

Є.М. КИРИЛЮК

НАВЧАЛЬНО–МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК  
для вивчення дисципліни  
**МІКРОЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**ЧЕРКАСИ – 2015**

УДК 330.101.542:338.2:32 (075.8)

ББК ...

К ...

*Рецензенти*

**І. І. Кукурудза**, д-р екон. наук, професор  
(Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького)

**С. А. Назаренко**, д-р екон. наук, професор  
(Черкаський державний технологічний університет)

**Р. Ф. Пустовійт**, д-р екон. наук, професор  
(Черкаський інститут банківської справи  
Університету банківської справи Національного банку України)

*Рекомендовано до друку Вченою радою Черкаського національного  
університету імені Богдана Хмельницького  
(Протокол № 1 від 08.09.2015)*

**Кирилюк Є.М.**

Мікроекономічний аналіз державної політики : навчально-методичний посібник /  
Є. М. Кирилюк — Черкаси: ЧНУ, 2015. — 316 с.

ISBN ...

Перший в Україні навчально-методичний посібник, який комплексно розкриває проблеми мікроекономічного аналізу державної політики (оцінювання підстав для державного втручання у функціонування ринків, основні принципи та механізми здійснення аналізу вигід і витрат державної політики, аспекти сучасної конкурентної політики, регулювання природних монополій, постачання суспільних благ, інтерналізації зовнішніх ефектів, визначення суспільного вибору і досягнення добробуту), методiku здійснення такого аналізу та ефективного засвоєння його основних положень.

У навчально-методичному посібнику подано тематичний план навчальної дисципліни та її зміст за модулями й темами, вміщено плани лекцій і семінарських (практичних) занять, викладено сучасний теоретичний та методологічний матеріал для вивчення навчальної дисципліни, набуття та закріплення знань (самостійна робота, контрольні запитання, індивідуально-дослідні завдання), методичні рекомендації до оцінювання знань студентів.

Посібник буде корисним студентам, які навчаються за спеціальностями 051 Економіка, 073 Менеджмент, 074 Публічне управління та адміністрування, науковцям, аспірантам, викладачам вищих навчальних закладів, працівникам органів державного управління та місцевого самоврядування, спеціалістам і керівникам підприємств, установ і організацій, а також усім, хто цікавиться проблемами аналізу результативності й ефективності рішень у державному і приватному секторах економіки.

УДК 330.101.542:338.2:32 (075.8)

ББК ...

© Є. М. Кирилюк, 2015

© ЧНУ ім. Б. Хмельницького

## ВСТУП

Мікроекономічний аналіз державної політики як прикладна суспільна наука, навчальна дисципліна і сфера професійної діяльності сформувався і вперше почав застосовуватися у США та Канаді, що призвело до відчутного підвищення дієвості державної влади та покращення показників діяльності державного сектора. Україна долучається до революційних реформ у сфері реалізації економічної політики лише останнім часом. І тому питання встановлення термінології та методології аналізу державної політики (зокрема, мікроекономічного аналізу), які б відповідали західній практиці та не суперечили українським традиціям, стає надзвичайно нагальною справою.

**Метою** вивчення дисципліни є надання теоретичних знань і формування практичних навичок мікроекономічного аналізу механізмів та наслідків державного регулювання ринків з досконалою та недосконалою конкуренцією у процесі формування економічної політики країни.

**Завдання** дисципліни:

- вивчення методології аналізу поведінки економічних суб'єктів на ринках різного типу внаслідок певної державної політики;
- аналіз передумов та обґрунтування необхідності державного втручання в роботу ринків;
- вивчення інструментів державної економічної політики та аналіз ефективності їх застосування на мікрорівні;
- засвоєння методів оцінювання ролі політичних інститутів за певного суспільного вибору та ролі держави в ефективному забезпеченні країни суспільними благами.

**Предмет дисципліни:** державна економічна політика на мікроекономічному рівні.

Наукову основу дисципліни складають теоретичні методи та моделі, математичний апарат, сучасні концепції, які визначають різні підходи до аналізу державної політики.

Структуру навчальної дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики» наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Структура навчальної дисципліни

Курс: п'ятий Семестр: дев'ятий	Галузь знань, спеціальність, освітньо-кваліфікаційний рівень	Характеристика навчальної дисципліни
Кількість кредитів: – національних: 2; – ECTS: 2.  Змістових модулів: 2  Загальна кількість годин: 60 у т.ч. за змістовними модулями: модуль 1 – 30 год.; модуль 2 – 30 год.	Галузь знань: 0305 Економіка та підприємництво (05 Соціальні та поведінкові науки)  Спеціальність: 8.03050101 Економічна теорія (051 Економіка)  Освітньо-кваліфікаційний рівень: магістр	<b>Нормативна</b> Лекції: кількість годин – 12; Практичні (семінарські): кількість годин – 12; Самостійна робота студентів: кількість годин – 24; Індивідуальні заняття: кількість годин – 12. Форма модульного контролю: контрольна робота Форма підсумкового контролю: залік

## 1. КВАЛІФІКАЦІЙНІ ВИМОГИ ДО СТУДЕНТІВ

Навчальна дисципліна «**Мікроекономічний аналіз державної політики**» вивчається у процесі підготовки магістрів зі спеціальності 8.03050101 Економічна теорія (спеціалізації «Економічна теорія» у рамках спеціальності 051 «Економіка» відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 №266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти»).

**Необхідна навчальна база перед початком вивчення дисципліни.** Із метою кращого засвоєння матеріалу студенти повинні до початку вивчення дисципліни опанувати знання і навички з таких дисциплін: мікроекономіка, макроекономіка, мікроекономічний аналіз, мікроекономічна теорія виробництва і витрат, державне регулювання економіки, економічне моделювання, міжнародна економіка. Головною передумовою опанування навчальної дисципліни є вивчення її на початку магістерської програми після оволодіння слухачами базовими знаннями з навчальних дисциплін освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр».

У результаті вивчення дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики» студент повинен **знати**:

- сферу вживання термінів «політика» та «державний» в аналізі державної політики;
- основні поняття тих складників державної політики, які використовує мікроекономічний аналіз;
- основні універсальні критерії порівняння альтернатив політики;
- підходи до кількісного оцінювання суспільних вигід і витрат;
- поняття неспроможності ринку і основні ситуації неспроможності ринку;
- концепцію сукупного надлишку як мірила добробуту або ефективності окремого ринку;
- які існують економічні, соціальні, політичні підстави для проведення конкурентної політики;
- які інструменти використовуються для вирішення проблем і досягнення цілей конкурентної політики;
- які існують альтернативи політики щодо природних монополій;
- які особливості функціонування політичних ринків і хто є їхніми учасниками;
- основні характеристики різних механізмів колективних дій;
- основні прояви неспроможності державної влади;
- у чому полягає теорія соціального вибору;
- основні концептуальні підходи до розуміння справедливості та перерозподілу доходів;
- у чому полягає компроміс між ефективністю і справедливістю.

**вміти:**

- формулювати альтернативні варіанти політики;
- оцінювати альтернативні варіанти політики за п'ятьма універсальними критеріями та обирати з них оптимальний варіант;

- аналізувати ризики суспільних проектів;
- застосовувати метод аналізу вигід і витрат для оцінювання ефективності різних варіантів державної політики;
- ідентифікувати ситуації неспроможності ринку як підстави для державного втручання в роботу ринку;
- аналізувати наслідки державного втручання в ціноутворення на конкурентних ринках, зокрема розраховувати втрати в ефективності;
- аналізувати наслідки зміни податків на конкурентних ринках для виробників, споживачів, влади і суспільства загалом із позицій ефективності;
- аналізувати втрати в ефективності, які виникають внаслідок обмеження конкуренції для окремих учасників ринку і для суспільства загалом;
- аналізувати можливість використання різних інструментів державної політики, що інтерналізують зовнішні ефекти;
- визначати ефективний обсяг виробництва суспільних благ;
- аналізувати ситуацію на політичних ринках з позицій раціонального вибору;
- враховувати ситуації неспроможності ринку і неспроможності влади при визначенні доцільності чи недоцільності державного втручання у вирішення економічних проблем суспільства;
- обґрунтовувати ступінь державного втручання у розподіл доходів відповідно до різних концепцій справедливості;
- визначати економічні втрати від перерозподілу і порівнювати їх із вигодами.

Навчальна дисципліна «Мікроекономічний аналіз державної політики» складається з двох модулів: 1) Концептуальні засади вивчення дисципліни. Концепція ефективності та державна політика на конкурентних ринках; 2) Конкурентна політика та регулювання природних монополій. Ефективність державного постачання суспільних благ і суспільний вибір.

## 2. ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

При вивченні дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики» студент має ознайомитися з програмою дисципліни, її структурою, формами і методами навчання, видами та методами контролю знань.

Тематичний план дисципліни містить два модулі, кожен із яких об'єднує відносно окремий самостійний блок дисципліни, який логічно пов'язує низку навчальних елементів дисципліни за змістом і взаємозв'язками.

Навчальний процес здійснюється у таких формах: лекційні, семінарські (практичні) заняття, індивідуальні заняття, науково-дослідна робота, самостійна робота студентів. Структуру навчальної дисципліни наведено у табл. 2.

Таблиця 2

### Структура дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики»

№ п/п	Змістовий модуль	Кількість годин:				
		всього	лекції	семін. заняття	СРС	індив. заняття
<b>Модуль 1. Концептуальні засади вивчення дисципліни. Концепція ефективності та державна політика на конкурентних ринках</b>						
1.	Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики	5	1	1	2	1
2.	Базові засади аналізу державної політики	5	1	1	2	1
3.	Досконало конкурентні ринки і державне регулювання	5	1	1	2	1
4.	Ціновий контроль	5	1	1	2	1
5.	Вплив податків та субсидій на конкурентні ринки	5	1	1	2	1
6.	Тарифний захист і політика торгівлі	5	1	1	2	1
Разом годин за модулем		30	6	6	12	6
<b>Модуль 2. Конкурентна політика та регулювання природних монополій. Ефективність державного постачання суспільних благ і суспільний вибір</b>						
7.	Недосконала конкуренція і державна політика	5	1	1	2	1
8.	Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін, податків та субсидій	5	1	1	2	1
9.	Державне регулювання діяльності природної монополії	5	1	1	2	1
10.	Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави	5	1	1	2	1
11.	Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні добробуту	5	1	1	2	1
12.	Вплив інституційних чинників на суспільний вибір	5	1	1	2	1
Разом годин за модулем		30	6	6	12	6
<b>Всього годин</b>		<b>60</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>12</b>

### **3. ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ ЗА МОДУЛЯМИ І ТЕМАМИ**

#### **МОДУЛЬ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ. КОНЦЕПЦІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НА КОНКУРЕНТНИХ РИНКАХ**

##### **Тема 1. Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики**

Поняття політики, державної політики, аналізу державної політики, мікроекономічного аналізу державної політики. Завдання та продукт мікроекономічного аналізу державної політики.

Цілі державної політики. Підстави державного втручання в роботу ринків, необхідна і достатня умови державного втручання. Проблеми та прояви неспроможності ринку. Поняття неспроможності державної влади.

Методи аналізу державної політики. Зміст державної політики. Інструменти політики. Поняття та механізми оцінки результативності, ефективності й економічності політики, справедливості як критерій оцінки варіантів політики. Порівняльний аналіз альтернатив політики. Етапи здійснення аналізу вигід і витрат державної політики. Критерії Калдора-Хікса та Парето-ефективності. Проблеми аналізу державних рішень. Аналіз чутливості державних рішень.

##### **Тема 2. Базові засади аналізу державної політики**

Специфіка конфлікту між професійним ідеалом сприяння суспільному добробуту і практичною необхідністю служіння замовнику (клієнтові). Природа стосунків між експертами і замовниками аналізу. Цінності у виборі кращого варіанта політики: аналітична чесність, відповідальність перед замовником, вірність власному уявленню про суспільний добробут. Конфлікти цінностей, їх приклади. Реакція на конфлікти цінностей: вислів думки, вихід із гри і нелояльність.

Аналітичні ситуації і дилеми, перед якими постають фахівці з аналізу політики. Концепції належної ролі експерта.

Складники процесу аналізу державної політики: визначення проблеми, запровадження критерію оцінювання, ідентифікація, альтернативних варіантів політики, вивчення та оцінка наслідків політики.

##### **Тема 3. Досконало конкурентні ринки і державне регулювання**

Умови ефективності конкурентних ринків з позицій часткової рівноваги. Ефективність у споживанні, ефективність у виробництві та ефективність в обміні. Поняття надлишку споживачів, надлишку виробників та сукупного (суспільного) надлишку. Гранична корисність та гранична вартість. Ефективна ціна та ефективний обсяг.

Механізми утворення надлишку споживачів, виробників і сукупного надлишку на конкурентному ринку. Аналіз впливу на добробут споживачів та/або виробників певного державного рішення. Незворотні втрати споживачів та виробників та причини їх виникнення.

Умови ефективності конкурентних ринків з позицій загальної рівноваги. Аналіз ефективності виробництва й розподілу благ в економіці. Аналіз ефективності розподілу ресурсів між галузями та окремими фірмами. Крива виробничих можливостей. Ефективність конкурентних ринків та справедливість у суспільстві.

#### **Тема 4. Ціновий контроль**

Цілі державного втручання в ціноутворення. Види цін. Методи регулювання цін. Аналіз інструментів регулювання цін в змішаній і командній економіках.

Механізми цінового контролю задля підтримки ефективності функціонування економіки, досягнення соціальних цілей та цілей стабілізації.

Аналіз встановлення фіксованих цін (тарифів). Причини встановлення верхніх та нижніх граничних цін, умови їх реального впливу на стан ринку та результати з позицій ефективності функціонування економіки. Умови виникнення дефіциту та надлишку продукції. Випадки незворотних втрат добробуту внаслідок державного втручання в ціноутворення.

Наслідки встановлення нижніх граничних цін у випадку державної інтервенції на ринку. Наслідки встановлення верхніх граничних цін у випадку низькоеластичного попиту. Аналіз державного регулювання цін на ринках факторів виробництва.

#### **Тема 5. Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки**

Вплив нових податків та субсидій на обсяги виробництва, ціну, розмір бюджетних надходжень, зміни в надлишках споживачів та виробників на конкурентному ринку. Механізм розподілу податкового тягаря між виробниками та споживачами. Наслідки оподаткування з позицій ефективності і справедливості.

Аналіз розподілу податкового тягаря й втрат в ефективності при нееластичному попиті й еластичній пропозиції, еластичному попиті й нееластичній пропозиції. Випадки оподаткування лише споживачів (абсолютно нееластичний попит, абсолютно еластична пропозиція) або виробників (абсолютно еластичний попит, абсолютно нееластична пропозиція).

Аналіз впливу податкових ставок на ефективність ринків. Умови ефективності в розміщенні ресурсів. Ефективність з позицій часткової й загальної рівноваги. Крива Лафера. Наслідки оподаткування особистих доходів громадян.



## **Тема 6. Тарифний захист і політика торгівлі**

Політика протекціонізму й політика фритредерства. Аргументи на користь та проти політики протекціонізму. Методи та наслідки врівноваження платіжного та зовнішньоторговельного балансу.

Митні та немитні інструменти торговельної політики. Сутність та механізм сплати адвалерного, специфічного та комбінованого мита. Фіскальне, захисне, компенсаційне мито. Економічні наслідки встановлення імпортного тарифу. Наслідки запровадження вивізного мита.

Поняття немитних (технічних) бар'єрів. Квотування. Економічні наслідки запровадження імпортової квоти. Ліцензування. Демпінг. Добровільне обмеження експорту. Види бюрократичних перешкод. Прямі й непрямі експортні субсидії. Торговельні бар'єри. Торговельне ембарго.

## **МОДУЛЬ 2. КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПОСТАЧАВАННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ І СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР**

### **Тема 7. Недосконала конкуренція і державна політика**

Підстави для конкурентної політики держави. Дослідження економічних втрат суспільства від монополізації ринків. Аналіз граничної виручки та ефективності монопольного ціноутворення. Х-неефективність.

Поняття соціальної вартості монополії. Соціальні та політичні наслідки наявності монопольної влади. Лобіювання. Аналіз аргументів на користь монопольної влади.

Аналіз вітчизняного та зарубіжного конкурентного законодавства. Аналіз методів та наслідків діяльності Антимонопольного комітету України. Сутність, види та наслідки антиконкурентних узгоджених дій. Види зловживань монопольним (домінуючим) становищем на ринку. Наслідки недобросовісної конкуренції та антиконкурентних дій з боку органів влади.

### **Тема 8. Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін, податків і субсидій**

Завдання антимонопольної політики в Україні. Методи втручання держави на монополістичних і олігополістичних ринках. Пряме та опосередковане втручання.

Умови й наслідки встановлення верхньої межі ціни на монополізованому ринку. Надлишок монополіста й сукупний надлишок.

Сутність і наслідки злиття фірм, горизонтальне, вертикальне та конгломератне злиття. Преваги й недоліки горизонтального злиття фірм. Механізми обмеження злиття олігополістів державою.

Аналіз наслідків встановлення податку типу акцизного на монопольному ринку. Наслідки оподаткування прибутку монополіста. Випадки субсидування монополістів.

### **Тема 9. Державне регулювання діяльності природної монополії**

Аналіз особливостей функціонування та динаміки середніх витрат природного монополіста. Приклади галузей із спадною середньою вартістю. Особливості попиту на продукцію природного монополіста. Наслідки неможливості формування ефективної ціни на рівні мінімальної середньої вартості природним монополістом.

Об'єктивні проблеми регулювання діяльності природного монополіста. Конфлікт між ефективністю у виробництві і розподільчою ефективністю у випадку природної монополії.

Цінове регулювання природної монополії. Механізм та наслідки ціноутворення на рівні середньої або граничної вартості. Застосування державою „пікового” ціноутворення.

Альтернативи політики щодо природних монополій: забезпечення змагальності у сфері природної монополії (реструктуризація), перетворення приватної монополії на державне підприємство, бездіяльність.

### **Тема 10. Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави**

Поняття суспільних благ. Невиключеність у споживанні та неконкурентність у споживанні суспільних благ. Переобтяжені блага. Поняття чистих суспільних благ та чистих приватних благ. Змішані блага. Чисті локальні блага.

Аналіз неспроможності ринку виробляти суспільні блага в ефективних обсягах. Позитивні й негативні зовнішні ефекти як суспільні блага. Умови та наслідки існування позитивних зовнішніх ефектів на ринку. Приватні вигоди, граничні зовнішні вигоди та граничні суспільні вигоди. Умови та наслідки існування негативних зовнішніх ефектів на ринку. Приватні витрати, граничні зовнішні витрати та граничні суспільні витрати.

Механізми інтерналізації зовнішніх ефектів. Корируюча субсидія, коригуючий податок. Державна регламентація. Проблема фінансування виробництва суспільних благ або проблема „зайців”. Шляхи забезпечення постачання суспільних благ через механізм суспільного вибору.

### **Тема 11. Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні добробуту**

Методологічні засади теорії суспільного вибору. Теорія ринкової системи і теорія політичних систем. Політичний ринок та його учасники: виборці, політики (представницька влада), бюрократія (виконавча влада). Сутність та чинники політичної рівноваги, податкова частка. Раціональне ігнорування.

Ефективність економічної системи і суспільний добробут. Аналіз неспроможності ринкової системи з огляду на соціальні чинники. Парето-ефективність та соціальна привабливість. Соціальна політика. Аналіз концепцій справедливості й соціального вибору. Егалітаризм, утилітаризм, ролзіванський підхід та класичний лібералізм. Утилітаристська та ролзіванська функція суспільного добробуту.

Справедливість і розподіл доходів між різними соціальними групами. Горизонтальна, вертикальна справедливість та справедливість між поколіннями. Аналіз економічних втрат від перерозподілу доходів. Пастки безробіття й бідності. Політика компромісу між ефективністю економічної системи і справедливістю. Крива компромісів. Механізми вимірювання нерівності й бідності. Крива Лоренца, децильний і квінтильний коефіцієнти, індекс Джині.

## **Тема 12. Вплив інституційних чинників на суспільний вибір**

Механізм суспільного вибору в умовах прямої та представницької демократії. Теорема про медіанного виборця. Інституціональні чинники досягнення ефективного варіанту розподілу суспільних благ між виборцями. Механізми рівного розподілу вигід і нерівного розподілу витрат, нерівного розподілу вигід і рівного розподілу витрат у суспільстві.

Економічна теорія бюрократії. Проблеми оцінювання ефективності діяльності інститутів влади. Механізми пошуку політичної ренти і корупція, аналіз рентоорієнтованої поведінки.

Аналіз ситуацій неспроможності ринку і неспроможності державної влади. Асиметричність інформації і суспільний вибір.

Інституційні зміни й перехідна економіка. Вплив офіційних і неофіційних інституцій на моделі поведінки економічних суб'єктів. Неповна, процесуальна раціональність та опортуністична поведінка індивідів.

## **4. ПЛАНИ ЛЕКЦІЙ**

### **МОДУЛЬ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ. КОНЦЕПЦІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НА КОНКУРЕНТНИХ РИНКАХ**

#### **Тема 1. Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики (1 година)**

- 1.1. Основні поняття, цілі та проблемні аспекти мікроекономічного аналізу державної політики.
- 1.2. Алгоритм аналізу державної політики.
- 1.3. Методологія мікроекономічного аналізу державної політики.
- 1.4. Застосування аналізу вигід і витрат державної політики.

#### **Рекомендована література:**

[1], [2], [3], [4], [5], [6], [8], [21], [28], [32], [34], [42], [43], [45].

#### **Тема 2. Базові засади аналізу державної політики (1 година)**

- 2.1. Чинники і передумови формування професійної етики аналітика.
- 2.2. Конфлікти цінностей та реакція на них.
- 2.3. Головні складники процесу аналізу державної політики.
  - 2.3.1. Аналіз проблеми.
  - 2.3.2. Аналіз розв'язання проблеми.
  - 2.3.3. Аналіз і процес комунікації.

#### **Рекомендована література:**

[2], [3], [4], [6], [7], [18], [30], [24], [32], [25], [31], [35], [40], [41].

#### **Тема 3. Досконало конкурентні ринки і державне регулювання (1 година)**

- 3.1. Концепція економічної ефективності конкурентних ринків. Ефективність у споживанні й державне регулювання.
- 3.2. Ефективність виробництва на конкурентному ринку й державне регулювання.
- 3.3. Ефективність в обміні та економіка добробуту. Концепції добробуту.

### **Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [24], [32], [44], [45].

### **Тема 4. Ціновий контроль**

(1 година)

- 4.1. Цілі державного втручання в ціноутворення.
- 4.2. Аналіз встановлення верхніх та нижніх граничних цін.
- 4.3. Мінімальні ціни: застосування альтернативних інструментів державної політики.

### **Рекомендована література:**

[4], [6], [7], [9], [10], [18], [20], [24], [32], [35], [38], [43], [44].

### **Тема 5. Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки**

(1 година)

- 5.1. Короткострокові наслідки встановлення нових податків та надання субсидій.
- 5.2. Наслідки оподаткування та субсидування з урахуванням еластичності попиту й пропозиції.
- 5.3. Податкові ставки і ефективність конкурентних ринків.

### **Рекомендована література:**

[2], [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10], [20], [24], [35], [39], [43].

### **Тема 6. Тарифний захист і політика торгівлі**

(1 година)

- 6.1. Інструменти торговельної політики.
- 6.2. Економічні наслідки встановлення митного тарифу.
- 6.3. Економічні наслідки запровадження нетарифних заходів.
- 6.4. Аналіз аргументів на користь та проти політики протекціонізму.

### **Рекомендована література:**

[2], [4], [5], [7], [8], [20], [24], [30], [31], [32], [35], [41], [42].

## МОДУЛЬ 2. КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПОСТАЧАННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ І СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР

### **Тема 7. Недосконала конкуренція і державна політика** (1 година)

- 7.1. Підстави для конкурентної політики держави.
- 7.2. Ідентифікація монополізованих ринків.
- 7.3. Цілі та інструменти державного втручання на монополізованих ринках.
- 7.4. Конкуренційне законодавство України.

#### **Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [11], [14], [15], [17], [22], [24], [26].

### **Тема 8. Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін, податків і субсидій** (1 година)

- 8.1. Наслідки прямого втручання держави – встановлення граничних цін.
- 8.2. Пряме втручання – обмеження злиття на ринку, що монополізується.
- 8.3. Наслідки встановлення податків і субсидій на монопольному ринку.

#### **Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [8], [9], [10], [14], [15], [24], [27].

### **Тема 9. Державне регулювання діяльності природної монополії** (1 година)

- 9.1. Економічна сутність природної монополії.
- 9.2. Цінове регулювання природної монополії.
- 9.3. Альтернативи ціновій політиці щодо природних монополій.

#### **Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [11], [14], [15], [17], [24], [26], [27].

### **Тема 10. Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави** (1 година)

- 10.1. Суспільні блага та неспроможність ринку. Класифікація суспільних благ.

10.2. Позитивні та негативні зовнішні ефекти як суспільні блага.

10.3. Проблема фінансування виробництва суспільних благ або проблема «зайців».

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [18], [24], [30], [32].

**Тема 11. Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні добробуту**  
(1 година)

11.1. Методологічні засади теорії суспільного вибору. Політичний ринок та його учасники.

11.2. Економічні втрати від перерозподілу доходів. Конфлікт між ефективністю економіки і справедливістю.

11.3. Вимірювання нерівності та бідності. Механізми перерозподілу доходів.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [12], [16], [23], [24], [30], [31], [32], [33], [35], [39].

**Тема 12. Вплив інституційних чинників на суспільний вибір**  
(1 година)

12.1. Суспільний вибір в умовах прямої та представницької демократії.

12.2. Економічна теорія бюрократії. Механізми пошуку політичної ренти й корупція.

12.3. Варіанти неспроможності ринку і неспроможності влади. Асиметричність інформації.

12.4. Перехідна економіка та інституційні зміни.

**Рекомендована література:**

[2], [3], [4], [6], [7], [18], [30], [24], [32], [25], [31], [35], [40], [41].

## 5. МАТЕРІАЛИ ДО ВИВЧЕННЯ ТЕМ

### МОДУЛЬ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ. КОНЦЕПЦІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НА КОНКУРЕНТНИХ РИНКАХ

#### ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ І МЕТОД МІКРОЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

##### 1.1. Основні поняття, цілі та проблемні аспекти мікроекономічного аналізу державної політики

Поняття «політика» має низку визначень, серед яких слід виокремити два головних. Згідно з першим визначенням – політологічним – *політика (politics)* – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб.

Відповідно до іншого визначення *політика (policy)* – це план, курс дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо. Близькими до неї за змістом термінами можна вважати «програма» та «стратегія». Саме політика як курс дій є предметом мікроекономічного аналізу.

*Державна політика* – напрям дії або утримання від неї, обрані державною (публічною) владою для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем.

*Аналіз державної політики* – це комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення порад (рекомендацій) щодо державних рішень (дій), орієнтований на клієнта й базований на суспільних цінностях.

*Мікроекономічний аналіз державної політики* – це прикладна суспільно-наукова дисципліна, яка користується різноманітними методами економічних і соціологічних досліджень для нагромадження й переробки пов'язаної з політикою інформації, що може використовуватись для розв'язання економічних проблем на мікрорівні.

