Раді Європейського Союзу.

## **Сполучене Королівство: три етапи АВРА**

Вищезгадана методологія Сполученого Королівства<sup>11</sup> чітко визначає різні етапи підготовки АВРА: “початковий”, “частковий” та “повний / заключний” АВРА. Вони значно відрізняються за

- ступенем достовірності оцінок впливу,
- обсягом консультацій, на результатах яких базуються твердження,
- та своєрідністю рекомендацій.

Характерні риси цих трьох етапів:

- *Початковий/попередній АВРА* має інформувати та, в ідеалі, супроводжувати проект нормативного акту до конкретного галузевого міністерства. За результатами Початкового АВРА мають формуватися запити на відомчу згоду міністерства на пропозицію. Він має бути пропорційним впливу пропозиції та може містити приблизний аналіз, який базується на вже відомих фактах. Початковий АВРА повинен ґрунтуватися на існуючих інституційних знаннях та попередніх/неформальних консультаціях. Початковий АВРА може складатися з приблизного аналізу, який базується на тому, що розробники вже знають. Він має включати найкращі оцінки розробників щодо можливих ризиків, вигод і затрат, а також визначати напрями, за якими потрібно отримати більше інформації. Ось яким є зміст початкового АВРА:
  - Чітко сформулюйте цілі й завдання політики та визначте проблему.
  - Охарактеризуйте, і якщо можливо, кількісно визначте масштаб ризику (тобто, проблему, яку слід розв’язати).
  - Визначте регуляторні та нерегуляторні альтернативні варіанти розв’язання проблеми, у тому числі ‘Не змінювати нічого’ (як базовий випадок).
  - Зважте ‘за’ і ‘проти’ кожного варіанта та відповідність існуючим вимогам до відповідної галузі.
  - Визначте, хто підпадає під вплив, у тому числі сектори економіки.
  - Зазначте можливі проблеми, пов’язані з дискримінацією та (соціальною) справедливістю.
  - Перевірте, що вже відомо про витрати й вигоди.
  - Визначте будь-які потенційні неумисні наслідки.
  - Визначте впливи, пов’язані з розподілом.
  - Намагайтесь визначити ринки, що зазнаватимуть впливу, та звертайте увагу на впливи на рівень конкуренції.
  - Розгляньте, як забезпечити виконання регуляторного акту, а також визначити потребу в перевірці його результативності.
- *Частковий АВРА* ґрунтується на результатах початкового АВРА. Слід подавати частковий АВРА з пропозицією, яка потребує колективного узгодження з Кабінетом Прем’єр Міністра, Кабінетом Міністрів або відповідними комітетами. Він також має супроводжувати формальний консультаційний процес із зацікавленими сторонами. Такий аналіз має базуватися на результатах більшої кількості обговорень, збиранні даних та неформальних консультаціях. Він має включати опрацьовані варіанти політики щодо регулювання, виконання законодавства, моніторингу, оцінок ефективності витрат та аналізу ризиків. Також є потреба в Аналізі впливу на малі підприємства та оцінці конкуренції.

---

<sup>11</sup> “Покращення формулювання політики: посібник із аналізу впливу регуляторного акту”. Відділ із питань регуляторного впливу, Секретаріат Уряду Великої Британії. Дата опублікування: січень 2003.

- *Повний/заключний АВРА* базується на результатах аналізу в рамках початкового АВРА, які слід оновити в світлі консультацій, додаткової інформації та аналізу. Він має подаватися з чіткими рекомендаціями міністерствам та супроводжувати законодавчі акти під час їх презентації в Парламенті. Його також слід розмістити на інтернет-сайті відповідального міністерства. Такий аналіз має включати декларацію, підписану відповідним міністром, щодо його/її задоволення тим, що вигоди від пропозиції переважають витрати. Повний/заключний АВРА відрізняється від часткового АВРА, передусім, не своєю моделлю, а глибиною та надійністю інформації, на якій він базується, та ясністю його рекомендацій. Зокрема, якщо можливо, оцінювання впливу з точки зору витрат, переваг/вигод і ризиків має супроводжуватися аналізами чутливості<sup>12</sup>. У рамках повного АВРА, часто застосовується економічна / економетрична модель прогнозування впливів запланованого регулювання. Повні АВРА, часто, є продуктами дослідження та консультування, які були передані на субпідряд іншій організації за межами сфери державного управління.

Із вищезазначеного опису логічно виходить, що, згідно британській традиції щодо АВРА, не існує значних відмінностей з точки зору шаблону, необхідного для кожного з цих трьох етапів.

### ***Дослідження на прикладі Сполученого Королівства: 'Попередній АВРА' щодо підвищення мінімального віку, в якому можна залишити систему освіти чи навчання***<sup>13</sup>

Цей попередній АВРА було підготовлено 2007 року Міністерством освіти та професійного навчання Великої Британії. Назва регуляторної ініціативи - "Підвищення очікувань". Цей документ можна завантажити з Інтернету. Об'єм документа: 17 сторінок. Рівень кількісного опису груп, на які вплинув регуляторний акт: високий. Рівень кількісної оцінки самих впливів: низький.

Структура документа.

#### **Мета**

Підвищити до 18 років мінімальний вік, коли молода людина може залишити систему освіти або навчання. Це буде зроблено в два етапи: мінімальний вік становитиме 17 років з вересня 2013; та 18 років - з вересня 2015.

#### **Попередня інформація**

Поточні відповідні законодавчі вимоги та заходи.

Загальна кількість людей, на яких може вплинути пропозиція.

Частка участі молоді віком 16 та 17 років в системі освіти або навчання у Сполученому Королівстві порівняно з іншими країнами ОЕСР.

Існуючі прагнення та політика Уряду.

Статистичні дані щодо перспектив зайнятості за галузями, в залежності від рівня освіти та професійного навчання робочої сили.

Молодь, не охоплена системою освіти чи професійного навчання: втрати для економіки та негативні соціальні побічні наслідки.

<sup>12</sup> Аналіз чутливості – оцінка того, наскільки відчутно змінюються наслідки через зміну базових припущень.

<sup>13</sup> Ця методологічна записка пропонує лише дослідження на конкретному прикладі в рамках 'Попередніх АВРА'. Широкий вибір заключних (поглиблених) АВРА міститься в Додатку документа: „Порівняльний аналіз оцінки регуляторного впливу в десяти країнах ЄС. Звіт підготовлено для директорів ЄС Групи покращення регулювання”. Дублін, травень 2004. Головування Італії, Ірландії та Голландії в Раді Європейського Союзу.

### **Логічне обґрунтування урядового втручання**

Впливи рівнів освітньої кваліфікації на економічні показники, зростання продуктивності, зайнятості, рівні життя, злочинності, конкурентноздатності у Сполученому Королівстві порівняно з країнами-членами ЄС, Індією та Китаєм.

Статистика: Впливи існуючої освітньої кваліфікацій на рівень заробітної плати та просування по службі в залежності від статі (чол/жін).

Кількісний прогноз: очікується різке зниження кількості робіт низької кваліфікації до 2020 року, в той час як важливість високотехнологічних робіт зростатиме.

Показник: відсоток молодих людей віком 17 років, які братимуть участь у системі освіти та професійного навчання до 2015 року.

### **Проведення консультацій з зацікавленими сторонами**

Декларація: Міністерство повністю відповідатиме за проведення консультацій щодо цієї пропозиції з усіма ключовими групами зацікавлених сторін.

Форуми та канали запланованих консультацій.

Перелік урядових установ, з якими вже були проведені консультації.

### **Можливі варіанти**

Варіант 1 – Не робити/не змінювати нічого.

Варіант 2 – Законодавство, яке передбачатиме підвищення мінімального віку до 18 років, у якому молода людина може залишити систему освіти або навчання, у тому числі мінімальний обов'язок роботодавця.

Місцеві органи влади відповідатимуть за функціонування системи реєстрації.

Роботодавці повинні будуть вимагати від молодих людей підтвердження їхньої участі в системі освіти або навчання перед тим, як найняти їх на роботу.

### **Вигоди та витрати**

Перелік галузей економіки та соціальні групи, на яких вплине це регулювання.