Продуктом мікроекономічного аналізу державної політики є порада. Вона може бути простою, наприклад, пов'язувати певну дію на державному рівні з можливим результатом: ухвалення законопроекту А приведе до наслідку в економіці Х. Вона також може бути ширшою й досить складною: ухвалення законопроекту А, якого можна досягти з найбільшою вірогідністю завдяки законодавчій стратегії S, супроводжуватиметься сукупними суспільними витратами С і сукупними суспільними вигодами В, причому одна група підприємців зазнає непропорційно великих витрат, а інша, менша, група матиме непропорційно великі вигоди.

У будь-якому випадку, простому чи складному, мікроекономічний аналіз державної політики допомагає приймати адекватні економічні рішення як



державним органам, так і господарюючим суб'єктам на мікрорівні. Це вимагатиме професійних знань і навичок як з економіки, так і з політики.

До основних *цілей* державної політики, які визначають роль державної влади в економіці, слід віднести:

- забезпечення ефективного функціонування економіки;
- перерозподіл благ і доходів;
- стабілізація;
- забезпечення економічного зростання.

Найбільш універсальною метою державної політики є досягнення вищої ефективності економіки, що ототожнюється значною мірою з конкурентною політикою. Якщо альтернативні цілі ефективності і соціальної справедливості є предметом мікроекономічного аналізу, то інша пара цілей – стабілізація і економічне зростання – є цілями макроекономічної політики.

Якщо ставити за мету досягнення ефективності економіки, то за умов, коли всі ринки конкурентні і ніхто з учасників не може індивідуально впливати на ринкові ціни, кожен ринок окремо, і вся економічна система в цілому функціонують ефективно, ніяке державне втручання не може покращити сукупні результати роботи ринків.

Однак в будь-якій реальній економіці існує низка ситуацій, які не дозволяють системі ні в теорії, ні практично досягати ефективних станів – виникає проблема неспроможності ринку. *Неспроможність ринку* – ситуація, коли нерегульований ринок не може спрацювати ефективно (тобто розміщення ресурсів, обсяги виробництва благ і ціни не відповідають умовам ефективності). *Неспроможність ринку – підстава для державного втручання*, яке має метою підвищити ефективність функціонування економіки шляхом усунення (чи послаблення) неспроможності ринку.

Основні *ситуації неспроможності* ринку розглядаються в різних темах курсу. Отже, в теорії і на практиці ринковий механізм може не спрацювати в кількох випадках:

1) коли він неспроможний взагалі утворити ціну – це проблема *суспільних благ*;

2) коли він неспроможний утворити таку ціну, яка б правильно збалансувала оцінку товару споживачами з вартістю витрачених на його виробництво ресурсів – проблема *зовнішніх ефектів (екстерналій)*;

3) коли ринок демонструє свою неспроможність на практиці, що має прояв у виникненні *помилкового розподілу ресурсів*:

а) ситуація, коли бракує інформації – проблема *асиметричної інформації*;

б) ситуація, коли в певних галузях завдяки технологіям збільшення масштабів виробництва веде до зменшення *вартості* продукції, що створює певні проблеми для відповідного державного реагування – проблема *природних монополій*;

в) існування монополій та інших ринкових структур з неповною конкуренцією, що потребує від державної влади забезпечення *умов для*

конкуренції і запобігання ситуації, коли одна фірма або невелика група фірм практично контролюють певні ринки.

Окрім цього, існує ще декілька ситуацій, коли суспільство не задоволене результатами роботи ринкової системи під кутом зору інших, окрім ефективності, цілей:

4) неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники;

5) неспроможність ринку з огляду на політичні чинники.

Однак втручання держави в роботу системи функціонування ринків потребують, у свою чергу, аналізу на предмет їхнього впливу на ефективність функціонування як економічних суб'єктів на мікрорівні, так і всієї економіки в цілому. Фахівці-економісти повинні мати чітке бачення того, *коли державні органи влади мають законне право втручатися у приватні справи господарюючих суб'єктів.*

Неспроможності ринку, які в широкому розумінні охоплюють „незадовільні” розподіли економічних і політичних ресурсів, слід вважати лише *необхідними умовами* відповідного втручання держави.

*Достатня умова* полягає в тому, щоб те чи інше втручання не призводило до наслідків, які вимагають більших суспільних витрат, ніж дають суспільних вигід. Визначити ціну такого втручання легше, якщо зрозуміти, яким чином урядові дії зазнають невдачі. Іншими словами, експертові з економічного аналізу державної політики потрібне бачення, що охоплює як неспроможності ринку, так і *неспроможності уряду*. Виявляється, що державна влада, яка повинна усувати неспроможності ринку, сама в деяких ситуаціях виявляється неспроможною, тобто виникає проблема неспроможності державної влади. Тобто проблема визначення розумних меж державного втручання також має політичне вирішення як суспільний вибір між неспроможностями ринку і влади.

У процесі аналізу політики досліджуються *економічні підстави для соціальної політики*, адже ринок неспроможний стихійно здійснити такий розподіл благ і доходів, який би задовольнив суспільство. Виникає проблема нерівності доходів, бідність, що потребує перерозподілу доходів. Однак виявляється, що намагання досягти високих розподільчих цілей справедливості веде до необхідності жертвувати якоюсь часткою ефективності, загального добробуту суспільства. Ця дилема потребує політичного розв'язку.

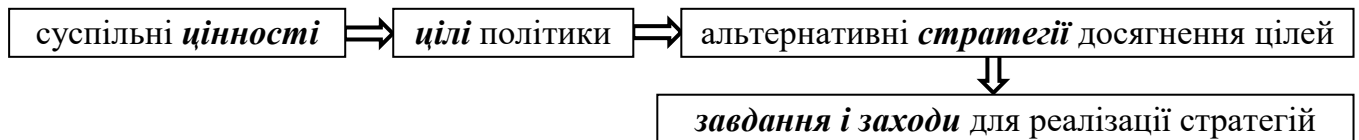
## 1.2. Алгоритм аналізу державної політики

Для здійснення мікроекономічного аналізу державної політики потрібно зрозуміти зміст державної політики, вміти оцінювати затрати ресурсів і результати політики з урахуванням уподобань споживачів, що вимагає поглибленого використання теорії вибору споживачів і теорії фірми.

Зміст державної політики полягає у: *визначенні проблеми, цілей та інструментів* розв'язання проблеми. **Проблема** – це якась ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві й потребує втручання з боку тих або інших

органів влади. **Цілі політики** – це те, що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

При формулюванні цілей політики слід виходити з цінностей, які декларуються в суспільстві, під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Виходячи з цілей, розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність конкретних *завдань* і *заходів* – конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми. Тобто виникає такий ланцюг:



**Інструменти політики** – це специфічні засоби, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується у життя. У якості інструментів можуть використовуватись інструменти податкової, бюджетної, монетарної, конкурентної політики.

Будь-яка політика для свого здійснення потребує *затрат* певних ресурсів, а її реалізація дає якісь результати – *продукт* політики. Продукт політики впливає на зовнішнє середовище, тобто формуються наслідки державної політики. Отже, процедура аналізу політики включає дослідження такого ланцюжку: затрати ресурсів на політику – продукт (безпосередні результати) політики – наслідки (кінцеві результати) реалізації політики.

В оцінюванні державної політики слід виходити з кількох аспектів – *результативності, ефективності й економічності*.

**Результативність політики** – це міра досягнення проголошених цілей політики. Процес оцінювання результативності політики складається з трьох кроків:

1. Побудова моделі оцінювання.
2. Застосування моделі до політики, що аналізується .
3. Формулювання висновків.

*Модель оцінювання* має починатися з чіткого визначення політики, що є об'єктом оцінювання. Для побудови моделі оцінювання необхідно:

1. Визначити загальні цілі, задля яких розроблено дану політику. Іноді установа, що є розробником політики, сама формулює цілі даної політики. Якщо ж таке визначення відсутнє, то слід окреслити цілі самостійно за допомогою інших засобів, а саме: інтерв'ю або додаткового дослідження.

2. Визначити конкретні завдання, або кроки, що є етапами в досягненні цілей.

3. Визначити критерії, що допоможуть встановити, наскільки успішно виконуються завдання політики. З урахуванням цих критеріїв слід визначити, яка ймовірність досягнення всього комплексу цілей (або виконання всього комплексу завдань).

4. Визначити показники, що характеризуватимуть застосування критеріїв до конкретних завдань.

Побудувавши модель оцінювання політики, варто використати розроблені показники, щоб зробити якомога більше кількісних оцінок предмета, що аналізується. Окрім кількісних, можуть знадобитися якісні методи оцінювання для тих критеріїв, які не піддаються точному кількісному вимірюванню.

**Ефективність політики** – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами.

Для визначення ефективності слід підрахувати потенційні витрати і вигоди, пов'язані з реалізацією **альтернатив цієї політики**. Чинниками, які впливають на вигоди й витрати, є: *економічні, соціальні, екологічні, політичні*. Традиційно вважається, що альтернатив (варіантів) має бути 3-4 (серед них може бути варіант "нічого не змінювати").

Кожна альтернатива – це конкретні переліки дій (заходів) та інструментів політики. *Аналіз альтернатив має включати:*

1. основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає з назви);
2. потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід – якщо можлива грошова оцінка результатів);
3. потенційні недоліки варіанта політики; оцінка затрат ресурсів на проведення політики (чи витрат — якщо можлива грошова оцінка недоліків).

Порівняльний аналіз альтернатив має здійснюватись за п'ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, адміністративна здійсненність, політична здійсненність (результати звести в таблицю за прикладом табл. 1.1). Критерії можна оцінювати за 3-бальною шкалою: 3 – високе значення, 2 – середнє, 1 – низьке (може бути обрана й інша шкала – 5-ти, 10-ти, 100-бальна).

*Таблиця 1.1*

### **Порівняльний аналіз альтернатив політики**

Критерії	Оцінки варіантів (альтернатив) політики			
	1	2	3	4
Результативність	Висока	Низька	Середня	Середня
Ефективність				
Справедливість				
Політична здійсненність				
Адміністративна здійсненність				
<i>Рейтинг варіанта</i>				

При визначенні рейтингу варіанта кращий варіант отримує рейтинг "1". Усі критерії можуть мати як однакову вагу, так і диференційовану (так, якщо досягнення результату є виключно важливим, незалежно від його "ціни", то при визначенні рейтингу критерій результативності може враховуватись із ваговим коефіцієнтом "1", а всі інші, напр., з коефіцієнтом "0,5").

Ефективність і результативність політики – це різні аспекти дієвості, які часто плутають. Політика може бути результативною (результат досягнуто) і водночас неефективною (якщо виявиться, що результат досягнуто дуже високою ціною).

Іноді в аналізі виділяють як окремий аспект дієвості політики її економічність. **Економічність політики** означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або в найдешевший спосіб).

В аналізі ефективності державної політики практичним критерієм прийняття рішень є, як правило, критерій Калдора – Хікса: рішення ефективне, якщо в результаті його реалізації отримуються додатні чисті вигоди для суспільства. Наявність додатних чистих суспільних вигід не означає, що прийняття даного рішення не шкодить певним людям чи соціальним групам. Але якщо чисті вигоди додатні – це створює можливість *компенсації* втрат для тих членів суспільства, що постраждали внаслідок реалізації рішення. Наприклад, припустимо, що будівництво аеропорту забезпечує 10 млн. грн. суспільних вигід, але пов'язане з втратами для людей, що живуть у безпосередній близькості до місця будівництва (екологічні втрати, шум тощо), причому ці втрати оцінюються в 2 млн. грн. Наявність чистих суспільних вигід (8 млн. грн.) робить можливим зробити такий проект ефективним шляхом перерозподілу (трансферту) вигід для тих членів суспільства, інтереси яких страждають.

### **1.3. Методологія мікроекономічного аналізу державної політики**

Методом *кількісного аналізу державної політики*, інструментом обґрунтування державних програм виступає *аналіз вигід і витрат*, який об'єднує такі методи як: функціональний аналіз, статистичний аналіз, синтез, абстрагування, моделювання тощо.

*Основними етапами аналізу вигід і витрат* того чи іншого рішення стосовно розподілу та напрямів використання суспільних ресурсів є такі:

1) *Визначення рівня аналізу* – локального, регіонального, національного чи міжнародного, тобто чий саме вигоди і витрати необхідно брати до уваги. Це залежить як від рівня прийняття рішень – наприклад, ідеться про місцеву владу чи центральний уряд, так і від особливостей проекту, що розглядається, – чий інтереси і наскільки істотно він зачіпає.

2) *Визначення наявних альтернатив*. Альтернативи в дійсності можуть бути багатовимірними: наприклад, прийняття проекту чи відмова від нього; негайна реалізація чи відкладення на майбутнє; склад ресурсів, які будуть використані; напрями використання та розподілу результатів тощо.

3) *Визначення переліку наслідків прийняття рішення* та вибір способу кількісного вимірювання кожного з наслідків. Результати державного рішення можуть виражатись у збільшенні доступних для використання в суспільстві благ (товарів та послуг, натуральних ресурсів), підвищення якості та доступності суспільних благ.

4) *Присвоєння вартісних оцінок* для кожного з очікуваних наслідків.

5) *Визначення поточної (сьогоднішньої) вартості вигід і витрат*. Для окремих індивідів і для суспільства має значення – *коли саме* виникають ті чи інші вигоди і витрати: сьогодні чи в майбутньому.

б) Визначення *чистої приведеної цінності рішення (NPV)*. Чиста приведена цінність є мірою чистих суспільних вигід проекту і дорівнює *різниці між дисконтованою цінністю вигід та дисконтованою вартістю витрат*:

$$NPV = \sum_{t=1}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t},$$

де –  $B_t$  – вигоди у році  $t$ ;  
 $C_t$  – витрати року  $t$ ;  
 $r$  – суспільна ставка дисконту.

7) Здійснення *аналізу розподілу* вигід проекту між різними соціальними групами.

8) Вибір рішення з найбільшими чистими суспільними вигодами.

*Ключова проблема*, що виникає в аналізі державних рішень – як кількісно визначити цінність різноманітних вигід і витрат. Якщо стати на точку зору, що найважливішим для суспільства є добробут людей, відповідь зводиться до вирішення двох проблем.

**По-перше**, необхідно визначити, як рішення, що приймається, вплине на добробут кожного окремого індивіда. Для цього ми маємо спиратися на оцінку зміни добробуту з точки зору даного об'єкта: йдеться про приріст добробуту людини як вона сама його оцінює. Найкращий спосіб це визначити – отримати відповідь на запитання: скільки максимально людина погодиться віддати (заплатити) за отримання тих чи інших витрат. Причому не є принциповим, виступають як одиниця виміру гроші чи певні реальні блага. *Проблема визначення цінності для людей тих чи інших вигід чи витрат на підставі їхньої поведінки в реальному житті (тобто на підставі рішень, які приймають люди) є центральною проблемою в аналізі вигід і витрат.*

**По-друге**, необхідно визначити, як зміниться суспільний добробут в цілому в результаті певної зміни в добробуті конкретних груп людей. Це означає необхідність визначення цінності для суспільства в цілому збільшення на одну одиницю (наприклад, на одну гривню) добробуту конкретної людини чи соціальної групи. Якщо доходи (багатство) в суспільстві розподілені оптимально, приріст добробуту на одну гривню однаково цінний для суспільства, незалежно від того, *хто саме* цю гривню отримав. Це по суті і є визначенням суспільно оптимального розподілу доходів – коли додаткова гривня добробуту всіх людей має однакову вагу.

Якщо приріст добробуту, пов'язаний з певним рішенням, розподіляється неоптимально, то або він повинен бути перерозподілений державою, або в аналізі рішень ми маємо певним чином визначити цінність для суспільства збільшення добробуту різних груп людей (скажімо, надаючи більшу суспільну цінність збільшенню доходів бідних членів суспільства в порівнянні з багатими). Тобто необхідно враховувати різну цінність для суспільства додаткової одиниці благ залежно від того, хто саме її отримує.

Для кількісної оцінки суспільних вигід від виробництва тих чи інших благ в аналізі вигід і витрат використовується концепція “готовності платити” за споживання блага. Наприклад, виробництво блага X не потребує витрат ресурсів і зачіпає інтереси лише трьох осіб : А, Б, і В. Максимальна сума, яку готова заплатити особа А за те, щоб благо X вироблялося, складає 100 грн. Готовність платити в даному випадку означає по суті *альтернативну вартість* споживання блага X для А: він відмовиться від споживання інших благ, які можна було б придбати на цю суму грошей. Особа Б за виробництво блага X готова заплатити 50 грн., тоді як для В виробництво X є неприйнятним, і вона готова заплатити 120 грн. за те, щоб дане благо не вироблялось. Отже, суспільні вигоди виробництва блага X становлять :  $100+50-120=30$  грн.

Таким чином суспільні вигоди можуть вимірюватись як *суспільний попит* – сукупну готовність членів платити за кожну додаткову одиницю даного блага.

Центральною в аналізі вигід і витрат є *концепція тіньових (економічно ефективних) цін*. Тіньовою ціною деякого обмеженого ресурсу Р називають приріст добробуту суспільства в цілому за умови, що доступна кількість ресурсу Р зростає на одиницю. В ідеальній економіці, коли всі ринки є досконало конкурентними, інформація повною і загальнодоступною, відсутні ринкова влада, зовнішні ефекти, суспільні блага і державне втручання, ринкові ціни будуть точно дорівнювати тіньовим цінам. Але в реальності ринкові ціни перебувають під впливом всіх перерахованих факторів, тобто не є економічно ефективними. Тобто на практиці необхідно здійснювати певну корекцію фактичних ринкових цін для наближення їх до ефективних значень.

Наприклад, при реалізації проекту як ресурс використовується певний товар А, що виробляється монополістом. За якою ціною повинні обчислюватися витрати на даний ресурс – за ринковою (тобто монопольною) чи за показником граничних витрат на виробництво. Якщо обсяг виробництва товару А в економіці збільшиться рівно на той обсяг, що буде використаний у проекті, то для оцінки вартості повинні бути використані граничні витрати. Якщо ж загальна кількість виробництва даного товару не зміниться, то витрати мають оцінюватися за ринковою (монопольною) ціною, яка відображає вигоди від альтернативного способу використання ресурсу.

Одним із відомих практичних підходів визначення тіньових цін є використання цін міжнародної торгівлі замість цін внутрішнього ринку.

*Особливі труднощі при здійсненні економічного аналізу* виникають, коли необхідно визначити цінність для суспільства тих благ, що не можуть продаватись і купуватись на ринку: наприклад, час, чисте повітря, відновлення пам'яток культури. Також це стосується цінності людського життя, коли йдеться про проекти, спрямовані на підвищення безпеки життєдіяльності чи збереження здоров'я людей.

Важливим етапом аналізу є визначення того, як ймовірні відхилення параметрів від базового сценарію вплинуть на чисті суспільні вигоди. Такі розрахунки називають *аналізом чутливості*. Аналіз чутливості дає можливість кількісно оцінити ступінь ризику, пов'язаного з даним рішенням, а також

визначити ті параметри, які найістотніше впливають на суспільну ефективність проекту.

Здійснення аналізу вигід та витрат на практиці пов'язане із значними труднощами. Окрім складності кількісної оцінки багатьох елементів суспільних витрат і вигід, важливо звільнити аналіз від помилок, викликаних суб'єктивними поглядами на ті чи інші проблеми.

Досить типовим для державних органів є підхід, за яким в якості вигід і витрат проектів, здійснюваних у суспільному секторі, розглядають лише надходження та видатки державного (чи місцевого) бюджету, а всі негрошові вигоди (як і витрати) ігноруються. Наприклад, при виборі варіантів виробництва суспільних благ як основна мета розглядається мінімізація бюджетних видатків.

Інший, також досить розповсюджений підхід, – розглядати всі витрати, що здійснювалися за рахунок державного бюджету, як вигоди для членів суспільства, наприклад, витрати на оплату праці під час виконання державної програми. Це невірно, тому що він ігнорує альтернативну вартість використання трудових ресурсів.

#### **1.4. Застосування аналізу вигід і витрат державної політики**

Розглянемо приклад застосування аналізу вигід і витрат державної політики американськими фахівцями щодо встановлення податку на алкогольні напої.

Усвідомлюючи негативні зовнішні ефекти споживання алкоголю (*негативний зовнішній ефект* – прямий вплив дій учасників окремого ринку на втрати добробуту інших економічних агентів, що не є учасниками цього ринку, які не компенсуються через ціновий механізм; детальніше зовнішні ефекти розглядатимемо в наступних темах) і вбачаючи потенціал для генерування значних державних надходжень, багато економістів обстоюють ідею підвищення акцизних податків на алкогольні напої. Збільшення акцизних податків до їхніх попередніх реальних рівнів не тільки збільшило б надходження, а й інтерналізувало б у межах ціни на алкоголь деяку частку зовнішніх втрат від нього (інтерналізація – усунення).

Оцінка економічної ефективності підвищення будь-якого конкретного податку вимагає від нас визначити і виразити в грошах зовнішні ефекти споживання алкоголю. Один із найважливіших ефектів – число автокатастроф. Скількох автокатастроф можна буде уникнути, якщо через збільшення податків і зростання роздрібних цін люди споживатимуть менше алкоголю? Чи можна обґрунтовано виразити цінність цих життів у грошах? Ми зосереджуємося на цих питаннях у контексті вигід і витрат, об'єктом якого є зростання акцизного податку на алкоголь (дослідження на прикладі США). Наш аналіз значною мірою покладається на розробки західних економістів, їх розрахунки впливу зростання податку на число автокатастроф, спричинених молодими водіями.

Ми розглядатимемо такі наслідки підвищення податків на алкоголь: втрати суспільного надлишку на ринках алкоголю (найголовніша втрата від податку), зменшення числа автокатастроф, спричинених молодими і старшими водіями

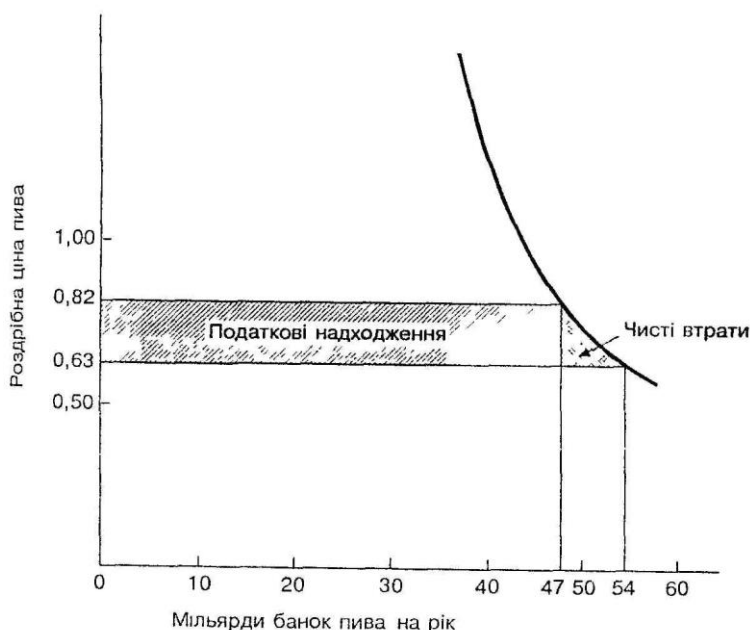


(вигоди), зменшення числа аварій без смертельних наслідків (вигоди), а також зменшення втрат для здоров'я і працездатності людей (вигоди). Ми проаналізуємо щорічні ефекти, маючи на увазі конкретний 30-відсотковий акцизний податок на пиво, вино та міцні спиртні напої.

**Втрати суспільного надлишку на ринках алкоголю.** Загалом акцизний податок зменшує як надлишок споживача, так і надлишок виробника. Якщо ми припустимо, що пропозиція абсолютно еластична, то весь тягар податку ляже на споживачів. На рис. 1 проілюстровано цей випадок для ринку пива.

Роздрібні ціни 1998 року на пиво у США дають нам середній показник 0,63 дол. за банку пива місткістю 0,33 л. у Сполучених Штатах. За цією ціною у Сполучених Штатах щороку споживається 54 мільярди банок. Припустимо, що галузь пива постачатиме більше чи менше продукту за однаковою ціною – тобто що графік пропозиції горизонтальний (абсолютно еластичний). Якщо ми накладаємо на одну банку податок розміром 0,19 дол. (30 відсотків від поточної роздрібною ціною), роздрібна ціна для споживачів зростає до 0,82 долара за банку. Інакше кажучи, горизонтальний графік пропозиції означає, що весь тягар податку лягає на споживачів. Як відреагують споживачі? Щоб відповісти на це питання, мусимо зробити припущення щодо графіка попиту. Покладаючись на огляд емпіричних досліджень, західні економісти припускають, що цінова еластичність попиту на пиво дорівнює  $-0,5$  (1-відсоткове зростання ціни призводить до 0,5-відсоткового зменшення обсягу попиту), тобто попит на пиво нееластичний. З емпіричних досліджень впливає еластичність попиту від  $-0,4$  до  $-0,6$ . Однак ними вибраний показник  $-0,5$  для більшої обґрунтованості розрахунків.

Як показано на *рис. 1.1*, зростання ціни до 0,82 дол. за цих припущень зменшує споживання до 47,4 мільярда банок на рік. Площа заштрихованої фігури дорівнює 9,538 мільярда доларів, які становлять втрати надлишку споживача (що дорівнюють сумі податкових надходжень і чистим втратам) на ринку пива. Площа заштрихованого прямокутника становить 8,951 мільярда дол., частці втрати надлишку споживача, яка одержується державою у вигляді податкових надходжень. Отже, чисті втрати суспільного надлишку на ринку пива (площа трикутника) дорівнюють 0,586 мільярда доларів, що становить різницю між втратою надлишку споживача та сумою надходжень уряду.



*Рис. 1.1.* Втрата суспільного надлишку на ринку пива від 30-відсоткового податку

Якби нам треба було припустити, що цінова еластичність попиту на пиво становить  $-0,25$ , ми б виявили втрати суспільного надлишку у сумі 0,306 млрд. дол. Тобто чим менше скорочується обсяг, тим меншими будуть втрати суспільного надлишку. Припустивши, що еластичність попиту становить  $-0,75$ , ми б виявили втрати суспільного надлишку у сумі 0,842 млрд. дол. При аналізі вигід і витрат звичайною практикою є перевіряти чутливість наших висновків до змін наших припущень. Інакше кажучи, доцільно проводити аналіз повторно, не міняючи всіх припущень, окрім того, що в центрі нашої уваги. З огляду на узгодженість даних в емпіричній літературі діапазон величиною від  $-0,25$  до  $-0,75$  точно охоплює фактичне значення.

Ми дотримуємося цієї ж процедури для розрахунку втрат суспільного надлишку на ринках вина та міцних напоїв. Для ринку вина ми припускаємо, що цінова еластичність попиту дорівнює  $-0,75$ . Якщо поточна середня роздрібна ціна становила 4,6 дол. за склянку місткістю 0,5 л, а обсяг поточного споживання – близько 1,6 мільярдів склянок на рік, ми бачимо, що 30-відсотковий податок дає втрату надлишку споживача 1,996 мільярда дол., суму надходжень 1,814 мільярда дол. та чисті втрати сумою 0,182 мільярда дол. За припущення, що показник еластичності на ринку міцних напоїв становить  $-1,0$ , 30-відсотковий податок на середню роздрібну ціну 6,3 дол. за порцію спиртного 0,2 л. зменшує щорічне споживання з 3,2 мільярдів до 2,45 мільярда порцій і має наслідком втрату надлишку споживача величиною 5,205 мільярда дол., надходження сумою 4,578 мільярда дол. та чисті втрати сумою 0,627 мільярда дол.