Перелік соціальних груп і зацікавлених сторін, на які вплинуть ці пропозиції.

#### **Переваги/вигоди**

- Варіант 1 – Нічого не робити. Впливи поточних дій і заходів.
- Варіант 2 – Законодавство, яке передбачатиме підвищення мінімального віку до 18 років, у якому молода людина може залишити систему освіти або навчання. Попередня оцінка додаткової вигоди для економіки становитиме приблизно £1,400m для однієї групи молодих людей (результат додавання дисконтованих сум упродовж їхнього життя), щойно стійкі результати державної програми будуть досягнуті. До цієї цифри дійшли з урахуванням підвищених рівнів заробітної платні та покращених перспектив на отримання роботи завдяки підвищенню рівнів кваліфікації та вдосконаленню вмій.

#### **Витрати**

- Варіант 1 - Нічого не робити. Ніяких додаткових витрат бюджету, але економіці в цілому прийдеться стикнутися з втратами (що важко виразити чисельно) через відсутність кваліфікації у молодих людей, необхідної для роботодавців у майбутньому. Сполучене Королівство залишиться позаду в переліку країн ОЕСР. Воно стане менш привабливим місцем для ведення бізнесу, ніж було би за інших умов.
- Варіант 2 - Законодавство, яке передбачатиме підвищення мінімального віку до 18 років, у якому молода людина може залишити систему освіти або навчання. Витрати збільшаться порівняно з варіантом 'Не змінювати нічого', які підраховані

напівкількісним методом. Таким чином враховуються наступні елементи витрат: (а) Витрати роботодавців (пов'язані з навчанням, адаптацією схеми зайнятості, дотриманням нових правил інші витрати); потенційні витрати на заохочення молодих людей, які бажають працевлаштуватися, брати участь у системі освіти або професійного навчання; (б) Витрати Уряду (пов'язані з участю в цьому процесі, системою реєстрації та проведенням у життя регуляторного акту, фінансовою підтримкою, розбудовою потенціалу та інші витрати).

### **Аналіз впливу на малі підприємства**

Витрати, пов'язані з цими пропозиціями, справлятимуть вплив на мікро, малі та середні підприємства (МСП). У порівнянні з великими підприємствами, МСП зазнають дещо більших витрат.

Кількість молодих роботодавців, працюючих на великих підприємствах, порівняно з МСП.

### **Оцінка конкуренції**

Запропоновані зміни впливатимуть на всі сектори економіки. Незначний або відсутній вплив на конкуренцію, крім злегка негативного впливу на конкурентоспроможність МСП. Це – експертна оцінка без кількісних показників.

### **Виконання, санкції та моніторинг**

Стислий опис процесу проведення законодавчого акту в життя.

### **Імплементация та план подання**

Пропозиція: запровадити ці зміни з вересня 2013. Законодавчі завдання під час наступної парламентської сесії.

### **Сумарні витрати та таблиця вигод**

Представлення оціночних річних витрат і вигод у вигляді таблиць на додаток до альтернативи 'Не змінювати нічого'.

Клітинний зміст таблиці: додатковий річний дохід на групу у мільйонах фунтів стерлінгів.

Заголовки таблиці:

- Поділ варіантів: Варіант 1 (Не змінювати нічого) порівняно з Варіантом 2 (Прийняття пропозиції).
- Розподіл вигод: одноразові та періодичні вигоди.
- Розбиття витрат: одноразові та періодичні витрати.

### **Декларація та опублікування**

“Я ознайомився з результатами оцінки регуляторного впливу, і мене задовольняє те, що вигоди виправдовують витрати.” Підписано Державним Секретарем освіти та професійного навчання

22 березня 2007 року

## **Дослідження на конкретному прикладі Сполученого Королівства: Попередній АВРА для запровадження Закону ЄС про харчові продукти<sup>14</sup>**

Цей 'Попередній АВРА' було видано 2001 року відповідальним галузевим міністерством Сполученого Королівства. Цей документ можна завантажити з Інтернету. Об'єм документа: 6 сторінок. Рівень чисельного вираження для опису груп, на які вплинуло регулювання: низький. Рівень чисельного вираження для оцінювання самих впливів: дуже низький.