Додавши наслідки на ринках пива, вина та міцних спиртних напоїв, виявляємо, що 30-відсотковий податок зменшує споживання алкогольних напоїв на 16,6 відсотка, спричинює втрати надлишку споживачів у сумі 16,739 мільярда дол., забезпечує податкові надходження сумою 15,343 мільярда дол. і має наслідком чисті втрати сумою 1,396 мільярда доларів США. Цифри для альтернативних норм податку показані в табл. 1.2 (у мільярдах доларів США).

*Таблиця 1.2*

**Наслідки введення акцизу на алкоголь  
залежно від норми податку у США (в млрд. дол. США)**

<i>Норми податку (відсотка)</i>	<i>Втрати надлишку споживача</i>	<i>Збільшення подат- кових надходжень</i>	<i>Втрати суспіль- ного надлишку</i>
10	5,922	5,733	0,189
20	11,485	10,802	0,683
30	16,738	15,343	1,395
40	21,725	19,457	2,268
50	26,477	23,217	3,260

Ми можемо або просто подати чисті втрати як чисту вартість політики на ринку алкоголю, або подати сукупні втрати надлишку споживача як вартість, а сукупні податкові надходження – як вигоду. Хоча вибір підходу не вплине на наш розрахунок чистих вигод, другий підхід зберігає інформацію, котра може придатися пізніше, якщо ми вирішимо, що, поряд з економічною

ефективністю, слушною метою є і зменшення дефіциту державного бюджету.

**Зменшення числа автокатастроф, спричинених водіями.** Зв'язок між податками на алкоголь та автокатастрофами, спричиненими *молодими водіями*, йде по інтуїтивно простому ланцюжку: податки підвищують роздрібну ціну на алкоголь; вищі ціни спонукають молодих водіїв пити менше спиртного; оскільки молоді водії п'ють менше спиртного, з ними трапляється менше аварій з трагічними наслідками.

Фахівці-економісти аналізували дані американських досліджень стану охорони здоров'я та харчування з метою розрахувати наслідки зміни цін, мінімального віку, з якого клієнтам можна продавати алкоголь, та інших змінних частот на інтенсивність вживання алкоголю молоддю віком від 16 до 21 року. Вони виявили, що частота та інтенсивність споживання спиртного дуже чутливо реагували на ціну. Справді, за їхніми розрахунками, зростання ціни на пиво та міцні напої на 7 відсотків мало б приблизно такий самий ефект, як і підвищення мінімального вікового порогу, за якого дозволено вживати алкоголь, на один рік. Їхні розрахунки дозволили визначити ймовірність рівня споживання спиртного ( $i$ ) та ймовірність частоти вживання спиртного ( $j$ ) для будь-якого ряду гіпотетичних цін на алкоголь. Рівні інтенсивності вживання спиртного вказують на кількість порцій спиртного, випитих у типовим день вживання: 6 і більше, 3–5, 1–2. Рівні частоти вживання спиртного свідчать про те, як часто вживають спиртне молоді люди: щодня, 2–3 рази на тиждень, 1–4 рази на місяць, 4–11 разів на рік, і ніколи (менше 3 порцій за попередній рік).

Для того щоб розрахувати число автокатастроф, був потрібен показник імовірності загибелі неповнолітнього водія в автокатастрофі залежно від рівня вживання спиртного  $P$  (загибель/рівень вживання  $i$ ). Це означає: яка ймовірність того, що молодий водій загине, якщо він випив  $i$  порцій спиртного? Для цього проводився масштабний аналіз розтинів, при яких вимірюються рівні вмісту алкоголю в крові загиблих в усіх автокатастрофах.

Ці ймовірності змінюються із зміною податку на алкоголь, оскільки  $P$  залежить від ціни на спиртні напої. Далі західні науковці скористались показниками ймовірності загибелі залежно від частоти вживання спиртного (розрахованими за методологією теорії ймовірності), щоб розрахувати зменшення числа смертей молодих водіїв після підвищення податку на пиво. Науковці в цьому дослідженні зосередили свою увагу на пиві, оскільки цей напій найбільше любить молодь. Якщо податок справді запроваджений, окрім пива, також на вино та міцні напої, даний метод розрахунку приводить до обережних, занижених оцінок кількості врятованих життів.

Однак навіть ці дослідження виявили, що 30-відсотковий податок зменшить на 1650 чоловік число водіїв віком від 16 до 21 року, котрі щорічно гинуть в автокатастрофах. Цих автокатастроф можна уникнути, оскільки податок зменшує як інтенсивність, так і частоту вживання спиртного. Оскільки в середньому на кожні 100 жертв з числа водіїв припадає 77 жертв, котрі не керували автомобілями, 1650 врятованих життів водіїв дасть нам ще й врятованих щороку 1270 життів інших людей. Отже, 30-відсотковий податок

зменшив би число жертв автокатастроф, спричинених молодими водіями, приблизно на **2920 чоловік** на рік. Розрахунки науковців щодо кількості збережених молодих життів залежно від норм податку є такими (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

**Результати впливу норм податку на кількість збережених молодих життів**

Норми податку (відсотки)	Збережені щорічні життя		
	Водії	Жертви	Разом
10	825	635	1460
20	1340	1031	2371
30	1650	1270	2920
40	2475	1906	4381

Слід зауважити, що 30-відсотковий податок зменшує число жертв серед молодих водіїв, що вживали алкоголь, приблизно на 40 відсотків (зменшення на 1650 чоловік, виходячи з основної цифри 4120 чоловік).

Враховавши те, що попит дорослих на алкоголь менш еластичний і що дорослі водії в стані сп'яніння за кермом не такі небезпечні (хоч особи віком 21 рік і молодші в США складають близько 13% водіїв, на них припадає 26% числа автокатастроф, спричинених вживанням алкоголю), розрахунки показують, що 30-відсотковий податок зменшить число жертв автокатастроф, пов'язаних з уживанням алкоголю старшими водіями: серед водіїв – на 486, сторонніх осіб – 375 (коефіцієнт 0,77).

Отже, ми оцінюємо загальну кількість життів, врятованих завдяки змінам у поведінці водіїв віком понад 21 рік, у **861 життя** щорічно.

**Зменшення числа травм і ушкоджень майна.** Науковці оцінили збитки від одержання травм та пошкодження майна в автомобільних аваріях, спричинених вживанням алкоголю, на суму 3,75 мільярда дол. щорічно, третина з яких припадає на водіїв віком до 21 року.

Щоб розрахувати заощадження на втратах від травм та пошкодження майна, спричинені змінами в споживанні молоддю спиртних напоїв, припустімо, що частка аварій без фатальних наслідків така сама, як і фатальних автокатастроф. Множення процентного показника зменшення числа смертей молодих водіїв у стані сп'яніння внаслідок запровадження 30-відсоткового податку (зменшення на 40 відсотків) на сумарні втрати від аварій без фатальних наслідків, пов'язаних із вживанням алкоголю (1,25 мільярда дол.), дає нам щорічні заощадження сумою 0,5 мільярда дол. Така ж процедура розрахунку для водіїв старшого віку (зменшення 0,06, помножене на 2,5 млрд. доларів) дає щорічні заощадження сумою 0,15 мільярда дол. Отже, ми оцінюємо заощадження на щорічній сумарній кількості травм та пошкоджень майна після запровадження 30-відсоткового податку на суму **0,65 мільярда дол.**

**Покращення стану здоров'я та працездатності.** Відомо, що зменшення споживання алкоголю покращує стан здоров'я. Крім того, зменшення споживання алкоголю підвищує працездатність – кращий стан здоров'я і тверезість сприяють зменшенню кількості прогулів та нещасних випадків на робочому місці. Через брак точнішої інформації ми припускаємо, що втрати

здоров'я та працездатності прямо пропорційні вживанню алкоголю. Отже, оскільки 30-відсотковий податок зменшить споживання алкоголю на 16,6 відсотка, ми передбачаємо, що втрати здоров'я і працездатності так само скоротяться на 16,6 відсотка.

Зроблено багато досліджень щодо оцінок щорічних втрат здоров'я і працездатності, пов'язаних із споживанням алкоголю. Розрахунки дають щорічну шкоду для здоров'я, що оцінюється в 25,92 мільярда дол., і щорічні втрати працездатності, що становлять 39,96 мільярда дол. Отже, за нашими припущеннями про пропорційність між споживанням і витратами, ми оцінюємо збережене щорічно здоров'я на суму **4,29 мільярда дол.**, а щорічно збережену працездатність – на суму **6,61 мільярда дол.** завдяки запровадженню 30-відсоткового податку.

Ми виміряли в доларах усі наслідки, окрім збережених життів. Також постає питання, чи всі наслідки, котрі ми виразили кількісно, мають входити в наш розрахунок чистих вигод. Чи не порахували ми двічі якісь наслідки?

Ми розділили врятовані життя на чотири категорії: молоді водії, жертви молодих водіїв, старші водії та жертви старших водіїв. Ми можемо уявити жертв водіїв у стані сп'яніння як осіб, що постраждали від зовнішніх ефектів споживання алкоголю водіями. Втрати, яких завдано жертвам, не відображаються на ринках алкоголю. Натомість витрати, яких зазнали самі водії, можуть відбиватися на стані їхнього попиту на алкогольні напої. Ми сподіваємося, що бодай хто-небудь, повністю поінформований про ризик водіння автомобіля під впливом алкоголю, врахує цей ризик, вирішуючи, коли і скільки пити.

За рівності всіх інших умов, чим вища цінність, якої водії непрямо надають своїм власним життям, або чим вища ймовірність автокатастрофи після вживання алкоголю, тим меншим буде попит водіїв на алкоголь за будь-якої даної ціни. Тією мірою, якою водії не поінформовані про ризик водіння під впливом алкоголю, їхній попит на алкоголь не відбиватиме повністю їхнього ризику потрапити в автокатастрофу.

**Грошове вираження цінності життя.** Якою цінністю в доларах можна виміряти врятовані життя? Це питання може вразити вас як недолуге, особливо якщо ви думаєте про визначення цінності в доларах життя конкретної особи. Багато з нас були б готові віддати все заради порятунку життя коханої людини. Однак всі ми певною мірою оцінюємо життя осіб, коли ухвалюємо рішення, що наражають на ризик нас і тих, кого ми любимо. Чи завжди ви застібаєте пас безпеки? Чи змушуєте своїх пасажирів застібати паси? Чи маєте детектор диму на кожному поверсі вашого будинку? Чи маєте справний вогнегасник? Чи завжди надягаєте шолом під час їзди на велосипеді? Чи завжди водите машину в межах дозволеного ліміту швидкості? Якщо ваша відповідь на всі питання «ні», ви тим самим говорите, що не вважаєте своє життя неоціненним – ви вирішили змиритися з більшим ризиком нещасного випадку, щоб уникнути якихось невеликих витрат.

Головна відмінність полягає між реальними та статистичними життями. Більшість із нас готова пожертвувати великими сумами заради порятунку

життя конкретних осіб. Наприклад, ми не рахуємося з витратами, прагнучи врятувати шахтарів, котрі потрапили під обвал породи. Однак ми не такою мірою готові до дій, котрі зменшили б імовірність аварій – як суспільство ми не вдаємося до всіх можливих заходів безпеки, щоб запобігти обвалу в шахті. Справді, самі шахтарі деколи свідомо беруть на себе вищий ризик, нехтуючи обтяжливі правила безпеки. Інакше кажучи, поки ми маємо справу не з визначеними категоріями, а з імовірностями, люди, як видається, постійно йдуть на компроміси між грошима і життям. Досліджуючи ці компроміси, можна вирахувати вартість статистичного життя в доларах, а це проблема, з якою ми зіткнулися в нашому аналізі витрат і вигод, у центрі якого був податок на алкоголь.

У кількох дослідженнях були спроби виміряти те, як люди непрямо оцінюють своє життя, за сумою підвищення заробітної плати, яку вони вимагали за роботу з вищим ступенем ризику. Уявіть дві посади з однаковими характеристиками, за винятком того, що одна з них пов'язана зі щорічним ризиком смертельного поранення, більшим на 1/1000 від ризику, пов'язаного з другою посадою. Якщо ми бачимо, що люди готові взятися за ризиковішу роботу за додаткову щорічну плату 2 тисячі дол., можна зробити висновок, що вони непрямо оцінюють своє (статистичне) життя у 2000 дол. / (1/1000), або 2 мільйони дол. Обґрунтованість наших висновків залежить від робочих місць, пов'язаних із різними ступенями ризику та повного усвідомлення ризику з боку працівників.

На практиці дослідники користуються економетричними методами контролю за широким діапазоном характеристик робочих місць і працівників. У своєму огляді десяти головних досліджень варіантів вибору «зарплатня–ризик» В. Кіп Віскузі виявив, що оцінки цінності життя коливаються від 600 тисяч дол. до понад 8 мільйонів дол. Ми приймаємо 1 мільйон доларів, суму, наближену до нижньої межі цього діапазону, як занижену оцінку цінності життя. Очевидно, за такого широкого діапазону оцінок нам слід перевірити чутливість наших результатів до різних припущень щодо цінності врятованих життів. Як ми зазначимо нижче, як правило, доцільно визначати найменшу цінність життя в доларах, на яку ми маємо спиратися, щоб генерувати позитивні чисті вигоди.

### **Розрахунок чистих вигід**

Якщо ми передбачаємо незмінність структури витрат і вигід, нам треба простежити за чистими вигодами протягом одного року. Якщо ж ми вважаємо, що витрати й вигоди суттєво зміняться з часом, то повинні оцінити чисті вигоди за кілька майбутніх років і перерахувати їх до сучасного моменту. Наприклад, суворе впровадження в дію закону про заборону водіння в нетверезому стані може зменшити частоту, з якою люди керуватимуть автомобілем після вжиття алкогольного напою настільки, що кількість життів, врятованих завдяки податку, зменшиться. Якщо ми прогнозуємо зміни витрат і вигід протягом якогось часу, то нам слід орієнтуватися на такий часовий період, протягом якого, на нашу думку, варіант політики виявиться дієвим.

**Чисті вигоди від 30-відсоткового податку.** У табл. 1.4 показано витрати і вигоди від 30-відсоткового податку на пиво, вино та міцні напої (в млрд. дол.). Тут ми одержали велику суму позитивних чистих вигод 13,95 мільярда дол. щорічно.

Таблиця 1.4

**Витрати і вигоди від 30-відсоткового податку на алкоголь  
(млрд. дол. на рік)**

<b>Категорії вигід і витрат</b>	<b>Вартість вигід і витрат, млрд. дол. США</b>
<i>Врятовані жаття (1млн. дол./життя)</i>	
Молоді водії	1,65
Жертви молодих водіїв	1,27
Старші водії	0,49
Жертви старших водіїв	0,37
<b>Разом</b>	<b>3,78</b>
<i>Відвернені тілесні ушкодження та пошкодження майна</i>	
Молоді водії	0,50
Старші водії	0,15
<b>Разом</b>	<b>0,65</b>
<i>Відвернені втрати здоров'я та працездатності</i>	
Стан здоров'я	4,29
Працездатність	6,61
<b>Разом</b>	<b>10,90</b>
<i>Податкові надходження (пиво, вино, міцні напої)</i>	15,34
<i>Зміна надлишку споживача (пиво, вино, міцні напої)</i>	-16,74
<b>Чисті вигоди</b>	<b>13,95</b>

Дослідивши категорії вигод, ми відзначаємо, що майже 80 відсотків чистих вигод – це відвернені втрати здоров'я і працездатності. Однак розрахунки, що лежать в основі цих вигод, були певною мірою некритично взяті з літератури. Брак доступу до первинних даних змусили нас буквально прийняти на віру щорічні втрати здоров'я і працездатності, які розраховували інші експерти. Наша невизначеність щодо точності цих розрахунків мала б турбувати нас. Ми можемо стати заручниками того явища, що одержало назву „проблеми рагу з конини і кролятини”. Коли ми змішуємо наші досить точні оцінки відвернених фатальних випадків (кролятина) з ширшими, проте не такими визначеними оцінками заощаджень здоров'я та працездатності (конина зі стійким смаком), у наших чистих вигодах (рагу) переважатимуть невизначені розрахунки (наше рагу матиме сильніший смак конини). Головне тут те, що невизначеність щодо більших витрат і вигод значною мірою спричинює невизначеність у розрахунках чистих вигод.

Для отримання на нашу думку об'єктивніших розрахунків не будемо враховувати відвернені втрати здоров'я та працездатності. *Тоді чисті вигоди*

становлять 3,05 мільярда дол., солідну суму навіть порівняно з великими втратами надлишку споживача.

**Чисті вигоди від інших норм податку.** Ми зосередили увагу на 30-відсотковій нормі податку задля наочності. Але чи дає 30-відсоткова норма податку найбільші чисті вигоди? У табл. 1.5 показано чисті вигоди за найвищої та найнижчої норм податку. Як свідчать дані таблиці, чисті вигоди зростають аж до 50 відсотків найвищої проаналізованої норми. Це свідчить про те, що навіть норма, вища за 50 відсотків, може бути оптимальною.

Таблиця 1.5

**Чисті вигоди від податків на алкогольні напої (млрд. дол. на рік)**

Норма податку (податкові надходження)	Чисті вигоди для суспільства
0,10 (5,73)	6,24
0,20 (10,80)	10,72
0,30 (15,34)	13,95
0,40 (19,46)	17,99
0,50 (23,22)	21,60

При такій інтерпретації слід зважити на дві застороги: одну – методологічного характеру, а другу – пов'язану з природою досліджуваних явищ. По-перше, чим далі ми відходимо від поточної політики, тим менше впевненими нам слід бути в прогнозуванні наслідків. По-перше, наші припущення про постійну еластичність попиту може бути цілком обґрунтованим для малих, а не для значних цінових змін. По-друге, у міру нашого просування до надмірно високих податків ми можемо зіткнутися з цілком відмінною реакцією споживачів. Пригадайте те, як люди відреагували на запровадження сухого закону в США у 20-ті роки та в СРСР у 80-ті роки ХХ ст.: вони провозили контрабандою алкоголь з інших країн; створювали кримінальні групи, що давали хабарі урядовцям і чинили насильство, щоб постачати алкоголь на нелегальний ринок; виготовляли алкогольні напої вдома і т.д.

Оскільки ми не розглянули цих можливих наслідків, слід бути обережними при обстоюванні дуже високих норм податків на основі самого тільки аналізу вигод і витрат.



## ТЕМА 2. БАЗОВІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

### 2.1. Чинники і передумови формування професійної етики аналітика

Щораз більше літератури у сфері аналізу політики стосується цінностей, які треба взяти до уваги під час вибору кращого варіанта політики. Вона нагадує експертам, що якась одна цінність, – наприклад, економічна ефективність, – не може стати надійною основою для ухвалення всіх державних рішень. Наша мета в рамках даної теми – викласти головні контури етичної відповідальності професійного експерта. Задля цього слід звернути увагу на природу стосунків між експертами і замовниками (клієнтами), а також обставини, в яких вони розвиваються.

Сучасна специфіка аналізу політики змушує фахівців розглядати *конфлікти між цінностями*. Зародок цих конфліктів часто міститься в суті поставленого експерту запитання. Наприклад: чи повинна бути вибрана політика, яка дає великий надлишок вигід над витратами для суспільства загалом і водночас завдає великої шкоди незначній групі населення? Наші відповіді залежатимуть від того, яку відносну перевагу ми надаємо таким цінностям, як ефективність (отримання найбільшої кількості сукупного суспільного блага з доступних ресурсів) і справедливість (чесність його розподілу). Такі цінності, поряд з іншими, – як-то захист людського життя, гідності, сприяння індивідуальному вибору й відповідальності, – служать критеріями оцінки конкретних варіантів політики.

Не зупиняючись на цінностях, що вступають у дію в конкретних випадках, розглянемо ключові цінності, якими керуються експерти, будучи професійними виробниками порад. Три цінності здаються тут найголовнішими: *аналітична чесність, відповідальність перед замовником (клієнтом), вірність власному уявленню про добре суспільство*. Конфлікти між цими цінностями породжують важливі етичні проблеми для експертів.

Щоб краще зрозуміти природу цих цінностей та обставин, в яких вони набирають ваги, розглянемо три концепції належної ролі експерта. Кожна роль віддає перевагу одній з трьох цінностей, а решті двом відводить другорядне місце. Тому можна сподіватися, що жодна з трьох ролей у чистому вигляді не може служити належною етичною нормою за будь-яких обставин. Нашим завданням буде знайти прийнятний баланс між ними.

*Об'єктивні фахівці* дотримуються аналітичної чесності як своєї найголовнішої цінності. Свої аналітичні знання вони вважають за джерело законності свого існування. Справжня роль експерта, на їхню думку, полягає в наданні об'єктивних порад про наслідки запропонованої політики. Вони почуваються найзатишніше тоді, коли застосовують знання, що мають визнані норми свого успішного використання на практиці. Тому вони воліють спиратися на наукові дисципліни – економіку, статистику, дослідження операцій, які використовують добре перевірені методи. Вони усвідомлюють, що часто мусять працювати в умовах гострого браку часу та даних. Однак вони

хочуть відчувати, що їхні колеги, фахівці з цих наукових дисциплін, схвалють їхню роботу як методологічно правильну за даних обставин.

Як стверджує *табл. 2.1*, об'єктивні фахівці вважають клієнтів за неминуче зло. Клієнти забезпечують фахівців ресурсами, які дозволяють їм працювати над цікавими проблемами. За це клієнти заслуговують отримати якомога точніше передбачення. Політична доля клієнтів повинна посідати друге місце після аналітичної чесності в підготовці, передачі та використанні аналізів. Експерти повинні захиститися від втручання ззовні, тісно не пов'язуючись з особистими інтересами своїх клієнтів. Загалом вони повинні вибирати інституційних клієнтів (уряд, міністерства, відомства), бо такі клієнти, очевидно, створюють більше можливостей для підготовки й поширення об'єктивних аналізів. Наприклад, експерт, напевне, матиме більшу свободу дій, працюючи на Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, ніж безпосередньо на народного депутата України, змушеного переобиратися через кожних п'ять років (а то й частіше).

Таблиця 2.1

**Концепції належної ролі експерта і його головні цінності  
в процесі аналізу політики**

	Аналітична чесність	Відповідальність перед клієнтом	Вірність власному уявленню про добро
Об'єктивний фахівець	Нехай аналіз говорить сам за себе. Головну увагу слід приділити передбаченню наслідків альтернативних політик	Клієнти – неминуче зло; їхня політична доля має стояти на другому плані. Триматися на певній відстані від клієнта; визирати інституційних клієнтів, коли тільки можливо	Відповідні цінності треба визначити, але вибір компромісу між ними залишити клієнтам
Прибічник клієнта	Аналіз рідко коли приводить до остаточного висновку. Скористатися його неоднозначністю на користь клієнта	Клієнти наділяють експертів законним правом на діяльність. Треба відповідати лояльністю за доступ до політичного процесу	Визирати клієнтів із співмірними системами цінностей; використовувати довготривалі стосунки для зміни уявлення клієнтів про добро
Прибічник проблеми	Аналіз рідко коли приводить до остаточного висновку. Підкреслити неоднозначність і невраховані цінності, якщо аналіз не підтверджує бажаного результату	Клієнт надає можливість захистити його. Визирати клієнтів з вигодою для себе; змінювати їх заради власних політичних цілей	Аналіз має бути засобом прогресу для власного уявлення про добре суспільство

Об'єктивні фахівці вважають, що треба визначити цінності, пов'язані з вибором політики. Однак якщо, зваживши на всі відзначені цінності, жоден з

варіантів політики не виявляється кращим, компромісний вибір конкурентних цінностей слід залишити клієнтові, сам експерт не повинен накидати його навіть у прихованій формі. Експерт сприяє розвитку доброго суспільства принаймні в далекій перспективі вже тим, що надає неупереджені поради навіть тоді, коли вони не ведуть до вибору особисто близького йому варіанта політики.

*Прибічник клієнта* ставить на перше місце свою відповідальність перед клієнтом. Він або вона вірить в те, що експерт виводить своє законне право на участь у формуванні державної політики від своїх вибраних або призначених на службу клієнтів, які виражають організовані політичні інтереси. У відплату за довір'я клієнти заслуговують професійного ставлення, що охоплює вірність і конфіденційність. Як і лікарі, експерти не повинні завдавати шкоди клієнтам; як і адвокати, повинні наполегливо обстоювати інтереси своїх клієнтів.

Певною мірою прибічник клієнта трактує аналітичну чесність так само, як і адвокат – свою відповідальність у системі змагального правосуддя. Найперший обов'язок експертів – ніколи не вводити в оману своїх клієнтів неправдивими твердженнями або навмисним замовчуванням. Однак якщо клієнти матимуть повну інформацію, експерти можуть відкрито тлумачити свій аналіз на користь тих клієнтів. Оскільки аналіз рідко коли породжує остаточний висновок, експерти можуть наголосити скорше на можливому, ніж на найімовірнішому, коли хочуть зробити послугу своїм клієнтам. Прибічник клієнта вважає, що аналітична чесність забороняє йому брехати, але не вимагає ні повного розкриття інформації, ні відкритого спростування неправильних заяв клієнтів.

Прибічники клієнтів мусять відсунути свої політичні вподобання на друге місце, якщо взяли на себе зобов'язання перед клієнтами. Коли експерти і клієнти дотримуються однакових поглядів, існує менше підстав для виникнення ситуацій, які вимагають, щоб експерти допомагали проведенню політики, що не узгоджується з їхнім уявленням про добре суспільство. Відкривши, що їхні клієнти дивляться на світ іншими очима, експерти, однак, можуть і далі підтримувати стосунки з ними, якщо вважають себе здатними зробити їхній світогляд схожим на свій протягом часу неперервної служби. Власне, вони можуть вважати, що мають обов'язок просвітити їх, перед тим як перекинутися до інших клієнтів.

*Прибічники проблеми* вважають, що аналіз повинен бути знаряддям поступу в реалізації їхньої концепції доброго суспільства. Вони ставлять наголос скорше на *цінностях, які ведуть до політичних здобутків*, ніж на інших цінностях, – як-то аналітична чесність і відповідальність перед клієнтом, – пов'язаних з фактичним проведенням аналізу. Вони вважають себе, по суті, законними гравцями в політичному процесі. Вони можуть також розглядати себе як борців за права окремих груп (бідних або жертв злочину) або за певні інтереси (охорону навколишнього середовища), не представлені як слід у політичному процесі.

Прибічники проблеми вибирають клієнтів собі до вподоби. Клієнтів, які не можуть або не хочуть сприяти особистій концепції експерта, слід, на їхню думку, замінити іншими, які можуть і хочуть. Експерти зобов'язуються

виконувати лише ті функції, які згадані в контексті, що визначає, в свою чергу, стосунки з клієнтами; вірність власній концепції доброго суспільства повинна брати гору над вірністю будь-якому конкретному клієнтові.

Як і прибічник клієнта, прибічник проблеми покладає надію на аналітичну невизначеність. Якщо аналіз не підтверджує його політичних уподобань, він ставить під сумнів спрощувальні припущення, що напевне використовувалися під час розгляду складних проблем, або не погоджується з вибором критеріїв оцінки альтернатив (така незгода майже завжди буде можливою стратегією, коли висновки не влаштують експерта). Хоча прибічники проблеми вимагають до себе поваги інших експертів, особливо коли це сприяє ефективності аналізу, вони ладні пожертвувати повагою заради отримання важливих політичних дивідендів.

## **2.2. Конфлікти цінностей та реакція на них**

За певних обставин кожна з відзначених у попередньому пункті трьох ролей є етично прийнятною. Наприклад, штатні експерти Адміністрації Президента України посідають привілейоване становище щодо інформації та доступу до політичного процесу. Важливою підставою призначення їх на ці посади була, безперечно, їхня очевидна вірність президентові. Приймаючи ці посади, вони явно чи неявно зобов'язалися зберігати високий ступінь обережності в конфіденційних справах. За винятком крайніх випадків, коли якісь рішення можуть призвести до порушення людських прав чи конституції, дотримання конфіденційності й робота в ролі прибічника клієнта здаються етично виправданими.

І навпаки, консультант, найнятий Державною інспекцією ядерного регулювання України для аналізу ризиків, пов'язаних з альтернативними варіантами політики поховання ядерних відходів, міг би діяти достеменно як об'єктивний фахівець, ставлячи аналітичну чесність вище за політичні інтереси комісії. Можна навіть стверджувати, що консультант має моральний обов'язок висловитися відкрито, якби комісія мала намір перекрутити його висновки, домагаючись політичних результатів, радикально відмінних від тих, яких годилося б очікувати.

Однак загалом експерт не повинен погоджуватися на будь-яку з цих трьох ролей в їхніх крайніх формах. Замість того щоб вибрати одну цінність як основну, а двома іншими жертвувати, як того вимагають обставини, експерт повинен спробувати зважати на всі три. Тоді етична проблема зведеться до вирішення, якою частиною кожної цінності можна пожертвувати в разі конфлікту.

У будь-якому разі межі етичної поведінки визначатимуться мінімальним значенням, якого експерт надає кожній з цінностей. Розвиток професійної етики, колективний чи індивідуальний, можна вважати за спробу з'ясувати це мінімальне значення. Далі ми розглянемо деякі випадки, під час яких виникає конфлікт цінностей і треба встановити їхні мінімальні значення. Почнемо з

розгляду можливих дій, які є в розпорядженні експерта, щоб відреагувати на гострі конфлікти цінностей.

*Найгостріші етичні конфлікти для політичного експерта настають тоді, коли відповідальність перед клієнтом вступає у суперечність з іншими цінностями.* Низка чинників ускладнює етичні судження: неперервне зіткнення з політичною проблемою, теперішній і майбутній статус експерта як найманого працівника, особиста довіра клієнта і репутація експерта. Чимало з цих чинників веде до наслідків, що ведуть далеко за межі розгляду конкретної етичної проблеми. Наприклад, втрата роботи прямо зачіпає економічний добробут і психологічний стан експертів та їхніх родин, а також впливає на характер поради щодо даної проблеми. Вона також визначає характер поради, яку даватиме з таких питань у майбутньому організація, до якої належать експерти. А тому слід бути обережним, зважаючи й на ті наслідки, що виходять за межі проблеми, що розглядається.

Експерти, як правило, мають безпосередніх керівників, яких загалом можна вважати за клієнтів. Експерт може мати клієнтами різних осіб у різний час (як із державних, так і приватних структур, яким необхідно прогнозувати наслідки тієї чи іншої політики та розробляти відповідну стратегію). Іноді клієнт буде безпосереднім начальником, іншим разом клієнтом буде високопоставлений службовець організації чи установи.

Який спосіб дії повинні вибрати експерти, коли вимоги їхніх клієнтів вступають у конфлікт з притаманним їм розумінням аналітичної чесності або уявленням про добре суспільство? Пошук відповіді на це запитання можна почати з розгляду понять «вислів думки» і «вихід з гри», що їх запропонував Альберт Гіршман. У своїй книжці *«Вислів думки, вихід з гри і лояльність»* він досліджує, яким чином діють люди, що незадоволені організацією, де вони працюють. Вони можуть *висловити свою думку*, намагаючись змінити організацію зсередини, або просто *вийти з гри*, перейшовши до іншої організації. За Гіршманом, лояльність допомагає визначити, скільки разів треба висловлювати свою думку перед тим, як виходити з гри.

Вважаємо за доречне скористатися поняттям Гіршмана «вислів думки», «вихід з гри» і додати до них третє – *«нелояльність»*. Дія називається нелояльною, якщо вона підриває політичне (економічне) становище або політичні уподобання клієнта. Експерти, коли стикаються з конфліктами, можуть використовувати різні комбінації «вислову думки», «виходу з гри» і «нелояльності». Логічні можливості подано на рис. 2.1, де вислів думки, вихід з гри і нелояльність зображені кружками.

Дії, які охоплюють понад один вимір, відповідають перетинові кружків. Наприклад, саме вислів думки ми позначаємо як «протест»; «витік інформації» поєднує протест з нелояльністю. З метою обговорення проблеми ми ввели назви для семи різних варіантів поведінки.

Розглянемо такий випадок: ви працюєте експертом у державному органі (облдержадміністрації). Вам щойно доручили розробити стратегію здійснення політики, яка, на вашу думку, погана. Після ретельних роздумів ви вирішуєте, що ця політика досить-таки невдала і що просте виконання наказу завдасть вам

моральної шкоди. За яких обставин буде етично виправданим вибір одного з варіантів поведінки, поданих на рис. 2.1.

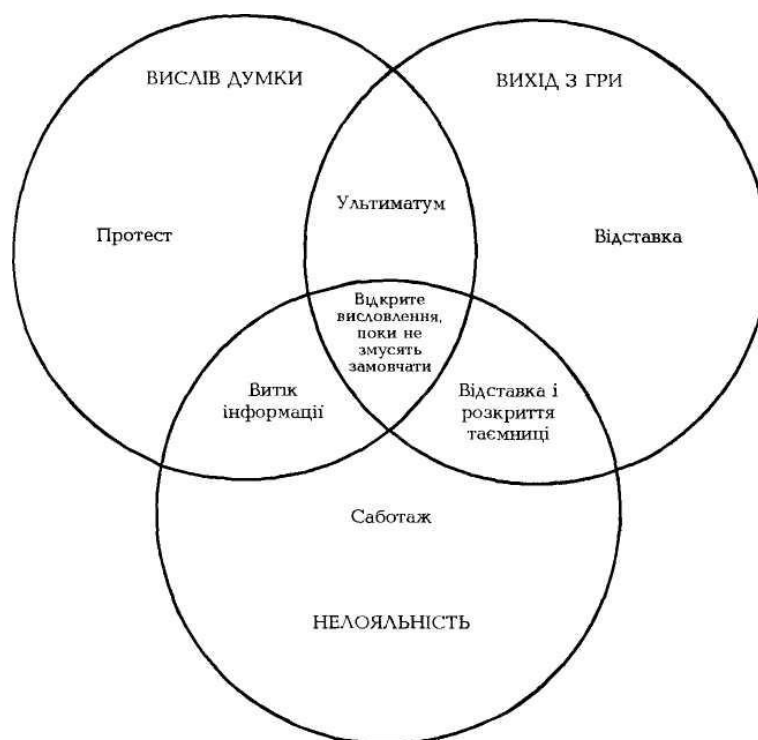


Рис. 2.1. Можливі реакції на конфлікти цінностей.

Ви могли б спробувати змінити цю політику шляхом *протесту* в межах державного органу. Можливо, ви почали б з неофіційного обговорення своїх зауважень до політики зі своїм начальником. Якщо йому бракує бажання або влади, щоб змінити політику, то ви могли б викласти свої зауваження офіційно в доповідній записці вашому безпосередньому та вищим начальникам, аж поки не дійде до голови облдержадміністрації, здатного змінити політику. Водночас ви могли б висловитися відкрито проти цієї політики на виробничих нарадах при першій-ліпшій нагоді. Ви могли б також попросити, щоб доручення дали комусь іншому, і не тому, що в такому разі ви звільнилися б від моральної відповідальності, а щоб наголосити на вазі своїх заперечень. Однак на якомусь етапі ви використаєте всі свої законні можливості протесту в межах державного органу.

Хоча ви залишилися лояльними до своєї установи, ваш протест, напевне, вам дорого обійшовся: ви потратили час і енергію на вислів своїх думок, зазнали особистих образ від своїх начальників, можливо, втратили вплив на запроповану тепер політику і на інші питання, що настануть у майбутньому. Якщо ж вам пощастило змінити політику, тоді ви принаймні втішитесь тим, що позбулися етичної проблеми. Якщо ж вас спіткала невдача, вам доведеться зважити, які цінності ви придбаєте, залишаючись лояльними до установи, а які втратите, беручи участь у втіленні поганої політики.

Зовсім іншим підходом була б відставка, коли вас попросять і підготувати стратегію здійснення політики. Ви вирішуєте: участь у реалізації такої політики настільки етично небажана, що залишення установи цілком виправдане. Ваші

особисті збитки залежатимуть в основному від можливостей знайти собі роботу поза даною установою. Якщо ви фахівець високої кваліфікації і з доброю репутацією, то можете перейти відразу на посаду, близьку до попередньої, у приватні структури. Якщо ж ви менш кваліфіковані і в професійному світі вас не дуже цінують, вас очікує безробіття протягом певного часу.

Але які етичні наслідки вашої поведінки? Тільки якщо ваша кваліфікація суттєво важлива для здійснення політики, ваш вихід із гри стане на перешкоді поганій політиці. Якщо ж політика й далі втілюватиметься в життя, етична цінність вашої відставки буде сумнівною. Хоча ви могли б одночасно залишитися лояльним установі й уникнути прямої участі у здійсненні політики, ви втратите будь-яку можливість впливати на неї у межах установи. Крім того, ви порушите умови контракту про наймання на роботу, втратите довіру начальників і колег, а також поставите під загрозу виконання інших цінних проектів у межах установи, бо ж усунетеся від участі в них. Якщо ви вважаєте, що або сама політика дуже погана, або ви мали б добрі шанси її змінити в межах своєї установи, то ваша відставка свідчатиме лише про брак духу.

Оголошення *ультиматуму*, в якому поєднано вислів думки з погрозою вийти з гри, є етично вищим, ніж проста відставка. Використавши всі можливі форми протесту всередині установи, ви доводите до відома свого начальника, що підете у відставку, якщо не буде замінена політика. Ясна річ, ви повинні бути готові здійснити свою погрозу, а також нести тягар неприязні до себе більшою мірою, ніж у разі простої відставки. Ваш протест проти політики набуває більшої сили, але ви втрачаєте вплив на майбутні рішення, якщо справді виконаєте свою погрозу.

За вашою особистою готовністю подати у відставку повинна стояти ширша суспільна проблема. Чому ви вважаєте цю політику такою неприйнятною, якщо решта схвалює її? Можливо, відповідь треба шукати у вашому краще розвиненому етичному чутті або у вашій вірності принципам? Чи в далекій перспективі вигідно для суспільства, щоб такі, як ви, люди покидали посаду експерта?

Розгляньмо тепер поведінку, яка свідчить про *нелояльність* до клієнта. Ви могли б влаштувати витік інформації про плани вашої установи для журналістів, керівників зацікавлених груп або інших осіб, які з ними спілкуються. Ви виносите свій протест за стіни вашої установи і робите це таємно. Кожного разу, коли ви дієте відкрито й чесно, слід уважно стежити за моральністю своєї поведінки. Крім того, одна з можливих моральних засад – брати відповідальність за свої дії на себе. Діючи таємно, ви сподіваєтеся зупинити погану політику, не зазнавши неприємних особистих наслідків свого опору, крім моральної шкоди, яку ви собі заподіяли, зрадивши довіру клієнта й діючи нечесно.

Одна можливість полягає в тому, що ви *подаєте у відставку і розкриваєте плани* свого клієнта потенційним опонентам. Хоча ви чесні й відповідаєте за свої вчинки, розкриття таємниці внаслідок порушення конфіденційності, яку ви зобов'язувалися зберігати, все-таки треба вважати нелояльністю. Крім того, ви втрачаєте можливість протестувати далі всередині своєї установи. Інша

можливість: висловлювати все відкрито, поки не *змусять замовкнути*. Цей підхід, часто званий «сюрчання свистком», дозволить вам принаймні на певний час залишитися в установі. Ваша установа, мабуть, швидко позбавить вас доступу до додаткової інформації, розголос якої може завдати політичної шкоди. Вам слід сподіватися, що врешті вас звільнять або, якщо ви перебуваєте під захистом закону про працю, переведуть на менш відповідальну посаду, яку згодом вам доведеться покинути. Отже, такий підхід поєднує вислів думки і нелояльність із можливим виходом з гри.

За яких умов «сюрчання свистком» здається етично виправданим? Пітер Френч пропонує чотири необхідні умови. Перша: ви мусите вичерпати всі способи протесту в межах своєї установи перед тим, як винесете свої заперечення на суд засобів масової інформації, зацікавлених груп або інших урядових підрозділів. Друга: ви повинні визначити, що «порушено процедурні, політичні, моральні або юридичні межі». Третя: ви повинні бути переконані, що це порушення «дасть явно шкідливі наслідки в найближчому майбутньому для країни, області або громадян». Четверта: ви повинні бути спроможні підтвердити свої конкретні звинувачення «недвозначними доказами».

І, нарешті, ви могли б вдатися до *саботажу* – нелояльності без вислову думки і виходу з гри. Виробляючи план втілення ненависної вам політики, ви могли б внести до нього непомітну хибу, яка змусить вашу установу припинити його виконання на певному етапі.

Оскільки клієнти мають інтереси, пов'язані з власними політичними чи економічними уподобаннями, завданнями своїх установ або особистим просуванням по службі, вони можуть не зважати на правдиві доповіді своїх експертів. У деяких випадках клієнти можуть чинити тиск на експертів, щоб ті сфабрикували висновки або рекомендації. В інших випадках можуть просто передати результати аналізу експертів у виправленому вигляді решті учасників процесу ухвалення рішення. Якими є мінімальні обов'язки експерта за таких обставин?

**Вимагання сфабрикованих результатів.** Більшість експертів бажає принаймні мати вибір дій у якості об'єктивних фахівців. Вони хочуть мати свободу робити обґрунтовані припущення, використовувати придатну методику, доповідати свої найкращі оцінки й давати логічні рекомендації. На жаль, клієнти іноді дотримуються твердих переконань, які змушують їх відкидати роботу експертів, і то не тому, що методи цієї роботи були хибні, а тому, що їм не подобаються висновки.

Якщо клієнт просто нехтує аналізом, тоді експерт, безперечно, буде розчарований, але не матиме великих етичних проблем, оскільки він – лише джерело поради, а не остаточний арбітр істини. Етична проблема виникає тоді, коли клієнт, можливо, відчуваючи потребу в аналітичній підтримці у випадку політичної колізії, вимагає, щоб експерт змінив характер роботи і дійшов іншого висновку. Чи повинен експерт коли-небудь погоджуватися сфабрикувати аналіз на угоду своєму клієнтові?

Чи може трохи м'якша поведінка, ніж відмова, бути етичною? Треба пам'ятати, що, оскільки аналіз пов'язаний з передбаченням, експерти рідко



коли цілковито впевнені у своїх висновках. Обережні експерти перевіряють чутливість своїх результатів до змін вирішальних припущень і повідомляють своїх клієнтів про ступінь надійності висновків. Можна уявити собі експертів, які визначають можливі межі результатів. Скажімо, хоча експерт вважає, що вартість певної програми становитиме близько 10 млн. доларів, найконсервативніші припущення могли б привести до оцінки в 15 млн. доларів, а найоптимістичніші – до 5 млн. доларів. Довівши до відома клієнта дані про межі вартості та найобґрунтованішу оцінку, чи має експерт моральне право підготувати для відкритого розповсюдження варіант, що використовує тільки найоптимістичніші припущення?

Експерти, які вважають себе прибічниками клієнтів, могли б відчувати душевний спокій, якби приготували для громадськості оптимістичний аналіз; прибічники проблем могли б відчувати те саме, якби мали спільні з клієнтами вподобання. Однак для експертів, що мають себе за об'єктивних фахівців, поставлене вище запитання набагато складніше. Зведення аналізу до використання оптимістичних припущень руйнує їхнє уявлення про чесність.

Якщо зосередити увагу тільки на наслідках, то виникає запитання: чи не могли б експерти обстоювати свій аналіз з непереконливими припущеннями на противагу аналізу інших експертів? Уявімо собі, що особі, яка ухвалює остаточне рішення, бракує часу і даних, щоб оцінити технічну обґрунтованість поданого аналізу. І тоді вона кожному з цих аналізів надає рівної ваги. У нашому прикладі остаточне рішення ґрунтуватиметься на середньому значенні оцінок вартості, зроблених різними експертами. Якщо один з них дає песимістичну оцінку, а другий – реалістичну, то остаточна постанова буде зсунута в бік песимістичної оцінки. Якщо ж другий експерт дасть оптимістичну оцінку, то остаточна постанова менше відхилитиметься від реальної оцінки.

**Перекручення результатів.** Експерти мають менше етичного простору для маневру, коли їхні клієнти намагаються вивести їх зі сфери можливого. Оборона аналітичної чесності взагалі здається, вимагала б протесту, підсиленого погрозою відставки. Однак скрутне становище експертів стає ще складнішим, коли їхні клієнти не вимагають фабрикації аналізів, а перекручують уже зроблений аналіз. Експерт тоді опиняється у становищі адвоката сторони захисту під час розгляду кримінальної справи, коли клієнт наполягає надати йому можливість кривосвідчити під присягою. Беручи активну участь у кривоприсязі, адвокат явно порушив би свої обов'язки як юрист. Цікавіша проблема виникає, якщо клієнт міняє адвокатів, приховує правду, а тоді кривосвідчить під присягою. Вислухавши свідчення, перший адвокат знає, що сталася кривоприсяга. Чи повинен він повідомити про це суд? На карту поставлено одну цінність – чесність судового розгляду обставин. Друга цінність – конфіденційність спілкування підсудного та адвоката, яка заохочує підсудних бути правдивими для того, щоб адвокати могли забезпечити їх надійнішим захистом.

Імовірно, що конфіденційність відіграє важливішу роль у стосунках між адвокатом і підсудним, ніж між експертом і клієнтом. У першому випадку вона сприяє функціонуванню судової системи, яка рідко коли звинувачує або карає

невинного, в другому – праці допитливих і відкритих державних службовців чи керівників підприємств. Крім того, зобов'язання державного службовця бути чесним спирається на громадську довіру та особисті чесноти, а тому прилюдна нечесність, невинуватена іншими важливішими цінностями, зменшує силу конфіденційності. Тому етичний обов'язок експерта полягає, напевне, в трохи більшому, ніж у відмові брати активну участь у кривотлумаченні зробленого аналізу.

Перед тим як вдаватися до якоїсь дії, експерт мусить бути певен, що перекручення навмисне. Впевнившись, він звичайно зустрічається з клієнтом. Вислухавши занепокоєння експерта, клієнт може добровільно виправити перекручення результатів аналізу за допомогою особистого спілкування з потрібними в даній ситуації учасниками політичного процесу або іншого колективного заходу. Клієнт може й переконати експерта в тому, що якась інша цінність – скажімо, національна безпека – виправдовує перекручення результатів аналізу. Однак якщо експерт переконується, що перекручення навмисне і невинуватене, то наступним кроком (як і в разі «сюрчання свистком») має бути визначення ступеня прямої шкоди внаслідок потурання перекрученню. Якщо пряма шкода буде, ймовірно, невелика, то сама тільки відставка виявиться етично прийнятною. Якщо ж вона здаватиметься суттєвою, експерт ще й зобов'язаний довести свої сумніви до відома зацікавлених учасників політичного процесу.

### 2.3. Головні складники процесу аналізу державної політики

У попередній темі йшлося про загальний алгоритм аналізу політики: як визначити проблеми, як розробляти альтернативні варіанти політики, як уявляти собі ефективність та інші цілі політики, а також як вимірювати на практиці деякі з витрат і вигід внаслідок або державного втручання в роботу ринків, або зміни характеру вже наявного державного втручання. У цьому питанні ми зосередимо увагу на самому процесі аналізу: як слід планувати і здійснювати аналіз державної політики. Ми концентруватимемо увагу на тому, як розробити стратегію проведення аналізу (інакше кажучи, провадимо «аналіз аналізу», або, іншими словами, «метааналіз»).

Більшості з вас відомі навчальні програми, надто переліки питань з математики, статистики та мікроекономіки, де можна визначити правильні й неправильні відповіді. Аналіз політики рідко буває таким певним. Це не означає, що немає хорошого чи поганого аналізу – просто ваша відповідь, рекомендація, яку ви даєте клієнту, сама по собі рідко визначає якість вашого аналізу. Усім нам подобається точність, і більшість із нас були винагороджені за недвозначні відповіді. **Однак в аналізі політики ефективнішим є висвітлення, а не замовчування двозначностей.**

У попередній темі ми визначили складники процесу аналізу як послідовність етапів з'ясування таких питань: визначення проблеми, запровадження критерію оцінювання, ідентифікація альтернативних варіантів

політики, виявлення альтернатив і вибір з-поміж них, вивчення та оцінка наслідків політики. Такий перелік переважно починається із «визначення проблеми», усі наступні кроки можна описати як «вирішення проблеми».

На нашу думку, такі формулювання часто дають недосвідченому студентіві викривлене уявлення, ніби визначення або пояснення проблеми є відносно короткою та нескладною частиною процесу аналізу. На практиці експерти, як правило, стикаються з величезними труднощами та часто витрачають найбільше часу, намагаючись як слід визначити, пояснити і змодельовати проблему. Це значною мірою визначить, які цілі й методи можна використати для оцінки бажаності альтернативних розв'язків, які альтернативні варіанти політики вибрати.

Найкраще ми зрозуміємо всі труднощі, представивши процес аналізу політики так як показано на *рис. 2.2*, де процес розбито на два головних складники: **аналіз проблеми** та **аналіз її вирішення**. Обидва є життєво важливими. Наприклад, аналіз, 90 сторінок котрого відведено на дослідження проблеми, ніколи не заслуговуватиме на довіру в тій частині, де представлені альтернативні варіанти політики або підстави для вибору з-поміж них. Адже такий аналіз може переконливо змалювати природу проблеми, але не вирішення її. Оскільки більшості клієнтів потрібне рішення, така незрівноваженість здебільшого применшує цінність аналізу. І навпаки, ваша рекомендація важитиме небагато, якщо ви не переконаєте замовника (клієнта) в тому, що правильно окреслили проблему, ретельно продумали потенційно придатні цілі та розглянули низку альтернатив.



*Рис. 2.2. Етапи аналізу державної політики.*

Досвід зарубіжних фахівців<sup>1</sup> показує, що деякі студенти (і експерти) сильно потерпають через те, що звертають увагу тільки на вирішення проблеми.

### 2.3.1. Аналіз проблеми

Аналіз проблеми складається з трьох головних етапів: 1) **розуміння проблеми** – оцінка обставин, що турбують замовника аналізу (вашого клієнта), окреслення їх як неспроможностей ринку чи державної влади та моделювання зв'язку між обставинами, що викликають стурбованість, та змінними, якими можна маніпулювати через державну політику; 2) **вибір та пояснення придатних політичних цілей та наявних обмежень**; 3) **вибір методу вирішення**.

#### 1) Розуміння проблеми

**а) Оцінка симптомів.** Клієнти переважно сприймають проблеми як обставини, котрі з погляду певної групи осіб є небажаними. Вони, як правило, пояснюють проблеми експертам, радше покликаючись на ці небажані обставини, чи симптоми, ніж указуючи на глибинні причини. Завдання експерта – дати оцінку симптомам і пояснити (створити модель), як вони виникають. Оцінка симптомів передбачає визначення їхньої емпіричної основи. У вузькому розумінні це означає спробу виявити дані, які допомагають розглянути симптоми в кількісній перспективі. Наприклад, якщо вашого клієнта турбують автомобільні аварії у вашому регіоні, спричинені нетверезими водіями, можна спробувати виявити дані, які допоможуть підрахувати кількість таких аварій, показник зміни цієї кількості з плином часу, процентне відношення до загального числа аварій та інші показники, що допомагають визначити масштаб і тенденцію розвитку цього симптому.

У широкому розумінні вам слід ознайомитися з поточним обговоренням цієї проблеми громадськістю та історією утвердження тих або інших варіантів політики, що загалом сприймаються як доречні в цьому випадку. Наприклад, можна виявити, що, незважаючи на стабільне зменшення числа аварій, викликаних водіями у нетверезому стані за останні роки, увагу громадськості до небезпеки водіння автомобіля в нетверезому стані привернула особливо трагічна автокатастрофа.

Ваша оцінка симптомів здебільшого виступає в аналізі проблеми як підоснова, вона передає відносну важливість і наслідність проблеми та зміцнює ваш авторитет як особи, що розуміється на таких речах. Проте сама тільки оцінка симптомів – недостатня основа для вашого аналізу. Ви мусите ідентифікувати причинний зв'язок, що поєднує симптоми з чинниками, які

---

<sup>1</sup> Йдеться передусім про Д. Веймера та Е. Вайнінга, праця яких (Веймер Д. Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Веймер, Е. Вайнінг. Пер. з англ. І Дзюб, А. Олійник. – К.: основи, 2000. – 654 с.) слугувала основою нашого метааналізу.

можна змінити засобом державної політики. Інакше кажучи, ви мусите визначити і змодельовати проблему.

**б) Визначення проблеми.** Тут необхідно враховувати, що ефективність не є єдиною метою державної політики. Тому будь-яка реалістична структура «проблема–аналіз» має дозволяти експертові інтегрувати в аналітичний процес інші цілі та обмеження. Ця структура, крім того, має дати можливість експерту послідовно визначити ці цілі. Водночас вам слід починати з концентрації уваги на ефективності.

Перший крок означає з'ясування, чи є в даній ситуації неспроможності ринку. Вам треба визначити, чи ринок функціонує так, щоб задовольнити індивідуальні вподобання, уникнути впливу на ціни окремими суб'єктами, використання ними асиметричності інформації тощо. Для цього знадобиться вивчення тем 4-10 нашого курсу. Якщо на неспроможність ринку не вказують ні теоретичні аргументи, ні емпіричні свідчення, доречно припустити, що ринок розподіляє рідкісні ресурси найефективнішим способом. Однак навіть за наявності ефективного ринку може зберігатися втручання держави, яке призводить до неефективності. Інакше кажучи, може виникнути ситуація, коли скасування державного втручання покращить ринкові розміщення.

Детальніше про ситуації неспроможності державної влади йтиметься у темах 11-12.

Якщо теорія і факти свідчать про неспроможність ринку функціонувати ефективно, існує вагома підстава для державного втручання. Також можна стверджувати, що наявність ситуації неспроможності ринку свідчить і про неминучість неспроможності влади: неспроможності виправити неспроможність ринку. Неспроможність держави втрутитись найкраще характеризують як **«пасивну» неспроможність держави**. Такі ситуації в Україні – пострадянській країні, в якій бюрократія укорінювалася десятиліттями, трапляються досить рідко. Найчастіше чиновники, які звикли все вирішувати і на все впливати, втручаються у роботу ринку безпідставно. Звідси слідує **«активна» неспроможність держави** – коли державне втручання вимагає більших затрат ресурсів, аніж дає вигід.

Прикладом «пасивної» неспроможності держави є ситуація, коли влада може або не спромогтися визнати певні промислові викиди як проблему зовнішніх ефектів, або ж, визнаючи це, не втрутитися через те, що галузь-забруднювач здатна успішно створити лобі, щоб заблокувати накладання податків чи інші варіанти політики, які б інтерналізували ті зовнішні ефекти.