Структура документа.

### **Назва регуляторної пропозиції**

Запропоноване регулювання Радою Міністрів ЄС/Європейським Парламентом закладає загальні принципи Закону про харчові продукти, передбачає створення органу з питань продовольства, а також формулює процедури щодо питань безпеки харчових продуктів.

### **Мета та очікуваний ефект**

- створити та визначити функції Органу з питань продовольства ЄС (EFA); та
- гармонізувати вимоги загального закону про харчові продукти у Співтоваристві.

Основні документи ЄС, які містять такі завдання.

Основні функції і права запланованого Органу з питань продовольства ЄС, його роль у забезпеченні безпеки харчових продуктів, торговельній політиці.

### **Визначення варіантів**

Тільки один варіант: щойно регуляторний акт буде прийнято, він стане актом прямого застосування у Сполученому Королівстві, але текст проекту регуляторного акту підлягатиме обговоренню Робочою групою Ради ЄС до його прийняття.

### **Питання неупередженості та справедливості**

Нові обов'язки підприємств, які виробляють харчові продукти та корм для тварин, по відношенню до відстежуваності виробничих та маркетингових ланцюгів, відкликання та вилучення товару з ринку. Особливий тягар на менші підприємства.

### **Визначення вигод**

Підвищені вигоди споживачів від безпечних харчових продуктів, швидкого повідомлення про ризики, що виникають.

Підприємства по виробництву харчових продуктів і корму можуть мати вигоду завдяки створенню рівних можливостей для бізнесу в Європі. Згладжування існуючих аномалій у національному законодавстві сприятиме розвитку торгівлі.

### **Визначення кількості та оцінювання вигод**

Без чисельних показників.

### **Вартість виконання законодавства для підприємств, благодійних і волонтерських організацій**

#### **Сектори бізнесу, на які регулювання матиме вплив**

---

<sup>14</sup> Ця методологічна записка пропонує лише дослідження на конкретних прикладах у рамках 'Попередніх АВРА'. Широкий вибір заключних (поглиблених) АВРА міститься в Додатку до такого документа: „Порівняльний аналіз оцінки регуляторного впливу в десяти країнах ЄС. Звіт підготовлено для директорів ЄС Групи покращення регулювання”. Дублін, травень 2004. Головування Італії, Ірландії та Голландії в Раді Європейського Союзу.

Зведений перелік зацікавлених сторін: виробники сировини, підприємства переробної промисловості, підприємства оптової торгівлі, роздрібні торговці, імпортери/ експортери, благодійні організації та волонтерські організації. Розрахунки кількості підприємств у Сполученому Королівстві, на які регулювання мало вплив: виробники корму для свійських тварин (405), Імпортери та оптові торговці сільгосппродукцією (70), Фермери (63,000), Харчові комерційні підприємства (Загальна кількість 612,203), Виробники сировини (8,876), Виробники/пакувальні підприємства (17,657), Імпортери/експортери (1,069), Дистриб'ютори / перевізники (11,926), Роздрібні торговці (191,026), Ресторани та інші заклади громадського харчування (381,649).

### **Вартість виконання законодавства для типового підприємства**

Якісна оцінка: витрати, пов'язані з виконанням закону, будуть мінімальними, за винятком по відношенню до адміністративних систем, необхідних для задоволення вимогам щодо простежування, відкликання/вилучення продукту з ринку.

### **Загальна вартість виконання закону**

Не існує інформації про ймовірні витрати, пов'язані з виконанням закону, однак наразі пошук інформації відбувається у галузі промисловості, яка оцінюватиметься, щойно вона буде в наявності.

### **Лакмусовий тест для малих підприємств**

Такий тест не проводився, але планується в рамках проведення консультацій.

### **Інші (державні) витрати**

Витрати, пов'язані зі створенням та роботою Агенції з питань продовольства ЄС, покриватимуться за рахунок коштів Співтовариства.

В органах юстиції Сполученого Королівства вже існують заходи контролю завдяки чинним обов'язкам, передбаченим Законом про безпеку харчових продуктів і Директивами щодо контролю за харчовими продуктами та кормом для тварин.

### **Результати консультування**

Розпочалися консультації з усіма зацікавленими сторонами, як вітчизняними, так і зовнішніми, у тому числі урядовим підрозділом у справах малого бізнесу.

### **Оцінка регуляторного впливу**

Цей аналіз впливу регуляторного акту є лише попереднім. Після консультаційного процесу, буде підготовлено більш повний АВРА.

### **Фінансові наслідки**

Досі не відомі, залежить від результатів консультаційного процесу.

### **Графік**

Кінцеві терміни для повідомлення Європейській Комісії про рішення.

### **Італія: 'Попередній АВРА' порівняно із 'Заключним АВРА'**

В Італії, АВРА був запроваджений експериментально законом п. 50/1999 та Директивою Прем'єр Міністра 27-3-2000.<sup>15</sup> 2003 року було розроблено нові рекомендації щодо АВРА, які частково змінили зміст Посібника, опублікованого 2000 року. Щодо методології, то основна відмінність полягала в заміні підходу до методу оцінки на більш гнучкий.

Процес оцінки впливу складається з двох різних етапів. Відмінність між *попереднім та заключним АВРА* полягає в глибині аналізу. Фактично, на першому етапі порівнюються 'за' і 'проти' декількох варіантів, і обирається варіант, якому віддається перевага. На другому етапі, варіант, якому віддано перевагу, піддається поглибленому аналізу, при цьому цілком імовірно, що інші варіанти (відхилені на першому етапі), зрештою, можуть бути оцінені як кращі в світлі нової та докладнішої інформації.

### **Польща: Спрощена оцінка впливу у порівнянні з розширеною**

У Польщі 2000 року, було створено Групу з питань регуляторної якості, яка сприяла запровадженню АВРА.<sup>16</sup> Наприкінці 2001 року, АВРА став обов'язковим для всіх законопроектів, прийнятих Радою Міністрів. АВРА охоплює як первинні, так і вторинні законодавчі документи.

Обсяг АВРА залежить від тематики та масштабу запропонованого регулювання. Не існує формальної відмінності між спрощеною та розширеною оцінкою впливу, але відповідальне міністерство приймає рішення щодо підготовки розширеної оцінки впливу на основі теми та обсягу запропонованого законодавчого акту та в залежності від величини очікуваного впливу. Поглиблений аналіз застосовується лише до проектів, які, як очікується, справлятимуть значний соціальний та економічний вплив. Відділ у справах АВРА може запропонувати провести розширену оцінку впливу. Рада Міністрів також може запропонувати відповідальному міністрові розширити оцінку впливу, якщо вона вважає, що результати АВРА є незадовільними.

### **Європейська Комісія: Дорожні карти у порівнянні з оцінками впливу**

Згідно рішення Європейської Комісії, прийнятого 2005 року<sup>17</sup>, пункти Програми роботи Європейської Комісії потребують формальної оцінки впливу. Це стосується всіх регуляторних пропозицій, Білих книг, програм використання коштів і рекомендацій щодо переговорного процесу за міжнародними угодами, включених до цієї Програми. До того ж, Комісія може, на індивідуальній основі, вирішити провести оцінку впливу від пропозиції, яка не включена до Програми роботи. Окрім того, кожний Генеральний Директорат ЄС може вибирати, як організувати свою роботу щодо оцінки впливу.

---

<sup>15</sup> Посилання на наступний документ: „Порівняльний аналіз оцінки регуляторного впливу в десяти країнах ЄС. Звіт, підготовлений для директорів ЄС Групи покращення регулювання”. Дублін, травень 2004. Головування Італії, Ірландії та Голландії у Раді Європейського Союзу.

<sup>16</sup> Посилання на наступний документ: „Порівняльний аналіз оцінки регуляторного впливу в десяти країнах ЄС. Звіт, підготовлений для директорів Групи покращення регулювання ЄС”. Дублін, травень 2004. Головування Італії, Ірландії та Голландії у Раді Європейського Союзу.

<sup>17</sup> COM(2005)97.