Якщо, згідно з аналізом, ринок може функціонувати без серйозних вад, експерт може апріорі припустити, що значні втрати ефективності пов'язані з теперішнім державним втручанням, незалежно, чи буде воно прямою заборонаю ринкової діяльності, заміною приватної пропозиції державним забезпеченням, чи просто неспроможністю визначити права власності чи інші правила, необхідні для полегшення процедури приватних операцій. Отже, коли немає взагалі функціонуючого ринку (все підмінює держава і державна власність) та доказів неспроможності ринку, можна зробити логічний висновок про наявність найвагоміших свідчень про неспроможність влади.

Свідчення, що вказують на причину неспроможності влади, як-от пошуки ренти з боку зацікавлених груп і лобіювання інтересів, остаточно підтверджують наявність неспроможності влади.

Такий напрям аналізу приводить до розгляду таких альтернатив, як дерегуляція, приватизація або легалізація. І, нарешті, можуть існувати переконливі свідчення, що, коли ринку дозволять вільно функціонувати, виникне його неспроможність. Тоді постане питання про ефективність наявного державного втручання. Якщо це втручання слушне, треба зробити висновок, що влада діє. Єдине питання – **чи можна поліпшити це втручання**, вдосконаливши його втілення в життя чи методи управління. Якщо втручання видається недоречним, робочим припущенням є те, що **тут наявні і неспроможність ринку, і неспроможність влади**. Цей висновок указує, що треба пояснити, чому наявне втручання держави не спрацьовує, і пошукати альтернативне втручання, яке може дати кращі наслідки.

Якщо експерт не виявляє неспроможності влади, він робить висновок, що наявне втручання держави значною мірою практично виправляє неспроможність ринку. Інакше кажучи, якщо неможливо визначити, які зміни наявної політики збільшать ефективність, не панікуйте – наявна політика принаймні ефективна; отже, питання полягає в тому, чи на карту поставлено інші цінності (наприклад, справедливість).

Зверніть увагу на відносну простоту аналізу тоді, коли єдина мета – максимізація сукупного суспільного добробуту (це предмет нашої наступної теми – теми 3). **Коли нема неспроможності ринку, державне втручання майже завжди виявиться неефективним**. Розмаїті цілі роблять такий простий аналіз непридатним. Можливо, й варто зазнати втрат у чистому суспільному надлишку (інакше кажучи, змиритися з певною неефективністю) для того, щоб досягти інших суспільних цілей.

Найважливіше те, що творці рішень звичайно керуються міркуваннями розподілу (справедливості чи рівності) з огляду на соціально-економічні та інші особливості суспільного статусу. Вам слід недвозначно вирішити, **чи доречними є розподільчі міркування** у вашій конкретній проблемі. Тоді як у більшості ситуацій ви знатимете про вподобання клієнта, сам клієнт іноді може бути непроінформований про факти і свідчення, що стосуються конкретних цільових груп. В останньому випадку ви, можливо, прагнутимете переконати клієнта, що метою має бути більша справедливість. Після ухвалення рішення про справедливість вам слід розглянути інші цілі та обмеження. Державне втручання в бездоганні ринки не обов'язково небажане – втрати ефективності можна виправдати іншими цілями.

До того як розглянути способи досягнення цілей, варто ще раз повторити, що ваш аналіз неспроможностей ринку і влади (неринкового характеру) відіграє життєво важливу роль в «окресленні» вашого наступного аналізу розв'язання проблеми. Джон Брендл стисло підсумував цінність такого підходу для творця рішень: «Розглядати проблему як окремий приклад ринкової (чи неринкової) неспроможності означає трансформувати те, що бентежило нас, у проблему, яку можна вирішити. Таким способом можна

підходити до тисячі різних питань. Політика плати за навчання перетворюється на політику ціноутворення, шум літаків є зовнішнім ефектом, комунальні підприємства є природною монополією, а дослідницька робота дає суспільні блага. Таке застосування економічної теорії – щось значно більше, ніж переклад з літературної англійської на жаргон. У кожному випадку економіст може дати пораду, спрямовану на коригування хиб, поправку недосконалості ринку».

**в) Моделювання проблеми.** Визначення проблеми через з'ясування неспроможності ринку та влади часто прямо приводить до моделей, котрі пов'язують політичні зміни з розглянутими обставинами. Наприклад, уявімо собі мера міста, стурбованого зростанням витрат на переробку твердих відходів. Експерт, котрий розглядав проблему з позицій неспроможностей ринку та влади, міг би окреслити її як один з інституційно спричинених негативних зовнішніх ефектів: оскільки жителі платять за збір сміття, виходячи з певної чітко встановленої суми (20 грн. на місяць), а не зі свого обсягу продукованих відходів, вони розглядають ціну, яку платять за збір додаткової одиниці відходів (свої граничні індивідуальні витрати), фактично як нульову, а не як реальні витрати міста на збір та утилізацію (граничні суспільні витрати). Звідси впливає модель проблеми: чим більшими видаватимуться жителям граничні індивідуальні витрати на збір сміття, тим менше продукуватиметься відходів. Подальша розробка моделі означає конкретизацію шляхів зростання граничних індивідуальних витрат і визначення наслідків цього зростання. Наприклад, просте встановлення розцінок відповідно до обсягу продукованих жителями відходів безпосередньо інтерналізувало (нівелювало) б цей зовнішній ефект, однак, можливо, спричинило б значні адміністративні витрати і спонукало б мешканців, неохочих платити за надмірними розцінками, до незаконного викиду сміття. Усвідомлюючи, що такі небажані наслідки могли б бути не такими серйозними, коли йдеться про деякі види відходів, як-от сміття на подвір'ї, експерт може деталізувати різні моделі для різних категорій відходів.

Іноді моделювання мусить виходити далеко за рамки окреслення проблеми, щоб визначити важливі політичні змінні. Розгляньмо, наприклад, проблему вживання наркотиків. Її можна легко окреслити як проблему негативних зовнішніх ефектів (злочини, що їх коять наркомани на вулицях, поширення захворювань через користування спільними шприцами, невиконання батьківських обов'язків і насильство над дітьми). Однак визначення та оцінювання цілого діапазону політичних змінних вимагає чіткішого пояснення, чому люди експериментують з психотропними препаратами і стають наркоманами. Були висунуті кілька гіпотез: шкідливий вплив – експериментальні результати спостережень за групою ровесників, котрі одержують задоволення на ранніх етапах вживання, і тиску з їхнього боку; правопорушення – вживання наркотиків молоддю, орієнтованою на сьогоднішній день, через те що це ризиковане, приємне заняття для дорослих; втеча від навколишньої дійсності – вживання з метою втекти від реальних небажаних фізичних чи суспільних ситуацій; професійний ризик –

експериментування через доступність наркотиків для тих, хто бере участь у їхньому розподілі.

Очевидно, що ці моделі передбачатимуть різні політичні змінні. З моделі шкідливого впливу випливає, що антинаркотична реклама з участю відомих осіб – кумирів молоді – може допомогти протидіяти тискові з боку ровесників; модель втечі від навколишньої дійсності виявляє потребу фундаментальніших змін умов життя та можливостей. Експерт прагне визначити обставину, за якої можна застосувати кожен з цих моделей поведінки.

Підводячи підсумки, скажемо, що **розуміння проблеми означає дослідження симптомів, що цікавлять певного клієнта, окреслення небажаних обставин через з'ясування неспроможностей ринку та влади, і розробку моделей поведінки, що пов'язують обставини проблеми із змінними, якими можна маніпулювати через державну політику.** Кожне з цих трьох завдань, і особливо моделювання, можна виконати тільки попередньо на старті аналізу. Як ми обговоримо нижче, кожний з інших етапів аналізу державної політики змушує переглядати початкове визначення проблеми.

## **2) Вибір та пояснення цілей і обмежень**

Імовірно, найважчий етап у будь-якому аналізі політики – рішення з приводу вибору цілей. Як сформулювали цю проблему Жанна Нінабер і Аарон Вілдавскі, «...про **цілі** (мету) можна сказати, що їх постійно можна розрізняти за такими характерними ознаками: вони **розмаїті, суперечливі та нечіткі**». Лише тоді, коли ви усвідомите цю неприємну реальність, ви зможете визначити цілі послідовно та успішно.

Навіть із цією нашою порадою, ймовірно, дійдете висновку що добір цілей та їхній опис є надзвичайно складним завданням, адже більшість із вас матиме незначний навчальний досвід у виборі цілей. У більшості ситуацій ви одержували завдання досягти однієї чи більше цілей. В аналізі політики перед вами постає значно складніша проблема, оскільки ви маєте визначити конкретні цілі. Конкретизація цілей вимагає від вас нормативності: ви часто мусите вирішувати, чого *слід* бажати. Це і важке, і само по собі суперечливе завдання. Воно суперечливе, бо означає необхідність визнавати різні системи цінностей. І все ж ми готові запропонувати вам кілька способів, скориставшись якими, ви, можливо, допоможете клієнтові визначити слушні цілі – ті, що роблять очевидними компроміси і реалістично відображають доступні альтернативи. Наша порада може мати два заголовки: 1) врахування нечіткості, розмаїття та суперечливості цілей як складника частини аналітичного процесу; 2) виявлення відмінностей між цілями та варіантами політики.

**Нечіткість цілей: цілі як продукт.** Навіть коли конкретний клієнт має чітко визначені цілі, він з якихось вагомих причин може не розповісти про них. Очевидно клієнти, котрі не мають чітких цілей, навряд чи обмірковували показники, якими можна безпосередньо оцінити досягнення цих цілей. (Такі



показники, дозволяючи «унаочнити» цілі, служать критеріями для оцінки альтернативних варіантів політики.) Зіткнення з цією реальністю, ймовірно, більше ніж будь-що інше, паралізує аналітичні зусилля експертів-початківців.

Новачки на початку своїх зусиль часто намагаються розпитувати своїх клієнтів про їхні цілі. Наша порада: *опирайтеся цій спокусі*. Після вашого власного початкового пояснення проблеми інформація про цілі вашого клієнта очевидно виявиться цінною і, можливо, істотною, проте на старті таке буває рідко. Є дві причини, чому марно розпитувати про цілі до початку аналізу: по-перше, клієнт, можливо, ще не визначився, які цілі йому треба ставити перед собою в конкретному політичному контексті. Навіть якщо клієнт вибрав собі низку цілей, він майже напевне не визначив компроміси між окремими парами цілей. По-друге, клієнт може мати цілі, проте неохоче розповідатиме про них. Розгляньмо кожну з цих проблем по черзі.

За переконанням багатьох оглядачів, особи, котрі готуються ухвалювати складні рішення, не мають попередньо визначених цілей. Фактично відсутність у творців недвозначних цілей може бути бажана під час роботи з комплексними, структурованими проблемами, доки проблеми не проаналізовані. Інакше кажучи, немає сенсу прагнути чогось, поки ви не можете пояснити, що відбувається навколо. Наприклад, ваш клієнт може не уявляти собі вартість ефективності (а отже, й важливість ефективності як мети) внаслідок конкретного державного втручання, поки ви йому цього не поясните.

Може здаватися дивним, що клієнт не бажає відкривати своїх цілей своєму експерту, але для такої тактики можуть існувати й вагомі причини. Розважливі творці політики усвідомлюють, що чітко сформульовані цілі часто призводять до конфлікту й породжують опозицію. Можливо, ваш клієнт хоче використати вас як «ширму» при подачі та обґрунтуванні суперечливих, але вартісних цілей.

Як вам слід у такій ситуації формулювати цілі? Незалежно від того, чи сформулював ваш клієнт конкретну ціль чи перелік цілей, ми пропонуємо вам **чітко визначити можливий вплив на ефективність та справедливість**. Теж очевидно: де увагу зосереджено на неспроможностях ринку, і на неспроможностях влади, вочевидь впливає, що в центрі аналізу політики має завжди перебувати **сукупний суспільний надлишок, або ефективність**. Справді, деякі політичні експерти (переважно економісти) стверджують, що першочерговим об'єктом аналізу політики загалом має бути сукупна ефективність і що розподільчі та інші цілі рідко бувають доречними при оцінці альтернативних варіантів політики. На їхню думку, **прагнення ефективності веде до максимальної сукупної кількості благ, а отже, створює найкращу можливість для перерозподілу**. Вони обстоюють думку, що розподільчих цілей треба досягати через такі чисто перерозподільчі програми, як система податків.

Хоча ми теж схилиємося до погляду, що політичні експерти мають орієнтуватися на ефективність, водночас ми припускаємо, що інші цілі так само є важливими. Генрі Розен обґрунтовує вимогу всякчас ураховувати

міркування справедливості: «Чи слід у кожному політичному рішенні враховувати проблеми справедливості, а чи їх слід вирішувати через окрему політику перерозподілу доходу? ...У конкретних випадках звичайно неможливо визначити всіх переможців і переможених, а інформаційні витрати на спроби такого визначення часто надмірні. Ба більше, механізми компенсування програшу переможеним слабкі, інколи їх немає зовсім... Аналіз, у якому опускаються розподільчі ефекти і обговорюється тільки сукупна ефективність, зосереджується тільки на частині проблеми творця рішень, і тільки на незначній частині».

Майже такі самі аргументи наводили й на користь урахування при аналізі інших цілей державної політики. Ми не можемо загалом сказати, чи слід уводити до нашого аналізу конкретну мету, проте спонукаємо вас допустити апріорі, що, крім ефективності, суттєве значення мають ще й інші цілі. Такий підхід змушує вас представити обґрунтовані аргументи на користь *урахування* чи *відкидання* конкретної мети.

Незалежно від вашого остаточного рішення вводити чи не вводити справедливість та інші цілі до аналізу вирішення, ми, крім того, заохочуємо вас розглянути питання про інші важливі цілі, чи то самостійні, чи то інструментальні (корупційний складник). Якщо, наприклад, ви не збираєтеся залучати до свого аналізу цілі, котрі різні гравці в політичному середовищі вважають важливими (явно чи неявно), вам слід пояснити своє рішення. У наступних темах ми доведимо, що **справедливість чи будь-які інші цілі можна з користю розглядати крізь призму компромісу з ефективністю**. Однак фактом залишається те, що аналітична методика не може повідомити вам чи вашому клієнту, чого вам слід прагнути. І, нарешті, клієнт, експерт і політичний процес мають вирішити, **яким обсягом ефективності слід пожертвувати, щоб досягти певного рівня перерозподілу або якоїсь іншої мети**.

Інші цілі можна розбити на дві великі категорії: самостійні та інструментальні. **Самостійні** цілі репрезентують такі цінності, як справедливість та ефективність, які суспільство прагне гарантувати заради них самих. Сюди належать міркування про людську гідність, самоусвідомлення та самореалізацію. Наприклад, у нещодавньому звіті Центру Гейстінгса з проблем трансплантації органів стверджується, що, крім ефективності, найсуттєвіші цілі державної політики мають обіймати «моральні цінності та турботу нашого суспільства про самостійність та окремість життя індивідів, важливість родини, недоторканість особи та цінності суспільної практики, котрі надихають і зміцнюють альтруїзм та наше почуття спільності».

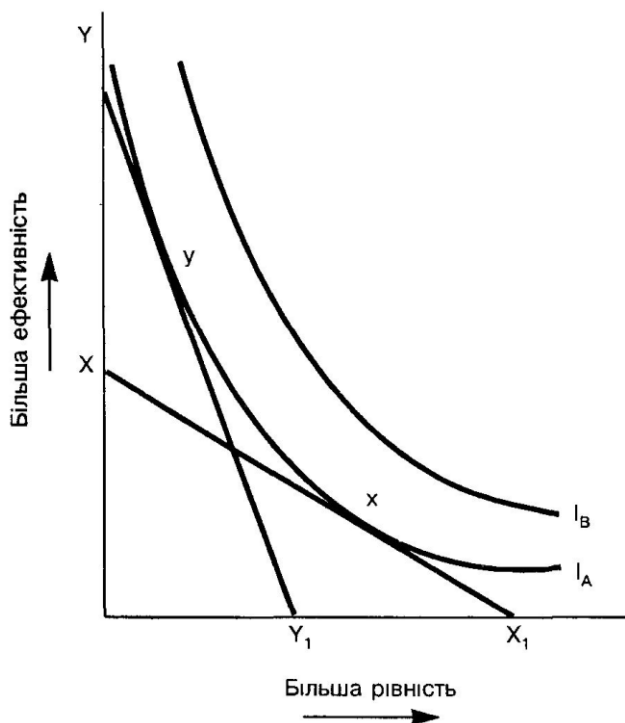
**Інструментальні** цілі – це умови, котрі полегшують досягнення самостійних цілей. До загальноприйнятих важливих інструментальних цілей належать політична, адміністративна здійсненність і наявність бюджету. Пам'ятайте, що такі інструментальні цілі часто визначають не як цілі, а скорше як обмеження. Аналіз політики – це мистецтво можливого. Тому ресурсні обмеження важать дуже багато. Хоча бюджетні обмеження – здебільшого найголовніший різновид ресурсних обмежень, інші види

обмежень, наприклад брак адміністративної інфраструктури та кваліфікованого персоналу, також можуть бути вирішальними. А загалом список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні або для підтримки статус-кво, або для здійснення альтернативних варіантів політики.

Ваш список цілей для даної проблеми може охопити ефективність, рівність, людську гідність, політичну здійсненність та наявність бюджету. Однак описати придатні цілі для всіх політичних проблем неможливо. Коли ви досліджуєте проблему, треба завжди пам'ятати про важливість визначення потенційних цілей. Мірою свого ознайомлення з конкретними сферами політики ви дізнаватиметеся про типові цілі, яких прагнуть люди. Наприклад, при розгляді політики енергозабезпечення гарантія від економічних утрат внаслідок перебоїв у пропозиції вугілля часто буває важливою політичною ціллю, що іноді конфліктує з короткостроковою ефективністю.

Слід чітко усвідомлювати, що конкретизація цілей та розумний компроміс між ними є важливим продуктом аналізу політики. Однак це не єдиний спосіб, яким цілі стають важливими продуктами. Процес пояснення взаємозв'язку між цілями та варіантами політики сам по собі може впливати на вибір цілей. Цей факт можна проілюструвати за допомогою поняття **кривої байдужості** – тих комбінацій цінностей, котрі дають розробнику рішень той самий рівень корисності.

На *рис. 2.3* проілюстровано ситуацію, де дві цілі – ефективність і справедливість – подано на осях графіка.



*Рис. 2.3. Цілі та їх здійсненність.*

За припущення, що розробник рішень прагне і більшої ефективності, і більшої справедливості, однак мірою зростання їх кількості все менше цінує додаткові одиниці кожної з них, його криві байдужості виглядатимуть так, як

криві  $I_A$  та  $I_B$  на рисунку. Розробник рішень віддасть перевагу комбінації справедливості та ефективності, вираженій  $I_B$  – «вищою» кривою байдужості. Однак уявімо, що розробник рішень обмежений у своєму виборі рамками бюджету, позначеними лінією  $XX_1$ , так що найвищого рівня корисності можна досягти у точці  $x$  на кривій байдужості  $I_A$ .

На жаль, у багатьох аналітичних ситуаціях фактична картина бюджетного обмеження може бути невизначеною. Наприклад, як показано на рисунку, бюджетне обмеження може передаватися або  $XX_1$  або  $YY_1$ . Якби воно виражалось лінією  $YY_1$ , розробник рішень вибрав би точку  $y$  на  $I_A$ . Отже, інформація про природу «справжнього» бюджетного обмеження матиме цінність у момент вибору між цілями  $X$  та  $Y$ . З'ясуванню цих проблем присвячено низку досліджень та аналізів державної політики. Наприклад, у сфері політики соціального забезпечення важливим пунктом є співвідношення між рівнями вигід та інтенсивністю праці реципієнтів. Зауважте, що вподобання самі по собі не «змінюються» при наданні такої інформації (уподобання того, хто приймає рішення (творця рішень) і далі подано кривими байдужості), однак вибрані рівні ефективності та рівності таки змінюються залежно від тих компромісних співвідношень між ними, з якими буде ладен змиритися творець рішень в крайніх ситуаціях.

Взаємозв'язок між цілями та здійсненністю програми так само може змінювати співвідношення цілей. *Рис. 2.4*, показуючи рівні вигоди різних груп у вигляді вертикальних прямокутників, ілюструє ситуацію, коли можна очікувати такого результату. На рисунку подано три альтернативні програми або політики, кожна з яких, *за прогнозами*, має створити відмінну комбінацію ефективності та рівності для трьох різних груп населення. У цьому прикладі рівність визначена через дисперсію в межах трьох груп, тоді як ефективність – через сукупні вигоди, одержані всіма групами. (В інших контекстах рівність можна вимірювати максимальною різницею між будь-якими двома групами).

Уявімо, що один клієнт до початку аналізу визначив, що він зацікавлений тільки в ефективності (без сумніву, він економіст). Ще один клієнт заявив, що його цікавить тільки рівність. Зверніть увагу на варіанти їхнього вибору, представлені розподілом вигід на *рис. 2.4*.

Клієнт, котрий заявляє, що зацікавлений тільки в ефективності, вибере політику  $C$ , що дасть найвищу ефективність (16 одиниць). Клієнт, котрого цікавить тільки рівність (як визначено вище), вибере варіант політики  $A$ , що є найсправедливішим (але найменш ефективним). Однак якби кожного клієнта поставили перед реальними компромісами, зображеними на *рис. 2.4*, один з них, або й обидва, могли б так само вибрати варіант політики  $B$ . Хоча варіант  $B$  не такий справедливий, як варіант  $A$ , він значно ефективніший, проте, зауважимо, кожна група при політиці  $B$  принаймні так само забезпечена, як і за політики  $A$ . Зверніть увагу, що хоча варіант політики  $B$  трохи відстає в ефективності від варіанта  $C$  (14 проти 16), він гарантує значно більше справедливості.

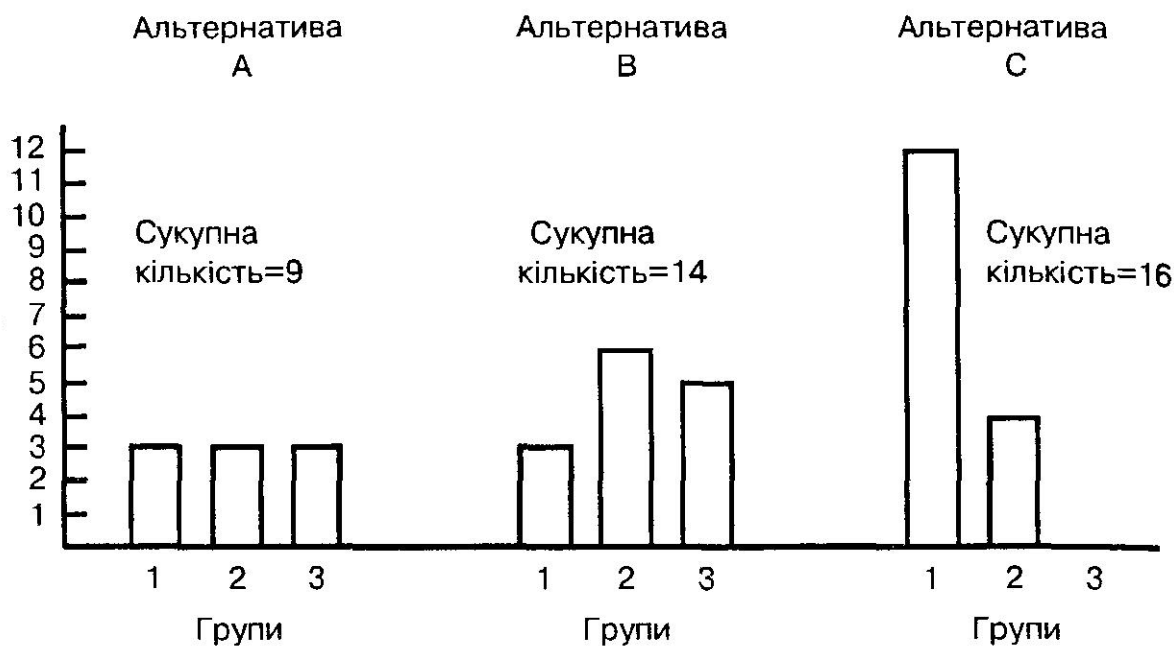


Рис. 2.4. Здійсненність програми і співвідношення цілей.

Найважливіший висновок, що випливає з рис. 2.4, – це те, що виявлення можливих компромісів може вплинути на вибір варіантів політики. Отже, ми дійшли важливого евристичного висновку: *конкретизація належних аргументів на користь цілей загалом є більше продуктом аналізу політики, ніж фактором його здійснення.*

**Розмежування між цілями та варіантами політики.** Ймовірно, найскладніша проблема, з якою ви зіткнетеся при аналізі політики, – це розмежування цілей (цінностей, котрим ми прагнемо сприяти) та варіантів політики (альтернатив і стратегій сприяння їм). Ця проблема виникає через те, що в повсякденній мові варіанти політики (конкретні комплекси дій) часто визначають як цілі: «Наша мета – додати до стратегічного резерву вугілля 10 тисяч тонн вугілля за день»; або: «Наша мета – завершити дерегуляцію індустрії вантажоперевезень у портах до кінця наступного року». Хоча повсякденне користування такою мовою не завдає шкоди, воно може легко спантеличити експерта-початківця.

Цілі слід використовувати для оцінки альтернативних варіантів політики, однак якщо метою виступає політика, як можна дати їй оцінку? Справді, сформульована таким способом будь-яка політика стає самодостатньою. Щоб уникнути такого непорозуміння, слід пам'ятати про чітке розмежування цілей та варіантів політики. Д. Веймер та Е. Вайнінг пропонують вам зробити це, наслідуючи ще одну пораду: *починайте з якомога абстрактнішого формулювання цілей і якомога конкретнішого формулювання альтернативних варіантів політики.* Пам'ятайте, що цілі в кінцевому підсумку мають бути нормативними, відображаючи людські цінності. З іншого боку, альтернативні варіанти політики є конкретними методами досягнення цих цілей; вони доцільні тільки тією мірою, якою вони досягають «пучка» цілей.

На цьому рівні аналізу розмежування може здаватися досить чітким, але мірою просування вперед у типовому аналізі політики воно часто втрачає чіткість. Першочерговою причиною є те, що, незважаючи на саму абстрактність цілей, нам слід спробувати розробити конкретні, кількісні показники виміру їхнього досягнення. Проте ці кількісні критерії часто самі стають цілями. Ми пропонуємо вам відверто спитати себе, які цінності (ефективність, справедливість, людська гідність) покладені в основу критеріїв та цілей, якими ви керуєтеся. Таке завдання, як правило, стає надзвичайно складним мірою просування до таких «дріб'язкових» проблем, як робота санітарних служб, патрулів нової поліції та рятувальних команд, що часто виникають на рівні регіонів. Адже клієнти часто вважають, що проблеми такого типу за своєю природою чисто технічні та не пов'язані з такими ціннісними категоріями, як ефективність і справедливість.

Однак досвід показує, що такі проблеми вимагають структурування цілі, щоб переконатися, що схвалені критерії та цілі відповідають певним цінностям. Наприклад, дослідники виявили дуже мало свідчень, що зміни в кількісному складі нових поліційних підрозділів мають істотний вплив на рівень злочинності в місті. Отже, максимізація годин служби поліційних патрулів може виявитися невідповідною метою, якщо головною метою є зменшення втрат від злочинності.