*Пропорційний аналіз.* Глибина та обсяг оцінки впливу визначаються з огляду на імовірні впливи запропонованої дії (принцип ‘пропорційного аналізу’). Чим значнішим є очікуваний вплив, тим більші зусилля докладаються до отримання чисельних виразів, включаючи грошові. Методологія ЄС радить проводити аналіз впливів на основі трьох кроків, які характеризуються поетапним збільшенням глибини та детальності.

- Крок 1: Визначення впливів
- Крок 2: Якісна оцінка, який із впливів є найістотнішим
- Крок 3: Поглиблений якісний та/або кількісний аналіз впливів.

Деякі деталі щодо застосовуваних методів на цих етапах аналізу:

- Крок 1 визначає екологічні, економічні та соціальні впливи політики, чому вони трапляються, та хто підпадає під вплив. Навмисні та ненавмисні впливи диференціюються. Висвітлюються зв'язки між причиною (дія, інструмент тощо) та наслідками (впливи). Визначається міра, якою запропонована дія сприятиме досягненню (операційної) цілі/цілей, а також, хто підпадатиме під визначені впливи, коли впливи стануться, хто ‘виграє’ та ‘втратить’.
- Крок 2 визначає найістотніші впливи шляхом застосування моделей причинно-наслідкових зв'язків, визначення імовірності (напр., невелика, середня або велика), що визначений вплив станеться (або навпаки, ризику, що вплив не станеться). Оцінюється необоротність та приблизна величина кожного впливу (напр., незначний, середній або значний).
- Крок 3 пропонує розгорнутий поглиблений аналіз впливів. Він може мати низку форм, базуючись на результатах аналізу та Кроку 2. Поглиблений кількісний аналіз впливів зосереджується на тих відібраних впливах або їх низці, за якими збираються як якісні, так і кількісні дані, як правило, застосовуючи аналіз ситуації/сценарний підхід. Такий тип аналізу може виконуватися сам по собі, хоча, в дійсності, зазвичай, використовується у поєднанні з кількісним аналізом впливів. Кількісний аналіз впливів застосовує методи, які варіюють від простої екстраполяції – на основі, як наприклад, раніше введених коефіцієнтів – до власне кількісного моделювання. По суті, мета полягає в усвідомленні ступеня впливу варіантів політики та оцінюванні витрат і вигод у монетарній формі, коли це можливо.

*Дорожні карти.* Багато ключових елементів для формальної оцінки впливу, як правило, вже є в наявності на ранніх етапах політичного процесу. Отже, для сприяння плануванню роботи з оцінки впливів, Комісія запропонувала своїм службам скласти ‘дорожні карти’ стосовно ініціатив, які вони висували, перед тим як вони подавалися на вищий рівень керівництва. В ідеалі, дорожні карти мають поширюватися серед інших Генеральних Директоратів досить рано. Дорожні карти оприлюднюються паралельно з робочою програмою Комісії, отже, зовнішні зацікавлені сторони можуть передбачати терміни підготовчої роботи щодо політики та бути готовими зробити свій інформаційний внесок.<sup>18</sup>

Дорожні карти забезпечують таку інформацію:

- Які дані є в наявності, які додаткові дані потрібні, і як вони будуть отримані.
- Скільки часу необхідно для завершення оцінки впливу.
- Стислий виклад імовірних впливів для кожного варіанта політики
- На кого це може мати вплив

<sup>18</sup> Перелік та повний текст усіх Дорожніх карт, підготовлених 2006 року, опубліковані в наступному документі: ‘Програма роботи Комісії на 2006 рік, Дорожні карти’ Брюссель 2005 стор. 209. Можна завантажити за такою адресою в Інтернеті: [http://ec.europa.eu/governance/impact/practice\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm)

- Які впливи потребують додаткового аналізу
- З ким слід проводити консультації і як (план консультування)
- Чи існує потреба у встановленні співпраці між різними службами Комісії

### **Дослідження Європейської Комісії на конкретному прикладі: Дорожня карта для оцінки впливу регуляторного акту про безпеку іграшок**

Цю дорожню карту було оприлюднено як одну з 98 дорожніх карт у виданні, на яке посилалися вище.

Тут наводиться повний текст опублікованої Дорожньої карти.

Назва пропозиції: Перегляд Директиви 88/378/ЄС щодо безпеки іграшок.  
Очікувана дата прийняття пропозиції: 3-й/4-й квартал 2006 року.

#### **А. Скрінінг попередньої оцінки впливу**

1. Які визначено основні проблеми? Чи не можна їх вирішити задовільно шляхом спільної дії держав-членів ЄС? (принцип субсидіарності – перевірка необхідності)

- потреба в оновленні певних суттєвих вимог до безпеки та запровадження нових для підвищення безпеки іграшок;
- потреба у роз'ясненні та виконанні зобов'язань особою, яка збуває іграшки на ринку, і, зокрема, імпортером;
- з'ясування взаємозв'язків між Директивою про безпеку іграшок та Директивою про загальну безпеку виробів (RAPEX<sup>19</sup> та застережні пункти, адміністративна співпраця);
- покращення умов для забезпечення більш послідовного підходу до виконання регуляторного акту державами-членами, зокрема, у сфері нагляду за ринками;
- створення відповідної організації для Комісії та держав-членів для вирішення питань, порушених імплементацією Директиви в ефективний спосіб;
- з'ясування чи підпадають деякі специфічні нові вироби під дію Директиви про безпеку іграшок (наприклад, зовнішні пристрої для відеоігор); Директива 88/378/ЄС є Директивою повної гармонізації. Не існує спеціального національного законодавства. Можна покращити виконання законодавства про безпеку іграшок шляхом співпраці. Проте, інші визначені проблеми потребують змін у чинному законодавстві.

2. Які основні завдання політики?

Основними завданнями політики є спрощення чинного законодавства, покращення безпеки іграшок шляхом пояснення суттєвих вимог до безпеки, покращення роботи Внутрішнього ринку за допомогою створення умов задля вдосконалення спільного підходу національних органів нагляду за ринками під час імплементації чинного законодавства.

3. Які варіанти політики? Які регуляторні або нерегуляторні інструменти можна розглядати?

Варіант 1: Ніяких змін у поточній політиці та чинній Директиві.

Варіант 2: Покращення імплементації чинної Директиви шляхом поширення спільних ініціатив з боку органів нагляду за ринками та митних служб різних держав-членів.

Варіант 3: Перегляд Директиви 88/378/ЄС про безпеку іграшок.

<sup>19</sup> RAPEX – система швидкого попередження ЄС щодо усіх небезпечних споживчих продуктів, за виключенням харчових, фармацевтичних та медичних пристроїв.

4. Які ймовірні впливи матимуть місце як результат здійснення кожного варіанта політики, і на кого це матиме вплив? Які впливи виправдовуватимуть додатковий аналіз (порівняй перелік впливів у рекомендаціях щодо оцінки впливу)?

Варіант 1: Визначені в пункті 1 проблеми залишатимуться. Зокрема, продовжуватимуть існувати сірі зони, які стосуються суттєвих вимог до безпеки, а саме хімічних препаратів і шуму, не відбудеться спрощення законодавства, і організація не покращиться.

Варіант 2: Ефективне виконання регуляторного акту покращиться, даючи позитивні результати для відповідальних виробників іграшок і споживачів.

Варіант 3:

- Економічний вплив – вважається, що чимало з пропонованих змін підвищать ефективність директиви, таким чином сприяючи отриманню вигоди всіма залученими сторонами. Однак слід вивчити вплив можливих змін на суттєві вимоги до безпеки хімічних продуктів. До того ж, дослідження з оцінки впливу надало висновки, що слід очікувати позитивний вплив відносно зниження рівня підробки.
- Соціальний вплив – цілком імовірно, що споживачі матимуть найбільшу користь від підвищеної ефективності законодавства, прояснення положень про безпеку та прозорість.
- До внесення можливих змін у сфері хімічних речовин, не очікується ніяких впливів на оточуюче середовище від цієї пропозиції.