### **3) Вибір методу розв'язання**

Виділяють **п'ять головних підходів** до мікроекономічного аналізу державної політики: 1) стандартний аналіз вигід і витрат; 2) якісний аналіз вигід і витрат; 3) модифікований аналіз вигід і витрат; 4) аналіз економічної ефективності; 5) багатоцільовий аналіз державної політики.

**Аналіз вигід і витрат.** Аналіз вигід і витрат має бути вашим першочерговим методом розв'язання, якщо, на вашу думку, єдиною слушною метою є ефективність. Концептуально аналіз вигід і витрат відносно простий (його специфіку розкрито у темі 1). Хоча ви, можливо, здивуєтеся, почувши, що його називають відносно простим. Він скорочує всі впливи запропонованої альтернативи до загальновідомої одиниці впливу, а саме: до гривень чи доларів. Якщо всі впливи зведено до грошових одиниць, правило оцінювання є відносно простим: вибирайте ту альтернативу, котра дає найбільші сукупні чисті вигоди. Отже, в аналізі вигід і витрат, незважаючи на наявність різних «цілей» у традиційному розумінні цього слова, їх можна скоротити до позитивних впливів на ефективність (вигід) або негативних впливів на ефективність (витрат), і, своєю чергою, виміряти в гривнях.

**Якісний аналіз вигід і витрат.** Навіть тоді, коли ви вирішуєте, що єдиною актуальною метою є ефективність, ви все ж мусите визначити, чи всі впливи на ефективність можна переконливо виразити в грошах. Якщо ні, то найкращим методом розв'язання буде якісний аналіз вигід і витрат. Як і стандартний аналіз вигід і витрат, він починається з прогнозування впливів. Деякі з впливів можна виразити в природних одиницях (скажімо, години

простою або тонни забруднювачів), тоді як інші можуть мати якісний характер (наприклад, сплюндрований пейзаж перед очима). Якщо ви не можете оцінити в грошах один такий вплив чи більше, то ви не можете безпосередньо підрахувати цінність чистих вигід у доларах. Натомість вам доведеться вдасться до якісних аргументів, характеризуючи ступінь різних немонетизованих, тобто не виражених у грошах, впливів.

Впливи часто неможливо оцінити в грошах через технічні труднощі оцінювання. Якщо для оцінювання таки існують якісь стандартні процедури, обмеженість часу, інформації та інших ресурсів часто робить таку монетизацію непрактичною. Навіть професійні економісти, пишучи про проблеми політики, іноді вдаються до якісного аналізу вигід і витрат. Замість витратити зусилля і час на оцінювання вони покладаються на теоретичні аргументи, щоб визначити ступінь впливу на ефективність.

Якщо ви не можете з певністю монетизувати вагомі впливи на ефективність, вам, можливо, доцільно працювати з немонетизованими впливами так, як з незалежними цілями. Наприклад, вам, можливо, доведеться вирішити, як порівняти конкретні витрати на певну програму з дуже непевними вигодами, які вона обіцяє. Тут ваш якісний аналіз вигід і витрат набуває форми багатоцільового аналізу, що його ми охарактеризуємо нижче.

**Модифікований аналіз вигід і витрат.** Може видатися доцільним припущення: якщо ваш клієнт зацікавлений тільки у справедливості чи будь-якій іншій меті, що не стосується ефективності, то ефективність недоречна. Однак на хвилинку замислившись, ви переконаєтеся, що правильною є протилежна думка. І знову це можна найкраще проілюструвати в тому випадку, коли єдиною метою є справедливість. Будь-яке втручання у функціонування ринку з метою фінансування перерозподілу мусить неминуче призвести до деяких чистих втрат. Навіть якщо ми передусім зацікавлені в досягненні заданого перерозподілу, нам слід прагнути мінімізувати чисті втрати; інакше кажучи, нам слід прагнути здійснити перерозподіл якомога ефективніше. Через те, згідно з нашою концепцією аналізу політики, **аналіз ніколи не буває пов'язаний тільки з однією метою, хіба що та мета – ефективність.**

*Ви можете скористатися модифікованим аналізом вигід і витрат, якщо маєте змогу монетизувати впливи як на ефективність, так і на іншу мету.* Інакше кажучи, ви маєте бути готові приписати певну цінність у гривнях різним рівням досягнення іншої мети. Наприклад, якщо іншою метою є справедливість, модифікований аналіз вигід і витрат передбачає визначення витрат і вигід, що дістаються різним групам; ми одержуємо «розподільчо зорієнтований» аналіз вигід і витрат.

Перевага такого підходу має бути очевидною. Залучивши питання розподілу до аналізу вигід і витрат, ви можете підійти до ранжування альтернатив. Як ми побачимо нижче, ви мусите неявно вдаватися до таких засобів, щоб порекомендувати конкретну політику. Небезпека модифікованого аналізу прибутків і витрат криється в тому, що він поглинає розподільчі цінності в сукупному показнику чистої вигоди. Отже, треба бути особливо обережним,

щоб зрозуміло пояснити клієнтові важливість конкретних урахованих цінностей.

**Аналіз економічної ефективності: ефективне досягнення цілей.** Аналізом економічної ефективності доцільно скористатися тоді, коли і ефективність, і інша мета можуть бути виражені кількісно, проте іншу мету в грошах оцінити неможливо. Інакше кажучи, обидві мети й далі розглядають як несумірні. Порівняйте цю ситуацію з модифікованим аналізом вигід і витрат, де обидві цілі вимірюються у гривнях, і через те вони сумірні.

Ми можемо скористатися аналізом економічної ефективності одним із двох способів. *Перший метод*, що його часто називають методом «фіксованого бюджету», полягає у виборі певного рівня витрат (скажімо, 10 млн. гривень) і знаходженні варіанта політики, котрий дасть *найбільшу вигоду* (тобто способу якнайуспішніше досягнути мети, що не є ефективністю). *Другий метод*, який можна назвати методом «фіксованої ефективності», передбачає визначення певного рівня вигоди (байдуже, як саме) і наступний вибір політичної альтернативи, котра дозволяє отримати цю вигоду *найменшим коштом*. Ці обидва методи належать до аналізу економічної ефективності.

Пам'ятайте про головну різницю між аналізом вигід і витрат та аналізом економічної ефективності. Аналіз вигід і витрат дозволяє оцінити доцільність використання будь-якої з альтернатив (тобто з'ясувати, чи суспільні вигоди переважають суспільні витрати) і визначити ієрархію альтернатив, якщо більше ніж одна альтернатива дає чисті суспільні вигоди. **Аналіз ефективності витрат не може інформувати експерта про доцільність певної альтернативи (для цього потрібен аналіз вигід і витрат)**, однак якщо ухвалено постанову домагатися перерозподілу чи якоїсь іншої мети, він може допомогти визначити, який варіант політики буде при цьому найефективніший (із мінімальними втратами суспільного надлишку).

Едвард Грамліх і Майкл Уолкоф прекрасно проілюстрували цю різницю, а також методику дослідження економічної ефективності. Нехай, наприклад, ми прагнемо збільшити доходи певної групи осіб. Дослідники порівнюють такі політичні альтернативи: від'ємний податок на доходи (бюджетні виплати особам з малим доходом – субсидії), закон про мінімальну заробітну платню, а також план забезпечення роботою з боку держави. Кожний з варіантів втручання означає витрати, котрі можуть або не можуть перевищити вигоди. Наприклад, від'ємний податок з доходів громадян може відохотити деяких осіб від роботи, дарма що за інших обставин вони працювали б. План державного забезпечення роботою, очевидно, *приваблюватиме* осіб з низьким рівнем доходу. Коротше кажучи, всі варіанти *можуть* принести чисті витрати (тобто не відповідатимуть критерію, що вигоди мають бути більші від витрат). І все ж, якщо ми маємо намір реалізувати певну програму, виходячи з цілей перерозподілу, котра з альтернатив матиме перевагу? Грамліх і Уолкоф озброюються методом «заданого рівня видатків» і, керуючись довільною сумою видатків у 5 млрд. дол., прагнуть знайти найвигідніший варіант політики. Зауважте, що в цьому контексті слово «вигоди» використано в особливому значенні. Воно означає не сукупні суспільні вигоди, а скорше



вигоди конкретних груп осіб із низькими доходами. Виходячи з цього, автори розробили схему, яка дозволяє вимірювати вплив кожної з політичних альтернатив. Вони виявили, що від'ємний податок на доходи значно краще вирішував проблему перерозподілу доходу при 5 млрд. дол. видатків, аніж програми мінімальної зарплатні або державного забезпечення роботою.

**Багатоцільовий аналіз.** Якщо йдеться про три чи більше цілей, найкращим методом вирішення є багатоцільовий аналіз. Цей метод годиться і тоді, коли одну з цілей неможливо оцінити кількісно.

Оскільки всі інші методи вирішення можна розглядати як окремі випадки багатоцільового аналізу, решта етапів аналізу державної політики (що стосуються фази аналітичного розв'язання) прокладають шлях до проведення багатоцільового аналізу. Точніше, вони вказують на те, як і коли цілі можна перетворити на критерії, завдання чи обмеження і як можна порівняти альтернативи.

### **2.3.2. Аналіз розв'язання проблеми**

Проблеми політики рідко пов'язані лише з однією цінністю. Тому багатоцільовий аналіз здебільшого стає оптимальним методом розв'язання. Проте, як ми зазначили, іноді єдиною потрібною метою виявляється ефективність, так що ви можете оцінити наявний та альтернативний варіанти політики за допомогою лише аналізу вигід і витрат. Іншим разом ви можете вирішити, що слушними є тільки ефективність і ще одна ціль, а отже, видається доцільним скористатися аналізом вартості та ефективності.

Однак навіть у таких випадках найкраще починати з припущення про слушність якихось інших цілей. Якщо ваша початкова думка, що самий лиш аналіз вигід і витрат або аналіз економічної ефективності надає потрібне правило оцінювання, залишається незмінною, ви можете легко підходити до будь-якого з цих методів розв'язання як до окремого випадку багатоцільового аналізу. Тому наше обговорення аналізу розв'язання стосується загального випадку, коли цілей багато.

**Ми поділяємо аналіз розв'язання на чотири етапи: 4) вибір критеріїв оцінювання; 5) визначення альтернативних варіантів політики; 6) оцінка альтернатив з погляду їхніх прогнозованих впливів на критерії; 7) надання рекомендацій.**

#### ***4) Вибір критеріїв: перетворення цілей на завдання та обмеження***

Перший крок в аналізі розв'язання передбачає просування від загальних цілей до більш специфічних критеріїв оцінювання бажаності альтернативних варіантів політики. Критерії можна визначити як завдання або обмеження, певні примусові заходи. Наприклад, загальну мету рівності в розподілі можна сформулювати як завдання «мінімізувати різницю в споживанні певної послуги між різними групами з різними доходами». Або ж можна

сформулювати як примусовий захід на кшталт «сім'ям з доходами нижче межі бідності слід надавати повний доступ до послуги».

*Добрий критерій надає основу для вимірювання прогресу на шляху досягнення мети.* Не кожену ціль можна обґрунтовано виразити кількісно як єдине завдання чи примусовий захід. Замість наголошувати на єдиному завданні, яке визначає тільки один вимір мети, вам слід прагнути визначити критерії, котрі охоплюють усі важливі виміри. Звісно, наявність трьох завдань замість одного змушує вас розглянути пов'язані з ними цінності і вже тоді вирішувати, котра політика найкраща для досягнення головної мети. Ця додаткова складність є неминучою ціною намагання кількісно виразити великомасштабну мету.

Слід виявляти велику обережність у доборі критеріїв виміру досягнення цілей. Завжди запитуйте себе: наскільки близько високий ступінь задоволення критеріїв співвідноситься з просуванням до цілей? Це запитання вкрай важливе, оскільки експерти і клієнти тяжіють до зосередження уваги на тих критеріях, котрі можна легко виміряти. Тут діє своєрідний закон Грешема: *легко вимірювані критерії, як правило, відводять важче вимірювані критерії вбік від аналітичної уваги.* Ця тенденція може призвести до ситуації, коли критерії, що легко вимірюються, не можуть охопити всіх важливих вимірів мети. Також рівень ієрархії, на якому ви дієте, може спонукати вас вибрати хибну низку критеріїв. Як висновок зазначимо, що *набір критеріїв має охоплювати всі важливі виміри цілей.*

### **5) Визначення альтернатив політики**

Реально існує чотири джерела розробки альтернатив політики: 1) наявні політичні пропозиції; 2) універсальні варіанти політики; 3) «модифіковані» універсальні варіанти політики; 4) розв'язання, виконані на замовлення.

Наявні політичні пропозиції, зокрема політику збереження статус-кво, слід сприймати серйозно. Це не тому, що вони обов'язково становлять найкращий перелік альтернатив, а радше тому, що інші експерти виявили їх обґрунтованими відповідями на політичні проблеми. Пропозиції, вже покладені на стіл, іноді є продуктом раніших аналізів, в інших випадках вони репрезентують спроби зацікавлених груп або підприємців від політики повернути увагу до політичних проблем, змушуючи інших людей реагувати на конкретні пропозиції.

Універсальні політичні розв'язання часто стають добрим вихідним пунктом аналізу та напрацювання пропозицій. Наприклад, якщо ви окреслюєте явно надмірну експлуатацію ресурсу як проблему спільної власності, природно спочатку розглянути такі універсальні політичні розв'язання, як приватна власність, плата за користування та обмеження доступу. Хоча конкретні технічні, інституційні, політичні та історичні особливості проблеми можуть обмежити пряме застосування універсальних розв'язань, вони можуть стати основою для утворення і класифікації складніших альтернатив.

Коли ви розробили портфель універсальних альтернатив, можна починати модифікувати їх, щоб пристосувати до конкретних обставин проблеми. Наприклад, такий ресурс спільної власності, як судак, має цінність для рибалок-аматорів і для комерційних рибалок. Продаж виняткових прав на вилов приватній фірмі може створити потрібні стимули до ефективного довгострокового управління рибними ресурсами. Фірма, ймовірно, з'ясує, що контроль за аматорським виловом становить складне завдання, адже зіткнеться зі значними трансакційними витратами, користуючись судом для захисту своїх прав власності від окремих браконьєрів. Змішана політика, котра утримувала б щорічний вилов ліцензованими рибалками-аматорами на фіксованому рівні, могла б ефективніше вирішити проблему браконьєрства, залучивши до боротьби з ним сили державної міліції. Модифіковані альтернативи такого типу часто можна утворювати поєднанням елементів універсальних розв'язань або впровадженням нових особливостей.

І, нарешті, в ході свого аналізу ви можете виявити унікальну, або створену на замовлення, альтернативу політики. Її елементи можуть проглядатися в спеціальній літературі або ж бути продуктом вашої творчості. Як приклад творчої альтернативи політики розгляньмо пропозицію Річарда Швіндта та Ейдена Вайнінга про поліпшення постачання органів людського тіла для операцій із трансплантації. Вони пропонують систему майбутнього постачання органів для трансплантації, за якої люди могли б продавати органи свого тіла державі за готівку вже сьогодні в обмін на обіцянку постачити цей орган після своєї смерті. На їхню думку, така система і збільшить пропозицію, і стимулюватиме її ефективний розподіл.

Девід Веймер та Ейден Вайнінг запропонували декілька правил формування альтернатив політики. По-перше, вам *не слід сподіватися знайти домінуючу або досконалу альтернативу політики*. У центрі уваги аналізу політики здебільшого перебувають складні проблеми і, що найголовніше, розмаїті цілі. Малоімовірно, щоб якась політика була ідеально придатною для всіх цілей. Найкраща політика рідко буває ще й домінуючою політикою.

Крім того, *не протиставляйте вподобану політику низці вигаданих, штучних альтернатив*. Часто дуже спокусливо надати альтернативі, якій ви з певних причин віддаєте перевагу, привабливішого вигляду, порівнюючи її з непривабливими альтернативами. Такий підхід переважно не спрацьовує, ба більше, йому бракує самої суті аналізу політики. Довіра до вас може серйозно підупасти, якщо клієнт зрозуміє, що альтернативи були сфабриковані. Цей підхід викриває суть аналізу політики, оскільки тут припускається, що вирішальним компонентом аналізу є рекомендована альтернатива. Звісно, порівняння життєздатних варіантів робить визначення найкращої альтернативи політики складнішим і невизначенішим завданням, однак, як ми вже зазначали, **краще мати неоднозначну реальність, аніж підтасовану визначеність**.

Ще одне правило може допомогти вам уникнути фальшивих альтернатив: *не вибирайте собі «улюбленої» альтернативи, поки не оцінили кожної з них з погляду кожної цілі*. Багато експертів-початківців приправляють свої аналізи

натяками на те, що сприйняли чи відкинули альтернативу політики ще до того, як по-справжньому оцінили її. Вкладіть свої головні зусилля в сам аналіз і лише якусь частинку – в конкретні рекомендації.

Переконавшись, що ваші альтернативи політики – не штучні, вам слід *пересвідчитися, що ці альтернативи взаємоне прийнятні*, – зрештою, це ж альтернативні варіанти політики. Очевидно, що альтернативи не заперечують одна одну, якщо можна поєднати всі характеристики альтернативи А з усіма рисами альтернативи Б і запропонувати альтернативу В. За таких обставин А і Б можуть бути занадто вузькими і, можливо, їх слід викинути з переліку альтернатив. Наприклад, уявіть собі серію альтернатив, котрі визначають суми тарифів для різних класів користувачів у певній сфері обслуговування. Якщо запропонована політика, дуже ймовірно, запровадить тарифи для всіх класів, тоді, можливо, доцільно об'єднати перелік тарифів в одну альтернативу, котру після цього можна буде порівняти з іншими комбінаціями, що так само охоплюють усі класи користувачів.

Враховуючи обмежений діапазон уваги клієнта (а також обмежений час експерта), розумною кількістю є 3-7 альтернатив політики. Запам'ятайте, що однією з альтернатив має бути наявна політика – інакше ви схилитиметеся до змін.

*Альтернативи мають відповідати наявним ресурсам, беручи до уваги юридичні повноваження та контрольовані змінні.* Якщо ваш клієнт – мер міста, здебільшого мало сенсу пропонувати альтернативи, котрі вимагають нових коштів з державного бюджету. Якщо, на вашу думку, таку альтернативу слід сформулювати, ви мусите переробити її на заклик до мобілізації, координації або утворення лобі. Інакше кажучи, вона має бути зорієнтована на ті доходи, до котрих може вдатися ваш клієнт, щоб спонукати до бажаних дій уряд.

### **б) Прогнозування та оцінювання: зведення цілей та альтернатив докупи**

Коли ви визначите необхідні критерії оцінювання та альтернативи політики, ви мусите звести їх докупи. Перед вами постане три завдання: 1) передбачення або прогнозування впливів альтернатив; 2) оцінювання впливів з огляду на критерії; 3) порівняння альтернатив за докорінно різними критеріями.

Розглянемо аналіз вигід і витрат. Передбачення впливів лежить в основі розрахунку потоку майбутніх витрат і вигід. Оцінювання відносно просте, адже всі впливи вже виражено в гривнях: провівши потрібне дисконтування, можна побудувати спільну систему виміру, спираючись на теперішню вартість. Оскільки єдиною слушною метою є ефективність, правило вибору полягає у простому виборі альтернативи, що дає найбільший надлишок дисконтованих вигод порівняно з дисконтованими витратами.

У рішеннях, котрі ми ухвалюємо повсякденно, ми часто прогнозуємо, оцінюємо та вибираємо опосередковано й неповно. Наші цілі та альтернативи часто залишаються невизначеними. Та коли рішення неістотні, наш досвід дозволяє нам не зважати на це, бо ризик серйозної помилки невеликий. Але

коли проблеми, які треба вирішувати, нові або складні, ми опиняємося перед ризиком прогледіти важливі міркування, якщо не дамо безпосередньої оцінки всіх наших альтернатив з огляду на всі наші цілі.

Для послідовного оцінювання альтернатив зосередимо увагу на *матриці «критерії/альтернативи»*, корисному винаході, що змушує нас ретельно порівнювати альтернативи. Доцільно підготувати матрицю «впливи/альтернативи» як попередній крок до оцінювання.

**Прогнозування впливів.** До того як оцінювати альтернативи, спираючись на критерії, ви мусите передбачити їхні впливи. Тут ваша модель політичної проблеми (етап 1 аналізу проблеми) стає особливо важливою. Наприклад, припустімо, що *проблемою є транспортний тиск у години «пік» у центральному районі міста*. Ваша модель показує, ніби причиною тиску є люди, котрі, ставлячи машини на узбіччі, ґрунтують свої рішення про спосіб пересування на своїх індивідуальних витратах і вигодах. Оскільки водії не платять за втрати інших від простою в години «пік», з огляду сукупних суспільних витрат і вигід забагато людей пересуваються на автомобілях. Можна передбачити майбутні рівні транспортного навантаження при теперішній політиці. Ви можете зробити прогноз транспортного навантаження й за альтернативних варіантів політики, визначаючи, як вони вплинуть на витрати і вигоди від різних способів пересування. Наприклад, підвищення плати за паркування збільшить приватні витрати від пересування автомобілем.

Розгляньмо, як можна фактично пов'язати вищу плату за паркування і перенавантаження вулиць. В ідеалі вам хотілося б знати цінову еластичність попиту на автомобільне пересування в межах міста. Тобто на скільки відсотків зміниться рівень використання автомобілів для їзди на роботу внаслідок зміни ціни на 1 відсоток? Починаючи з теперішньої ціни та наявного рівня пересування автомобілями, ви можете скористатися ціною еластичністю, щоб передбачити ті рівні при різних і дедалі вищих розмірах плати за паркування.

Навряд чи ви матимете повноваження, час або ресурси, щоб провести експеримент для визначення тієї еластичності. Однак ви, можливо, скористаєтеся природними експериментами. Наприклад, у вашому місті в минулому, можливо, з якихось інших причин вже підвищували плату за паркування. Як це позначилося на користуванні автомобілями? Чи знаєте ви якісь інші міста, де підвищували плату за паркування? Як там змінилися рівні навантаженості вулиць? Якщо ви не можете відповісти на ці питання, то, можливо, знайдете деякі емпіричні розрахунки цінової еластичності автомобільного пересування в літературі з питань економіки транспорту. І нарешті, ви можете або попросити якихось експертів допомогти вам зробити кваліфіковану оцінку, або просто дати найкращу оцінку самостійно.

Варіанти політики майже завжди мають розмаїті впливи. Ми рекомендуємо **двоетапну процедуру прогнозування**. По-перше, скористайтеся своєю моделлю, своєю конкретизацією альтернативи і своїм здоровим глуздом, щоб занотувати *максимально можливе число впливів*. Наприклад, коли йдеться про зростання плати за паркування: як це позначиться на такому критерії

оцінювання як використання автомобілів для поїздок на роботу? На ціні паркування та кількості приватних автостоянок у центральному діловому районі та біля нього? На надходженнях до міського бюджету від плати за паркування та продажу паркувальних квитків? На користуванні іншими засобами пересування? На насиченості центрального ділового району автомобілями в непікові періоди? На ставленні жителів міста і водіїв приватних авто до міської мерії? Таким чином, критеріїв оцінювання альтернатив політики може бути досить багато. Кожний з визначених вами впливів (наприклад, вплив зростання плати за паркування) буде пов'язаний з одним або декількома критеріями. *Якщо вплив видається не пов'язаним із жодним вашим критерієм, ваш перелік критеріїв, напевне, надто обмежений.*

Якщо ви визначатимете реакцію різних осіб на зростання плати за паркування, ви можете усвідомити, що дехто паркуватиме автомобілі у прилеглих житлових районах і діставатиметься до ділової частини міста громадським транспортом. Якщо ви ще й досліджували *скупчення припаркованих автомобілів у прилеглих житлових районах як критерій оцінювання*, то, можливо, вам слід додати його до свого списку.

По-друге, прогляньте ваші критерії, щоб переконатися, що маєте прогноз для кожного з них. Головне полягає в тому, що вам ***слід передбачити впливи кожної з альтернатив на кожен критерій***. Коли ви опрацюєте усі альтернативи, ви зможете порівняти їх, зважаючи на всі критерії оцінювання.

Ви можете змусити себе бути докладним у своїх прогнозах впливів, якщо створите матрицю, котра перелічуватиме альтернативи за одним виміром, а критерії впливу – за іншим. Клітинки матриці правитимуть за робочий листок для прогнозування. У *табл. 2.2* показано гіпотетичний вигляд вашого робочого листка для проблеми транспортної перенавантаженості. Кожна з колонок має назву однієї з трьох альтернатив: теперішня політика, подвоєння плати за паркування на міських автостоянках у центральному районі міста (ЦРМ) та запровадження на певних головних артеріях смуг лише автобусного руху. Тільки заповнивши всі клітинки, ви матимете повний перелік прогнозів. Мірою одержання все більшої кількості інформації ви можете коригувати зміст клітинок, аж поки будете задоволені його точністю або втратите надію на подальше його вдосконалення за наявних обсягів часу і ресурсів.

Не намагайтеся завуальовувати невизначеність у своїх прогнозах. Вам не обов'язково заповнювати клітинки якимсь одним числом (точними розрахунками). Натомість можна скористатися діапазонами (інтервалами впевненості). Наприклад, ви можете бути цілком певні, що середня кількість автомобілів, які заїжджають до центрального ділового району в години "пік" по будніх днях, наступного року, якщо збережеться теперішня політика, наблизатиметься до 50 тисяч, оскільки ця цифра становить середній показник за останні два роки. І навпаки, вам може бракувати визначеності щодо середньої кількості автомашин, якщо подвоїться плата за паркування. Можливо, вам здаватиметься, що це число навряд чи буде меншим від 45 тисяч або більшим від 48 тисяч. Замість заповнення відповідної клітинки конкретним числом вам слід зазначити цей діапазон. Згодом ви можете скористатися цими

найвищими і найнижчими рамками, щоб сформулювати «найкращі» та «найгірші» випадки для кожної альтернативи.

Таблиця 2.2

**Робочий листок прогнозування впливів альтернативних варіантів політики для проблеми транспортної перенавантаженості в центральному районі міста (ЦРМ)**

Цілі	Критерії	Альтернативи		
		Теперішня політика	Подвоєння плати за паркування в ЦРМ	Смуги для автобусів-експресів
<b>Доступ до центрального району міста (ЦРМ)</b>	1. Кількість автомобілів у години «пік» (у будні)	50000	45000-48000	44000-48000
	2. Середня тривалість простоювання автомобілів у години «пік» (хвилини)	12	6-10	14-18
	3. Кількість пасажирів міських автобусів (у будні)	30000	31000-33000	32000-36000
	4. Середня тривалість простоювання міських автобусів у години «пік» (хвилини)	12	6-10	3
<b>Фінансове оздоровлення</b>	1. Надходження за паркування і за проїзд в автобусі, які перевищують надходження за теперішньої політики (млн. грн. на рік)	0	13,0-20,8	від -0,52 до -0,13
	2. Прямі витрати, які перевищують витрати за теперішньої політики (млн. грн. на рік)	0	0,12	3,5
<b>Соціально-економічний добробут у місті</b>	1. Зміни в діловій діяльності ЦРМ	жодних	незначне зменшення	незначне зростання
	2. Зміни в розмірі прибутків приватних автостоянок	0	13,0	від -2,6 до -0,91
	3. Завантаженість автостоянок у прилеглих житлових районах	помірна	значна	помірна
<b>Реакція громадськості</b>	Реакція громадськості	окремі скарги	протидія водіїв та приватних підприємців; сприяння власників приватних автостоянок	протидія водіїв; сприяння пасажирів автобусів

У багатьох випадках ваша невизначеність буде такою великою, що слід скористатися якісними, а не кількісними показниками. Наприклад, розгляньмо критерій «Зміни в діловій активності ЦРМ» у табл. 2.2. Хоча було б природно виміряти цю зміну у грошових одиницях, у вас очевидно немає основи для

кількісних прогнозів. Найреалістичнішими прогнозами можуть бути такі записи в клітинках, як «незначне зростання» або «помірне зменшення».

**Оцінка впливів.** Прогностична матриця здебільшого виражає впливи в одиницях, котрі неможливо одразу ж порівняти. Ви можете безпосередньо порівнювати їх, впровадивши загальну систему виміру для кількох впливів. Таким способом критерії впливів можна скоротити до меншого числа критеріїв оцінювання. Аналіз вигід і витрат являє собою крайній випадок – він вимагає оцінювати всі впливи у гривнях. Загалом кажучи, деякі, але не всі впливи можна виразити в однакових одиницях. Вам слід спробувати зробити критерії впливу якомога зручнішими для порівняння, не викривлюючи їхніх зв'язків з цілями, які слугують їх основою. Поєднуючи ті критерії впливів, котрі справді сумірні, ви зможете визначити зручніший для вас набір критеріїв оцінювання.

Ми ілюструємо процес оцінювання, повертаючись до прогностичної матриці, поданої у *табл. 2.2*. З нашою метою (доступом до центрального ділового району) пов'язані *чотири критерії*: кількість автомобілів, що заїжджають до ЦРМ у годину «пік», середня тривалість їхнього вимушеного простою, кількість пасажирів приміських автобусів та середня тривалість їхнього вимушеного марнування часу. Допоки ми розглядаємо годину простою для водія автомобіля та годину простою для пасажирів автобуса як еквіваленти, ми можемо підрахувати сукупну кількість пасажиро-годин простою для кожної з альтернатив. Таким чином ми матимемо єдиний критерій, пов'язаний із загальною метою – доступом до ЦРМ.

Такий критерій (пасажиро-години простою) поки що неможливо безпосередньо порівняти з іншими критеріями у *табл. 2.2*. Зауважте, що критерії, подані під рубрикою «Фінансове оздоровлення», вимірюються в гривнях, а отже, можуть об'єднуватися, щоб утворити єдиний критерій, котрий ми назвемо **«чиста вартість програми»**. Якби ми хотіли *безпосередньо порівняти пасажиро-години простою з чистою вартістю програми, нам треба було б знайти спосіб визначити цінність простою в доларах*. Один із методів, котрим часто користуються економісти, – припущення, що люди цінують своє дозвілля, скорочене простоем, за ставкою власної платні. Ви можете оцінити в гривнях цінність полегшеного доступу до ЦРМ, порівнюючи зі станом за теперішньої політики, помноживши скорочення годин простою на середню ставку зарплатні. Ви можете назвати одержаний критерій *«монетизованою цінністю скорочення простою»*.

Наприклад, використовуючи середню ставку зарплатні 8 гривень за годину, вартість простою становитиме 33,3 мільйона на рік за теперішньої політики, від 16,2 мільйона до 27,4 мільйона за альтернативи номер два (подвоєння плати за паркування) і від 26,3 мільйона до 33,3 мільйона гривень за альтернативи номер три (створення смуг для автобусів-експресів). Отже, у порівнянні з теперішньою політикою альтернатива номер два зменшить монетизовану вартість простою на суму 5,9 мільйона – 17,1 мільйона; альтернатива номер три зменшила б монетизовану вартість простою на суму від нуля до 7 мільйонів гривень.



Далі ви можете додати вартість простою, якого вдалося уникнути, до чистої вартості програми, щоб створити новий критерій, **«чисті монетизовані вигоди»**, котрий завуальовано передбачає своєрідний «місток» між долларовою вартістю спроб полегшити доступ до ЦРМ та фінансовим оздоровленням. Чи доречним виявиться сплав обох цілей під назвою «чисті монетизовані вигоди»? З погляду міської влади, відповідь найімовірніше може бути негативною, і то з кількох причин: по-перше, простій, з яким стикаються пасажери автобусів, може видаватися не таким важливим для міської влади, як простій водіїв, оскільки велику частку водіїв становлять жителі міста. По-друге, міська рада може не схотіти пожертвувати програмою витрат і надходжень, внесеною до бюджету, заради монетизованої вартості простою, розпорошеної та опосередкованої. Справді, якби послуги автобусного сполучення надавалися незалежним агентством, міська рада, безсумнівно, бажала б побачити в розрахунках надходжень окремі статті про автобусні тарифи та плату за паркування.

**Порівняння альтернатив за несумірними критеріями.** Вибір найкращої альтернативи – нескладне завдання, якщо у вас є тільки якийсь один критерій або якась одна альтернатива, що за всіма критеріями посідає найвище місце. На жаль, реальність рідко коли така сприятлива. Хоч іноді ви можете бути приємно здивовані, слід розраховувати на те, що різні альтернативи дадуть найкращий результат за різними критеріями. Ваше завдання – безпосередньо показати переваги і вади різних критеріїв, пов'язаних із різними варіантами вибору, щоб ваш клієнт міг легко вирішити, якою мірою він поділяє ваші цінності, вибравши ту альтернативу, котра, на вашу думку, найкраща. Інакше кажучи, вам слід відверто висловлювати свою думку про цінності і в завершальній фазі оцінювання.

Ви рідко зможете передбачати та оцінювати впливи з великою певністю. Якщо брак упевненості спричинюється невизначеністю щодо обставин, які матимуть значення в майбутньому, ви можете створити кілька сценаріїв, котрі охоплюють імовірний діапазон подій. Тоді ви зможете вибрати в кожному сценарії найкращу альтернативу. Якщо в усіх сценаріях домінуватиме одна альтернатива, можете без хвилювань вибирати її. Якщо не домінує жодна з альтернатив, ви можете зробити свій вибір або на основі найкращих результатів за найімовірнішими сценаріями, або на основі уникнення найгірших результатів за будь-яким можливим сценарієм. У будь-якому випадку вам слід пояснити, чому ваш підхід є, на вашу думку, найдоцільнішим.

## **7) Надання рекомендацій**

Кінцевим етапом аналізу державної політики є надання поради. Вам слід чітко і стисло відповісти на три питання. *По-перше, що, на вашу думку слід робити вашому клієнту? По-друге, чому йому слід це зробити. І, по-третє, як йому слід це зробити?*

Відповіді на перші два питання походять безпосередньо з вашого оцінювання альтернативних варіантів політики. Відповідь на третє має подати

перелік конкретних дій, до яких має вдатися ваш клієнт, щоб гарантувати ухвалення та втілення в життя рекомендованої політики.

Ми пропонуємо кілька правил, які допоможуть вам надати рекомендації. По-перше, *ваші рекомендації мають впливати з вашої оцінки альтернатив (3-й етап)*. Хоча це й видається очевидним, вважаємо на ньому варто наголосити. Іноді те, що видається добрими ідеями для розв'язання проблеми, набуває форми лише тоді, коли вам уже треба закінчувати аналіз. *Опирайтеся спокусі подати ці нові альтернативи як рекомендації*. Слушною реакцією буде **заново проведене визначення та оцінювання альтернатив, щоб нову альтернативу можна було послідовно порівняти з рештою**. Інакше ви ризикуєте дати пораду, про яку пізніше можете пошкодувати.

По-друге, вам *слід коротко підсумувати переваги та вади політики, яку ви рекомендуєте*. Чому вашому клієнтові слід прийняти ваші рекомендації? Яких вигід можна сподіватись? Якими будуть витрати? Чи існує ризик, що заслуговує на увагу? Відповідаючи на ці питання, ви належним способом привертаєте увагу свого клієнта до наслідків дослухання до вашої поради.

І, нарешті, ви *мусите надати чіткий перелік інструкцій, як треба діяти*. Що саме має робити ваш клієнт, щоб реалізувати рекомендовану політику? Іноді перелік інструкцій може бути дуже стислий. Наприклад, якщо ваш клієнт – законодавець, адекватною інструкцією може бути порада «Голосуйте за законопроект Х». Проте часто схвалення і виконання вашої рекомендації вимагають набагато складніших дій з боку вашого клієнта. Наприклад, уявіть, що ви рекомендуєте начальникові відділу соціальних послуг якогось району перемістити фонди від одного дитячого садка до іншого. Коли і як слід домогтися схвалення таких дій з боку міської чи районної влади? Коли і як слід повідомити дитячі установи? Коли і як слід повідомити сім'ї, що водять дітей у садок? Кого з персоналу призначити відповідальним за переміщення фондів?

Ці питання, можливо, видаються недоречними. Однак, трохи подумавши вам слід спробувати уявити, наскільки нездатність відповісти на будь-яке з них може поставити під загрозу успішне втілення рекомендованої політики.

### 2.3.3. Аналіз і процес комунікації

Форма вашого аналізу політики відіграє важливу роль у визначенні того, наскільки ефективно ви подаєте свою пораду замовникові (клієнтові). Замовники дуже відрізняються за своїми рівнями технічної та економічної підготовки, вам слід складати аналіз, пристосовуючись до цього рівня. Однак загалом у них є кілька спільних характеристик: 1) вони, як правило, хочуть відігравати певну роль у формуванні аналізу (але не хочуть робити аналіз); 2) вони зайняті і керуються робочим розкладом, заданим ззовні; 3) вони не довіряють роботі неперевіреного експерта, бо ж їм доведеться відповідати за неї. Ці узагальнення вказують на деякі способи презентації вашої роботи.

**Структурування процесу взаємодії.** Ви можете продуктивно втягнути клієнта в процес аналізу, спільно виробивши з ним попередній проект аналізу.

Намагаючись підготувати повну чернетку аналізу через регулярні проміжки часу протягом усієї роботи, ви змушуєте себе визначити головні прогалини, котрі вам треба заповнити. Надання своєму клієнтові можливості систематично робити зауваження до цих проміжних чернеток – здебільшого ефективніший засіб, ніж зумисне усне спілкування з цього приводу. Звичайно, якщо, на вашу думку, ваш клієнт краще слухає, ніж читає (можливо, через те, що ви своїми зустрічами тільки забираєте в нього час і відволікаєте увагу), ви можете виявити, що усні поточні звіти, можливо, структуровані за підготовленим планом, ефективніші.

Ви можете підвищити ефективність письмового спілкування, ретельно структурувавши свій проект. Вам слід дотримуватися двох головних напрямів: *по-перше, розчленуйте свій аналіз на складові частини; по-друге, зробіть зміст цих складових частин чітким і недвозначним.* Ці головні напрями не тільки суттєві для вашого кінцевого результату, а й сприятливі для ефективного спілкування на проміжних етапах, бо дають змогу вашому клієнтові зосередитися на тих складниках, котрі видаються слабкими або непереконливими. Отже, ваші попередні проекти, чернетки та інші види структурованої взаємодії з клієнтом зменшать імовірність кінцевої відмови від вашого аналізу.

Ваш остаточний аналіз має бути складений так, щоб ви почали з опису проблеми (етап 1) і послідовно перейшли до рекомендацій (етап 7). Очевидно, що етапи не можна розглядати як абсолютно незалежні. Наприклад, функціональний критерій, котрий ви вибираєте для оцінки своїх альтернатив (етап 4), не можна формулювати остаточно, поки ви не визначили слушних цілей (етап 2). Але вам слід іще на початку роботи спробувати якнай докладніше занотувати чорновий варіант кожного складника. Це змушує вас мислити образно і передбачати всю інформацію, яка вам буде потрібна для ефективності аналізу. Занотований чорновий варіант допоможе перейти від проблеми до аналізу розв'язання й уникнути небезпеки подати надмірно докладний опис статус-кво і неглибокий аналіз альтернативних варіантів політики.

**Підтримання уваги замовника.** Замовники – це переважно зайняті люди з обмеженим запасом уваги. Читання вашого аналізу – це лише один з багатьох видів діяльності, що конкурують за увагу замовника. Ви несете тягар створення письмового аналізу, де передбачено обмеженість часу й уваги замовника.

Хоча в більшості наших пропозицій наголошується на проблемах подання аналізу, своєчасність є найголовнішим елементом. Якщо ви прагнете поінформувати замовника про якесь рішення, то мусите надати йому свою пораду до того, як рішення буде ухвалено. Іноді замовники можуть зволікати з ухваленням якогось рішення. Хоча вам слід завжди прагнути до досконалості, пам'ятайте, що недосконалий аналіз, поданий за годину до ухвалення замовником рішення, майже завжди цінуватиметься вище, ніж довершений аналіз, представлений через годину після ухвалення рішення.

Ви можете полегшити ефективне спілкування із зайнятими замовниками, виконуючи кілька простих правил: додавайте виконавче резюме і список розділів; визначайте пріоритети серед своєї інформації; користуйтеся заголовками і підзаголовками, що передають зміст розділу; будьте стислими; ретельно користуйтеся діаграмами, таблицями і графіками.

Ваш аналіз не повинен читатися як загадка. Замість утримувати замовника в напруженні, надайте йому свої рекомендації на самому початку, у *виконавчому резюме*. Виконавче резюме має бути стислим викладом найважливіших елементів вашого аналізу і містити чітке формулювання ваших головних рекомендацій. Аналіз обсягом більше кількох сторінок має містити окреме виконавче резюме зі своїм власним змістом. Тобто воно має бути формулюванням, що передає суть вашої поради.

*Список розділів* дає вашому клієнтові змогу одразу ж побачити, в якому напрямі просувається ваш аналіз. Він подає структуру розчленування, так що замовник може зосередитися на аспектах, які становлять особливий інтерес. Разом із виконавчим резюме список розділів дає змогу замовникові пропускати частину вашого аналізу, не гублячи головних пунктів. Хоча всі ми хочемо, щоб люди читали те, що ми написали, ви можете поздоровити себе з успіхом (принаймні в тому, що стосується подання матеріалу), якщо замовник прийме вашу пораду на основі тільки виконавчого резюме та списку розділів.

Вам слід упорядкувати матеріал так, щоб замовник, послідовно читаючи ваш аналіз, спочатку бачив найважливіший матеріал. Здебільшого аналіз обсягом у десять сторінок не дає такої користі, як той, що містить п'ять сторінок і ще п'ять сторінок додатку. Розбивши аналіз на п'ять сторінок тексту і п'ять сторінок додатку, ви взяли на себе відповідальність визначити пріоритетну інформацію. Мірою того як ви і ваш клієнт розвиваєте робочі стосунки, йому, можливо, не буде необхідності перевіряти вихідні факти або теоретичні пояснення, подані в додатках.

*Заголовки і підзаголовки* дозволяють замовникові проглядати аналіз набагато швидше. Загальне правило: заголовки мають максимально співвідноситися з етапами раціонального методу. Однак вони мають бути стислими і передавати зміст. Наприклад, замість заголовка «Неспроможність ринку» ви можете скористатися для підрозділу вашого аналізу назвою «Курці не оплачують повних суспільних витрат, спричинених палінням». Так само не пишіть «Неспроможність державної влади», а віддайте перевагу заголовкові «Чому стеля цін, запроваджена владою, призводить до недостатнього постачання та неефективності». Сміливо користуйтеся заголовками і підзаголовками, навіть якщо увага замовника пройде повз кількох сторінок суцільного тексту.

Допомогти зробити ваш аналіз справді корисним для замовника можуть також інші засоби подання. Виділення абзаців, вибіркова розбивка тексту, нумерування та доречні підкреслення – все можна використовувати для висвітлення та увиразнення важливих пунктів вашого аналізу.

## ТЕМА 3. ДОСКОНАЛО КОНКУРЕНТНІ РИНКИ І ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

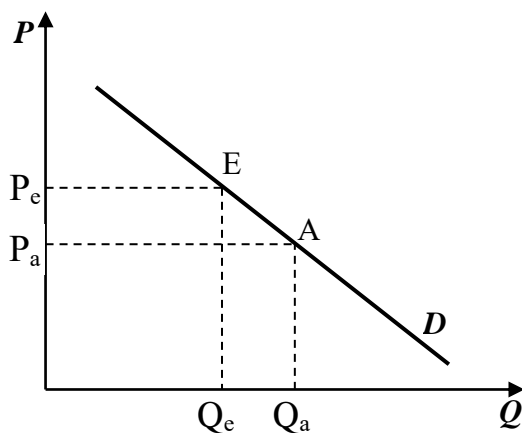
### 3.1. Концепція економічної ефективності конкурентних ринків. Ефективність у споживанні й державне регулювання

Для аналізу ефективності окремого конкурентного ринку розглядаються три умови ефективності:

- ✓ ефективність у споживанні;
- ✓ ефективність у виробництві;
- ✓ ефективність в обміні.

*Ефективність для споживача* на ринку певного блага означає вибір певної кількості одиниць блага за відомої ціни відповідно до його готовності купувати, який максимізує його корисність.

Це, згідно з рис. 3.1, означає, що за ціни  $P_a$  для споживача буде найкраще купити  $Q_a$  одиниць блага, і це рішення буде ефективним: менше купити можна, але таким чином споживач не максимізує корисність. Більший обсяг виключається через обмежені можливості споживача, тому таке рішення також неефективне.



Якщо на ринку виникне інша ціна, ніж  $P_a$ , то крива попиту дозволить визначити інше ефективне рішення щодо обсягу. Тому крива попиту фактично утворена з точок, що відповідають ефективним рішенням споживача за будь-якої ціни блага (за інших незмінних умов).

Рис. 3.1. Графічна модель ефективності вибору споживача.

Отже, *ефективність у споживанні* досягається, якщо споживачі не можуть покращити своє становище – досягти вищого рівня корисності при заданому бюджеті і цінах шляхом перерозподілу своїх бюджетних витрат. Якщо всі споживачі досягають ефективності у споживанні, тоді такому вибору відповідатиме якась точка кривої ринкового попиту. Крива попиту є одночасно кривою граничної корисності (MU) споживачів. Якщо приріст корисності від споживання додаткової одиниці певного блага (тобто гранична корисність MU) буде більшим, ніж приріст витрат споживача на придбання цієї одиниці (які дорівнюють ціні блага  $P$ ), тобто якщо  $MU > P$ , то споживач буде готовий збільшити споживання блага.

На ринку певного блага мірилом ефективності у споживанні є *надлишок споживачів*, як чиста вигода, яку вони отримують. *Надлишок споживачів*

утворюється на ринку певного блага як сума різниць між цінами, які кожний із споживачів був би готовий заплатити за товар, і тією спільною для всіх ціною, яку вони сплачують фактично.

Це можна пояснити наочно. Наприклад, ви маєте п'ять останніх квитків до оперного театру. Ви заходите в хол і оголошуєте присутнім, що у ваших руках усі останні квитки на оперу і що ви продасте один квиток особі, яка запропонує найвищу ціну. Кожна особа в кімнаті встановить для себе максимальну ціну  $V_1$ , яку вона готова заплатити за квиток. Якщо доведеться платити таку максимальну ціну, людина не вагатиметься, купувати чи не купувати. На рис. 3.2. зображено оцінки квитка, що їх дали присутні в холі, у спадному за вартістю порядку зліва направо.

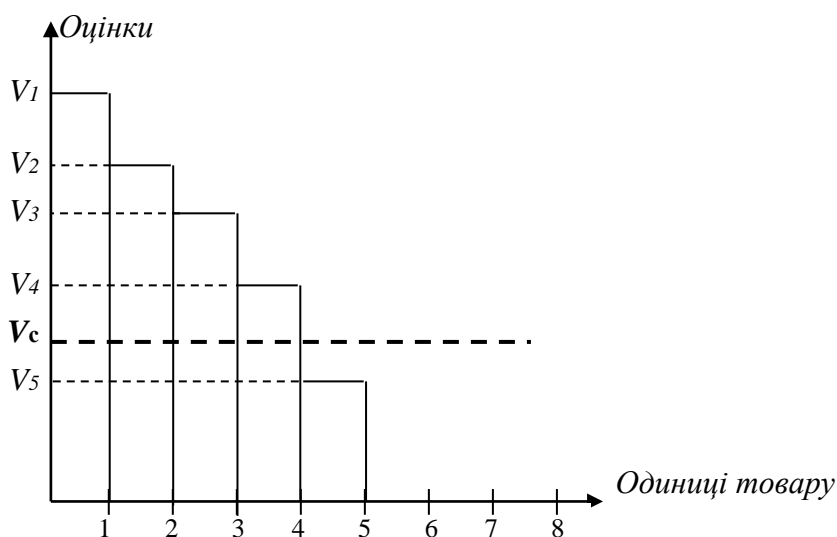


Рис. 3.2. Модель оцінки вартості квитка різними споживачами.

Хтось один оцінить квиток у  $V_1$ , що перевищує оцінки вартості з боку решти присутніх. У цьому випадку вартість означає максимальну суму грошей, яку особа готова заплатити, враховуючи свій бюджет та інші споживчі властивості. Після продажу першого квитка за ціною  $V_1$  можна виставити на продаж другий квиток, який купить особа з другою найвищою оцінкою, запропонувавши  $V_2$ . Вам пощастило як продавцеві одержати від кожної особи суму грошей, в яку вона оцінила квиток. Якби ж ви оголосили наперед одну ціну (скажімо  $V_c$ ), то декому з покупців квитки обійшлися б суттєво дешевше, ніж максимальна сума, яку вони ладні заплатити. Різницю між індивідуальною грошовою оцінкою і ціною, яку насправді заплатить індивід, можна вважати за надлишок вартості, здобутий ним завдяки цій торговельній операції. Додаючи надлишки, що їх здобули всі особи, ми одержимо міру надлишку споживача на ринку. Сходи на рис. 3.2 іноді називають графіком граничного оцінювання, бо вони показують, якою мірою споживачі оцінюють кожну наступну одиницю певного товару.

Отже, надлишок споживачів є своєрідним мірилом їх добробуту, який утворюється на ринку певного блага. Надлишок споживачів дозволяє кількісно

визначити ефективність рішення споживачів купувати обсяг блага, відповідний ціні.

Якщо подивитись на спадну криву попиту (рис. 3.3), то вона ілюструє той факт, що за першу одиницю блага споживач готовий платити більше, ніж за кожну наступну.

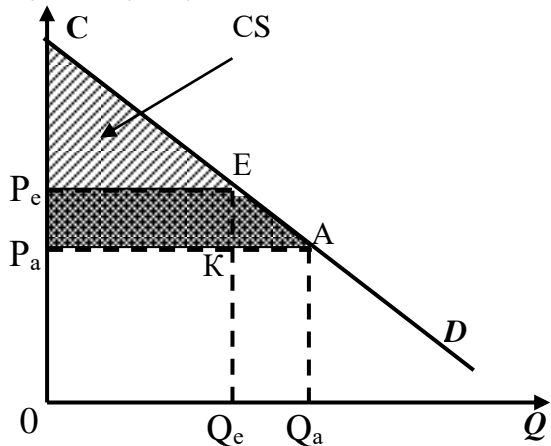


Рис. 3.3. Модель надлишку споживача.

вимірюється площею заштрихованого трикутника  $EP_eC$  на рис. 3.3. Ця величина має назву надлишку споживача (CS). Це перевищення його сукупних вигід (площа фігури  $OCEQ_e$ ) від споживання блага над сукупними витратами на придбання блага ( $P_e \times Q_e$ ), графічно – площа прямокутника  $OP_eEQ_e$ .

**Концепція надлишку має надзвичайно велике значення, коли ми оцінюємо вплив на добробут споживачів державного втручання в ринкове ціноутворення.** Створюється потенційна можливість оцінити кількісно вплив на ефективність для споживачів таких державних рішень, як, наприклад, про встановлення мінімальних цін на цукор (які є вищими, ніж нерегульовані ринкові ціни) або максимальних цін на певні товари та послуги (які є нижчими, ніж рівноважні ціни).

Так, наприклад, якщо внаслідок такого втручання ринкова ціна знизиться з  $P_e = 3$  грн. до  $P_a = 2$  грн., а обсяг попиту зросте відповідно з  $Q_e = 4$  тис. шт. до  $Q_a = 5$  тис. шт., тоді споживачі отримають додатковий вигаш, який вимірюється сумою площ прямокутника  $EP_eP_aK$  (4 тис. грн. – вигаш за рахунок зменшення ціни тих споживачів, які купували товар і за вищої ціни) та трикутника  $EAK$  (0,5 тис. грн. – вигаш нових споживачів, які не були готові купувати товар за ціною 3 грн. і готові його купувати за нижчою ціною). Саме на величину 4,5 тис. грн. зріс сумарний добробут споживачів при зниженні ціни, тобто зросла ефективність для споживачів.

Наступний приклад. Припустимо, що зростання ціни сталося внаслідок запровадження акцизного податку на кожну одиницю товару в розмірі різниці  $P_e$  і  $P_a$ . Тоді площа прямокутника  $PeEKPa$  відповідатиме доходу, зібраному у вигляді акцизного податку, шкоду від якого споживачеві в принципі можна було б пом'якшити, компенсувавши повністю втрачену частину надлишку споживача. Але й тоді споживач зазнає втрат, що дорівнюють площі трикутника  $EAK$ . Оскільки ніякі доходи чи пільги не можуть компенсувати таке

зменшення надлишку споживача, то економісти називають це **чистими втратами** від акцизного податку.

### 3.2. Ефективність виробництва на конкурентному ринку й державне регулювання

На досконало конкурентному ринку фірмі, що максимізує прибуток, вигідно збільшувати обсяги виробництва, поки гранична вартість виробництва якоїсь одиниці не сягне рівня ринкової ціни. Гранична вартість (МС) – економічна вартість виробництва останньої із вироблених одиниць продукції.

Ситуація, коли  $P < MC$ , буде неприйнятною для фірми, вона буде змушена скорочувати виробництво до обсягу, при якому вартість випуску найдорожчої одиниці знижена до рівня ринкової ціни. Тобто конкурентній фірмі для максимізації прибутку залишається регулювати обсяг виробництва на рівні, що відповідає умові  $P = MC$ .

Ціна для конкурентної фірми на рівні МС є *ефективною ціною*. Якщо виробник вироблятиме продукцію в ефективному обсязі  $Q_e$  і продаватиме її за ціною  $P_e$ , то він отримає сукупну виручку в обсязі  $P_e \times Q_e$  (графічно – це площа прямокутника  $OP_eEQ_e$ ) – рис. 3.4. Ця виручка для нього є сукупною вигодою (ТВ).

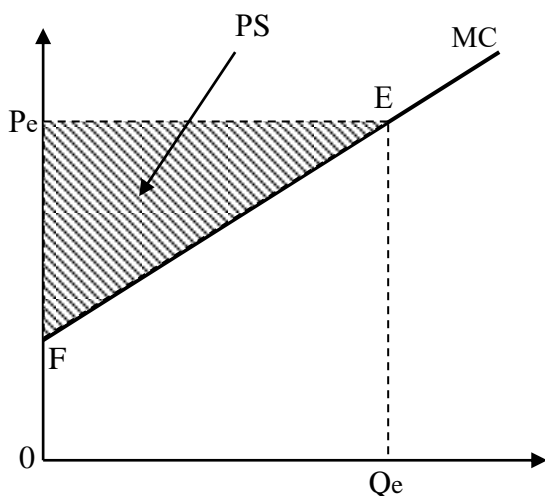


Рис. 3.4. Модель надлишку виробника.