Шляхом дослідження з оцінки впливу, проведеного зовнішнім консультантом, було оцінено різні можливі зміни до Директиви (відвідай [http://europa.eu.int/comm/enterprise/toys/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/toys/index_en.htm)). Його результати вказують на те, що “складність структури ринку іграшок унеможлиблює значимі сукупні оцінки ймовірних впливів від запровадження чинної Директиви про безпеку іграшок і запропонованих змін до неї, а також на сектор у цілому;” Аналіз ефективності витрат був проведений на основі аналізу ситуації, результати якого розміщені за вищезазначеною веб-адресою.

## **В. Планування подальшої роботи з оцінки впливу**

5. Які інформація та дані вже є в наявності? Яку додаткову інформацію необхідно зібрати? Як це робитиметься (напр., своїми силами чи зовнішнім підрядником), і коли? Який тип та рівень аналізу слід проводити (порівняй принцип пропорційного аналізу)?

Дослідження з оцінки впливу основних змін до Директиви було завершено 2004 року зовнішнім консультантом (дивіться [http://europa.eu.int/comm/enterprise/toys/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/toys/index_en.htm)).

Було зроблено запит на проведення тендера для дослідження певних хімічних речовин, що використовуються у виробництві іграшок, щоби отримати факти для перегляду положень директиви, які стосуються хімічних речовин. Дослідження буде завершено до літа 2006. Результати цього дослідження дозволять оцінити необхідність у подальшій роботі в сфері оцінки впливу.

6. Із якими зацікавленими сторонами та експертами проводитимуться консультації, як та на якому етапі?

Перегляд обговорюється з експертами та зацікавленими сторонами держав-членів (галузь промисловості/споживачі), а також із органами стандартизації, членами Експертної групи з питань безпеки іграшок. Консультації з громадськістю щодо перегляду будуть організовані, щойно буде завершено дослідження хімічних

препаратів і отримано достатньо фактів для оцінки впливу.

7. Чи буде створена міжвідомча керівна група з питань оцінки впливу?

Після дослідження з оцінки впливу було створено керівну групу за участі інших служб DG ENTR та DG SANCO. Після завершення дослідження хімічних речовин буде створена міжвідомча група за участі представників відділу з питань хімічних речовин DG ENTR та DG SANCO.

## **Висновки**

Декілька адміністративних культур АВРА успішно ввели практику підготовки попередньої спрощеної оцінки регуляторного впливу. Роль цих документів полягає в

- Формулюванні попередніх регуляторних і нерегуляторних можливих варіантів для розв'язання проблеми
- Забезпеченні зведеної інформації про правові/інституційні передумови та ймовірні впливи від пропозиції
- Інформуванні органів державного управління, розробників проектів та зовнішніх зацікавлених сторін на ранньому етапі політичного процесу
- Висвітленні наявності або відсутності даних для оцінювання впливів
- Висвітленні необхідності у проведенні глибшої оцінки впливу або, навпаки, непотрібності в цьому, оскільки ймовірні впливи від пропозиції будуть незначними.
- З'ясуванні різних етапів забезпечення політичного процесу.

Підготовка цих документів для спрощеного АВРА розгорталася відповідно до адміністративних культур. Зміст і об'єм цих документів залежать від потреб урядів у відповідних політичних процесах.

Провідні практики розробки рекомендацій щодо спрощеного АВРА показують, що для такого АВРА достатньо дати відповіді, як максимум, на 10 запитань. Дослідження, розглянуті у цій методологічній записці, пропонують деякі ідеї щодо відбору таких запитань.

Щодо змісту, обсягу та докладності попередніх або базових АВРА, то державні органи влади свідомо утрималися від установаження надто високих стандартів, аби сприяти вчасній підготовці цих документів.

- Глибина інформації про правові та процедурні питання відповідає рівню детальності Пояснювальної записки.
- Ці АВРА містять деяку узагальнену інформацію про розмір груп, на які вплинула пропозиція, та самі впливи. Рівень вимірювання такого типу інформації, як правило, є дуже низьким. Іншими словами, у більшості випадків спрощений або попередній АВРА містить лише чітку інформацію некілкісного характеру про ці питання, і це радше виняток, коли зазначається статистична інформація про розмір груп, які підпали під вплив, або дається кількісна оцінка щодо прогнозованих імовірних впливів.