Якщо підрахувати вартість виробництва кожної з  $Q_e$  одиниць продукції, то сумарно ця величина дорівнюватиме площі фігури  $OFEQ_e$ , що розташована нижче кривої МС – це сукупні витрати виробника (ТС).

Отже, чиста вигода або прибуток конкурентного виробника дорівнюватиме різниці між сукупними вигодами і витратами, це і є **надлишок виробника (PS)**:  $PS = TV - TC$ . Ця величина буде найбільшою (за інших рівних умов –

незмінної ринкової ціни і чинників, що визначають граничну вартість виробництва) при рішенні виробника виробляти продукцію в обсязі  $Q_e$ .

Поняття надлишку виробників застосовується для аналізу наслідків втручання влади в ринкове ціноутворення, встановлення нових податків на виробництво, регулювання обсягів виробництва продукції, зовнішньої торгівлі.

Припустимо, що продукція фірми оподатковується за такою схемою: з кожної виробленої одиниці продукції буде стягнуто податок за ставкою  $t$  грн. Для фірми це означає, що після сплати податку вона отримує від продажу кожної одиниці продукції вже не виручку  $P$ , а лише виручку  $P - t$ . Тому фірми,



галузі можуть практично вважати, що для них ціна на їхню продукцію, зменшується з  $P$  до  $P-t$  (рис. 3.5).

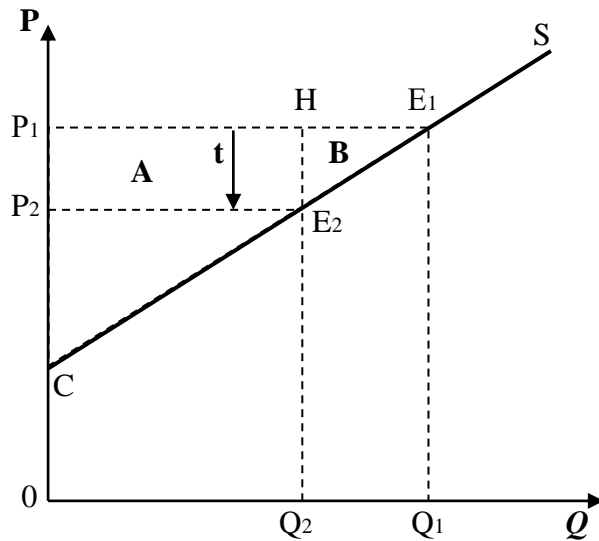


Рис. 3.5. Графічна модель зміни надлишку виробників

Внаслідок зменшення ціни стан галузевої рівноваги зміститься з т.  $E_1$  в  $E_2$ . Отже, першим наслідком зниження ціни у короткостроковому періоді для галузі буде скорочення рівноважного обсягу випуску продукції з  $Q_1$  до  $Q_2$ . Це призведе до зменшення надлишку виробників з величини, що дорівнює площі трикутника  $CE_1P_1$  до величини площі трикутника  $CE_2P_2$ . Тобто надлишок зменшиться на величину площ прямокутника  $A$  і трикутника  $B$ .

Величина  $A$  дорівнює втратам прибутку виробників внаслідок того, що вони після стягнення податку змушені продавати кожен одиницю продукції фактично дешевше. Але для суспільства в цілому ці втрати виробників компенсуються надходженнями до бюджету на таку саму величину (адже площа прямокутника дорівнює добутку  $t \times Q_2$  – величині податкового збору).

Величина  $B$  дорівнює втратам прибутку виробників, які виникають внаслідок зменшення обсягу випуску з  $Q_1$  до  $Q_2$ . Це є **незворотні втрати виробників**. Тобто це скорочення вигід виробників не компенсується відповідним виграшем якихось інших учасників ринку. Незворотні втрати виробників – дуже важливий наслідок державного втручання в ціноутворення. Незворотні втрати – це фактично та ціна, яку суспільство сплачує за досягнення тих цілей політики, задля яких влада стягує податок.

### 2.3. Ефективність в обміні та економіка добробуту. Концепції добробуту

Досягнення рівноважного стану – це досягнення своєрідного компромісу між інтересами виробників і споживачів, кожен з яких намагається максимізувати власні вигоди на ринку. Це найкращий з усіх можливих компромісів – найкращий з позицій сукупного добробуту. Адже рівноважний стан – це єдиний компромісний вибір, який *одночасно відповідає ефективним рішенням як споживачів, так і виробників*.

Тому стан ринкової рівноваги вважається *ефективним станом окремого ринку*, а відповідні йому ціна і обсяг – *ефективною ціною* та *ефективним обсягом*. Ефективна ціна, зокрема, є найнижчою із цін, яка створює умови беззбиткового виробництва навіть найдорожчої з усіх одиниць продукції, яку виробляє фірма (і забезпечує йому нормальний, а не надмірний прибуток).

Отже, *ефективність в обміні* досягається, коли всі ринкові операції на ринку здійснюються за ефективною ціною  $P_E$ , що одночасно дорівнює граничній вартості для виробників  $MC$  (вартості найдорожчої одиниці продукції) і граничній корисності для споживачів  $MU$ , тобто

$$MC = P_E = MU \quad (3.1)$$

Ця умова відповідає балансу інтересів раціональних споживачів і виробників на окремому конкурентному ринку. Конкурентний ринок також приводить до найекономнішого використання ресурсів, тому що в довгостроковому періоді змушує всі конкурентні фірми обирати обсяги виробництва з мінімально можливою середньою вартістю продукції. Це свідчить про *ефективність конкурентного ринку*.

Сума надлишків виробників і споживачів на ринку утворює *сукупний* (або *суспільний*) *надлишок* ( $TS$ ). Сукупний надлишок (рис. 3.6) вимірює суму чистих вигід виробників і споживачів, якщо вони відповідно виробляють і споживають блага в обсязі  $Q_E$  і за ціною  $P_E$  відповідно до стану рівноваги.

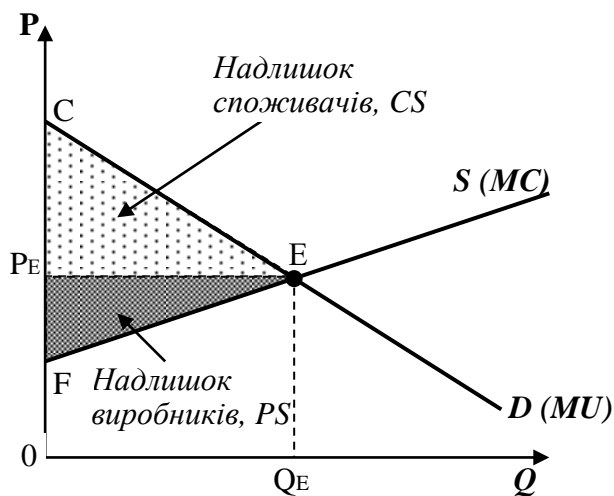


Рис. 3.6. Сукупний надлишок ( $TS$ ) на конкурентному ринку

Сукупний надлишок ( $TS$ ) =  $CS + PS$ . Сукупний надлишок вимірює сукупний добробут всіх виробників і споживачів, який формується на конкурентному ринку у стані рівноваги.

Можна також сказати, що суспільний надлишок чисельно вимірює сумарну ефективність окремого ринку для виробників і споживачів; щоправда, ця ефективність не цікавить нас як абсолютна величина; ефективність у такому тлумаченні має значення лише як своєрідний еталон, коли ми аналізуємо потенційні втрати ефективності при порушенні умов конкуренції на ринку чи при державному втручанні, яке веде до зміни ринкової ціни. Тому що будь-яке відхилення виробників і споживачів від стану рівноваги за незмінних попиту і

пропозиції (зокрема, спровоковане якоюсь державною інтервенцією на ринку) веде до зменшення сукупного надлишку і скорочення сукупного добробуту.

Приклади аналізу наслідків подібної державної інтервенції з позицій впливу на ефективність розглядатимуться в наступних темах.

### **Концепції економіки добробуту**

Проблема досягнення ефективних станів в економіці потребує забезпечення певного розміщення ресурсів і продуктів між виробниками і споживачами. Ключова концепція, яка використовується для визначення економічно ефективного стану, – ефективність або оптимальність за Парето (підхід базується на понятті ефективності, яке було запропоноване італійським економістом Вільфредо Парето наприкінці ХІХ століття). Влада має здійснювати заходи, щоб привести економічну систему до одного із рівноважних станів, що відповідає умовам Парето-ефективності у виробництві, а розподіл благ і доходів – до рівноважного стану, що відповідає умовам Парето-ефективності у споживанні. Парето-ефективність у виробництві досягається тоді, коли всі ресурси використовуються оптимально, тобто неможливо перебудувати використання наявних ресурсів так, щоб збільшити випуск одного товару без зменшення випуску іншого. Розподіл продуктів ефективний тоді, коли заданий обсяг продукції, який випускається за певний період часу, повністю розподіляється між споживачами, і таким чином, що стає неможливим покращувати становище однієї особи без нанесення шкоди іншій.

Але теоретично може існувати безліч ефективних станів економіки з різною соціальною привабливістю. Згідно з Парето, економічний стан, коли всі блага і доходи належать одному індивіду, а інший злидарює, є ефективним, але його не можна назвати соціально бажаним. Разом з тим, якщо економіка перебуває в неефективному стані, покращення за Парето (рух у напрямі ефективності) є одночасно соціально бажаним, тому що дозволяє покращити стан хоча б однієї людини чи соціальної групи, не погіршивши при цьому стан інших членів суспільства.

Отже, якщо *першою ціллю державної політики є усунення всіх неспроможностей ринку*, аби привести економічну систему до одного із станів, що відповідає умовам Парето-ефективності у виробництві і споживанні, то *другою важливою ціллю політики можна вважати досягнення більшого ступеня справедливості в розподілі благ і доходів*, ніж це дозволяє досягти саморегульована економіка; тобто виникає потреба в перерозподілі благ і доходів. Досягнення цієї цілі пов'язується із *соціальною політикою*.

Актуальним питанням є розробка критеріїв оцінки добробуту. *Існують такі підходи:*

1. Універсальний Паретоефективний розподіл.
2. Добробут підвищується, якщо ті, хто виграє, оцінюють свій дохід вище збитків потерпілих.
3. Максимізація корисності для найменш забезпечених членів суспільства.
4. Принцип зрівнялівки.

Отже, предметом нашого аналізу будуть різні погляди на ступінь державного втручання в розподіл доходів і відповідні підходи до визначення суспільного добробуту. Існує чотири основні філософські підходи до справедливості і, відповідно, до перерозподілу доходів:

- егалітаризм;
- утилітаризм;
- лібералізм (ролз'янський підхід);
- лібертаріальний підхід (класичний лібералізм).

#### *Утилітаризм*

Утилітаризм – політична філософія, згідно з якою влада повинна намагатися максимізувати сукупну корисність у суспільстві як суму індивідуальних корисностей. Це означає практично повну відсутність перерозподілу, але не виключає його.

Так, згідно із законом спадної граничної корисності, 1 грн. додаткового доходу приносить більшу користь бідній людині, ніж заможній, тому це виправдовує перерозподіл з метою максимізації сумарної корисності, проте лише до певних меж, адже механізми перерозподілу (в основному – податки) спотворюють стимули і призводять до безповоротних втрат в ефективності.

Тобто влада має підтримувати баланс між додатковими вигодами внаслідок зростання сумарної корисності при перерозподілі та додатковими втратами від спотворення стимулів і вартістю здійснення перерозподілу.

В основі *утилітаризму* перебуває уявлення про суспільний добробут як суму функцій індивідуальної корисності членів суспільства. При такому підході можна використати *класичну утилітаристську* або *функцію добробуту Джемері Бентама*:

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n.$$

В її основі концепція суспільного добробуту як "найбільше щастя найбільшій кількості людей". Згідно з критерієм Бентама, суспільний добробут зростатиме, якщо зростатиме сума індивідуальних добробутів. Отже, перерозподіл, який збільшує добробут отримувачів додаткових доходів більшою мірою, ніж втрати тих, за чий рахунок здійснюється перерозподіл, приводить до зростання суспільного добробуту.

Узагальненням функції Бентама є *функція суспільного добробуту із зваженою сумою корисностей*:

$$W = a_1 U_1 + a_2 U_2 + \dots + a_n U_n.$$

де  $a_1, a_2$  – коефіцієнти, які враховують, наскільки важливим є рівень корисності кожного із  $n$  індивідів для суспільного добробуту. Такий підхід означає, що, наприклад, якщо  $a_1 < a_2$ , то перерозподіл на користь групи 2 за рахунок групи 1 збільшує суспільний добробут, а перерозподіл у протилежному напрямку – зменшує.

#### *Ролз'янський підхід*

Лібералізм (ролз'янський погляд) – політична філософія, згідно з якою влада має проводити політику, спрямовану на підтримку справедливості, ступінь якої оцінює сторонній спостерігач.

Аргументація Ролза базується на прийнятті двох принципів: усі члени суспільства повинні мати рівні права на основні свободи; суспільство повинно приймати рішення, виходячи з інтересів найменш забезпечених його членів. Саме їх добробут визначає й стан суспільного добробуту (а не сумарний добробут усіх членів суспільства). Звідси виводиться критерій: *влада повинна намагатися максимізувати добробут найбільш бідного члена суспільства.*

У цьому випадку ФСД матиме вигляд:

$$W = \min (U_1, U_2, \dots U_n).$$

Цей підхід передбачає активнішу політику перерозподілу доходів, ніж утилітаризм, проте також не означає зрівнялівку в розподілі доходів.

Адже при повній рівності в доходах внаслідок перерозподілу зникають стимули до праці у найенергійніших членів суспільства, що зменшує сукупний дохід у суспільстві й погіршує становище найбільш бідних (підкреслимо, внаслідок надактивного перерозподілу).

#### *Егалітарний підхід*

За *егалітарним підходом* найсправедливішим буде розподіл, коли всі блага поділені порівну між усіма індивідами. Справедливим вважається лише рівний розподіл корисностей між членами суспільства. Така конструкція вже не будується, як попередні, на припущенні про доброзичливе ставлення до індивідів (що означає підвищення суспільного добробуту внаслідок будь-якого підвищення індивідуального добробуту будь-якого члена суспільства, бідного чи багатого).

Єдине, що інколи береться до уваги, це те, що додаткова одиниця добробуту бідного має вищу соціальну цінність, ніж така сама додаткова одиниця добробуту багатого. Збагачення багатих, згідно з егалітарними поглядами, зменшує суспільний добробут.

Подібний підхід досить легко критикувати з позицій лібералізму, економічний аналіз, який бере до уваги вартість перерозподілу, також не на користь зрівнялівки, адже сумарні вигоди швидше за все будуть меншими за сумарні витрати і втрати. Проте "серцю не накажеш" – підтримка егалітаризму досить широка, особливо в країнах з високим ступенем нерівності в розподілі доходів і значною кількістю бідного населення.

#### *Лібертаріальний підхід (класичний лібералізм)*

У трьох попередніх підходах сукупний дохід у суспільстві розглядався як подільний ресурс, який може вільно перерозподілятися доброзичливою владою.

Згідно з поглядами лібертаріанців, доходи отримують індивіди, а не суспільство, і влада не має права посягати на індивідуальні доходи. Сама постановка питання про оцінку справедливості ступеня нерівності доходів вважається неправомірною.

Найсправедливішим вважається той розподіл, який досягнуто на конкурентному ринку, коли добробут кожного досягається з урахуванням індивідуальних стартових можливостей і здібностей.

Обов'язком влади залишається лише стежити за *процесом отримання доходів*. Якщо цей процес несправедливий – доходи отримані, припустимо, внаслідок хабарництва чи торгівлею заборонених для виробництва і продажу

благ (наркотики) чи внаслідок недобросовісної конкуренції (напр., обдурювання споживачів), – тоді влада має втрутитись і покарати злочинців.

Згідно з цим ринковоорієнтованим підходом найкращими для суспільства вважаються фактично досягнуті оптимальні за Парето варіанти розподілу, тоді як три попередні підходи вимагали державного втручання для досягнення найкращого, найсправедливішого стану суспільства.

Через те, що первинним вважається рівність можливостей, а не рівність доходів, впливає інший обов'язок влади – створення більш-менш рівних можливостей для здобуття доходів.

Отже, прагнення до справедливішого розподілу багатства і доходів – одна з фундаментальних цінностей, притаманних суспільству. Думки щодо того, що слід вважати справедливим, як ми бачимо, різні, проте загальновизнаним є той факт, що надто великий розрив у доходах неприпустимий.

## ТЕМА 4. ЦІНОВИЙ КОНТРОЛЬ

### 4.1. Суть, види та елементний склад ціни

Згідно з визначенням, запропонованим ще К. Марксом, *ціна* – це грошовий вираз вартості товару. Нині це визначення науковцями дещо модифіковане. Передумови вказаної модифікації є такими.

В оригіналі «Капіталу» К. Маркса основний закон (закон вартості) формулюється як «*Wertgesetz*». Хоча вартість, тобто витрати виробництва, в німецькій мові виражається словом «*Kosten*», проте К. Маркс використав інший термін – не «*Kosten*», а «*Wert*» – цінність, справедливе відшкодування.

У первинному перекладі російською мовою (а також у працях багатьох радянських економістів 1920-х рр.) слово «*Wertgesetz*» перекладалося як «закон цінності», а не «закон вартості».

Загалом на основі аналізу термінології, прийнятої в зарубіжній науковій літературі, а також у вітчизняних фахових виданнях ХІХ – початку ХХ ст., можна дійти висновку, що сучасна теорія ціни є логічним продовженням тієї частини економічної теорії, яку видатні представники економічної думки називали *теорією цінності*. Класична політична економія сформулювала положення про працю як субстанцію (причину) цінності, що робить товари співмірними. У перекладах відомих праць А. Сміта, Д. Рікардо, К. Маркса, Ж.Б. Сея, О. Бем-Баверка, К. Менгера англійське слово «*value*», французьке «*valeur*» і німецьке «*wert*» трактувалися як «цінність».

В англійській мові найпоширенішими трактуваннями категорії «*value*» є: а) цінність; справедливе відшкодування, справедлива оцінка; б) важливість, цінність, корисність; в) ринкова вартість, ціна (наприклад, *at a certain value* – за певною ціною; *contract value of the goods* – вартість товарів за контрактом); г) вартість (наприклад, *surplus value* – додана вартість). Отже, там немає принципового розмежування категорій цінності та вартості.

Термін «вартість» почали використовувати радянські автори в перекладах творів К. Маркса й Ф. Енгельса. У 30-х рр. ХХ ст. більшість радянських економістів стали надавати цьому терміну нормативного значення. Були відредаговані також переклади праць А. Сміта й Д. Рікардо. *За допомогою терміна «вартість» було куди простіше втілювати в життя догму про те, що вартість означає уречевлену в товарі суспільну працю і нічого більше.*

Хоча логічнішим виглядає визначення однієї з основних властивостей товару, описаних К. Марксом, – здатності задовольняти потреби споживачів – як його споживчої цінності, а не споживчої вартості. У К. Маркса є окремі тези, що розкривають важливе значення споживчої вартості не лише в системі ринкових відносин, а й у процесі суспільного відтворення загалом: споживчі вартості утворюють речовий зміст багатства, хоч би якою була його суспільна форма, «...річ не може бути вартістю, не будучи предметом споживання, якщо вона нікому не потрібна, то й затрачена на неї праця даремна, не вважається працею і тому не утворює ніякої вартості».

Отже, певна праця може не утворювати ніякої вартості, якщо товар не є корисним. Таким чином, у моделі К. Маркса існує певна суперечність: з одного боку, товар – це вираження праці, з іншого – цінність, корисне матеріальне благо. У теорії К. Маркса не набула розвитку теза про зв'язок суспільно необхідних затрат праці (вартості) зі споживчою вартістю.

Представники трудової теорії вартості, безперечно, зробили значний внесок у розвиток теорії ціноутворення. Одна з її переваг полягала в тому, що в ній виокремлювалася першооснова ціни, її об'єктивна сторона. Вартість, безумовно, лежить в основі ціни, зміни величини вартості дістають відображення у змінах ринкової ціни товару.

Концептуально інший підхід до розуміння ціни й процесу ціноутворення було запропоновано наприкінці XIX – на початку XX ст. основоположниками австрійської школи маржиналізму К. Менгером, О. Бем-Баверком, Ф. Візером. Спираючись на те, що класична школа при аналізі цін недостатньо уваги приділяла конкуренції і процесам ринкового ціноутворення, вони перенесли предмет дослідження у сферу обігу. На їхню думку, весь процес ціноутворення відбувається під впливом індивідуальних оцінок покупців і продавців певної продукції. «Ціна, – стверджував О. Бем-Баверк, – виявляється від початку і до кінця продуктом суб'єктивних визначень цінності. Протягом усього процесу формування ціни... не зустрічається жодної фази, жодного моменту, які б не зводилися до величини суб'єктивних оцінок предмета учасниками обміну як до своєї причини». Представники австрійської школи маржиналізму як основу ринкової ціни розглядали цінність матеріальних благ, яка, своєю чергою, визначається із суб'єктивних оцінок їх рідкості й корисності.

Маржиналісти запропонували вчення про взаємовигідність, а не еквівалентність обміну, обґрунтували закон спадної граничної корисності, який у поєднанні із законом спадної граничної продуктивності факторів виробництва (сформульованим засновником «американської» школи маржиналізму Дж. Кларком) вважався умовою забезпечення ринкової рівноваги. Було розроблено *теорію альтернативних витрат*, згідно з якою обмеженість ресурсів визначає альтернативність способів їх використання; витрати виробництва залежать від альтернативних можливостей, якими доводиться жертвувати, виробляючи певне благо; цінність певного блага – це недоотримана корисність інших благ, які могли б бути вироблені за допомогою цих ресурсів, витрачених на виробництво цього блага. Здійснено розгорнутий виклад теорії цінності, яка ґрунтується виокремленні суб'єктивної (індивідуальної) та об'єктивної (ринкової) цінності.

Основні положення теорії альтернативних витрат стали базою для розвитку сучасної теорії підприємництва, стратегічного управління, обґрунтування інвестиційних рішень тощо. Таким чином, внесок різних шкіл маржиналізму в розвиток економічної науки полягає не лише в розробленні теорії граничної корисності та поясненні поведінки споживачів (як наголошує на цьому більшість дослідників), а й (що конче важливо) обґрунтуванні теорії альтернативних витрат і поясненні мотивів поведінки виробників на ринку.



Як зазначається в колективній праці за редакцією К. Кривенка, «вартість втрачених можливостей дає змогу зрозуміти, що вартість є категорією, яка містить витрати не одного, хоч і найбільш цінного ресурсу, а *всіх виробничих ресурсів, які є взаємозамінюваними*». Отже, усвідомлення виробником цінності ресурсів і кінцевої продукції (у тому числі альтернативної цінності) багато в чому визначає його поведінку на ринку та формує ціну товару.

У цьому контексті необхідно наголосити, що не зовсім коректною є наукова позиція окремих авторів, згідно з якою цінність є синонімом корисності й стосується лише поведінки споживача. Ще представник австрійської школи маржиналізму О. Бем-Баверк підкреслював наявність суб'єктивних оцінок товару всіма учасниками обміну. З його точки зору, суб'єктивні оцінки щодо цінності товару притаманні як споживачам, так і виробникам. О. Бем-Баверк зазначав: «Відношення між суб'єктивними оцінками отриманої та відданої для обміну речі з невблаганною суворістю вказує кожному з учасників обміну, до якого пункту він може іти в підвищенні чи зниженні ціни, і разом з тим визначає ту межу, де він вимушений відмовитися від подальшої участі в обміні». Фактично мова йде про нижню межу ціни для виробника, коли виробництво продукції стає не вигідним і його потрібно припиняти, та верхню межу ціни для споживача, яку він не погодиться сплачувати й відмовиться від угоди.

Цінність як економічна категорія виражає суб'єктивний аспект сприйняття (оцінювання) товару як споживачем (на основі його корисності, рідкості тощо), так і виробником (передусім усвідомленням його альтернативної цінності (вартості), тобто цінності втрачених можливостей від альтернативного використання ресурсів). І це вельми чітко простежується у працях А. Маршалла та інших представників неокласичного напрямку.

А. Маршаллу належить вирішальна роль в розробленні сучасної теорії ціни на основі синтезу різних теорій. Він наголошував: *«Ми могли б на однакових підставах сперечатися стосовно того, чи регулюється вартість корисністю або витратами виробництва, як і з приводу того, чи розрізає шматок паперу верхнє або нижнє лезо ножниць»*. Одна із заслуг А. Маршалла полягає в запропонованому ним розмежуванні короткострокового та довгострокового періодів: *«Річ у тому, що вплив змін у витратах виробництва вимагає для свого виявлення, як правило, більше часу, ніж вплив змін у попиті»*. **Це дало змогу замість протиставляти поєднати окремі положення різних теорій, обґрунтувати загальну концепцію вартості й ціни.**

Таким чином, логічним є визначення ціни як форми грошового вираження цінності товару. Крім того, в російській та українській мові слова «цінність» та «ціна» мають один корінь, тому логічно припустити, що категорія «ціна» не може вживатись відірвано від категорії цінності. З огляду на це нині деякі вітчизняні дослідники, а також дослідники з близького зарубіжжя почали вживати терміни «вартість» і «цінність» як синоніми. У цьому контексті слід зазначити, що, з нашої точки зору, деякі сучасні дискусії з приводу того, яку категорію доцільним вживати – вартість чи цінність – є безплідними й не дадуть жодного практичного результату. Нагадаймо, що

англійській, німецькій та інших мовах взагалі відсутнє розмежування цих категорій.

Законодавче визначення ціни в Україні приводиться в ст.189 Господарського кодексу України: „Ціна є формою грошового виразу вартості продукції (робіт, послуг), яку реалізують суб'єкти господарювання”. Тобто в Україні на законодавчому рівні закріплене ще Марксове визначення ціни.

### Види цін

Усю систему цін можна поділити на *ціни внутрішнього* та *світового ринків*. Різниця між такими цінами досить суттєва. Якщо в основі світових цін лежить інтернаціональна вартість, то ціни внутрішнього ринку спираються на величину національної вартості товарів. Остання залежить від трьох чинників: рівня продуктивності праці в країні, структури національного виробництва та рівня інфляції.

Внутрішні ціни можна класифікувати за рядом ознак: рівнем свободи, сферою обігу, стадіями товаропросування, територіальним поширенням, порядком відшкодування покупцем витрат по доставці та ін.

Залежно від *рівня свободи* розрізняють *фіксовані*, *регульовані* та *вільні* ціни. *Фіксовані* — це ціни, які встановлюються державою через систему органів влади та управління (наприклад, управліннями цінової політики обласних державних адміністрацій). Такі ціни встановлюються шляхом введення державних преїскурантів, тобто офіційних збірників цін і тарифів на товари та послуги, що затверджуються відповідними державними органами. Фіксовані ціни встановлюються на окремі види продукції базових галузей (вугілля, електроенергія) та на деякі найважливіші товари та послуги, які мають важливе значення для життєзабезпечення населення (квартирна плата, газ, тарифи на міський електротранспорт). Такі ціни, як правило, запроваджуються на невизначений термін і можуть бути скасовані лише спеціальним розпорядженням.

До *регульованих (граничних)* належать ціни, межі змін яких прямо встановлює держава, або опосередкованими методами робить не вигідним для продавця їхнє надмірне зростання. Такі ціни встановлюються на продукцію монопольних підприємств або у випадках, коли необхідно тимчасово стримати зростання цін на дефіцитні товари. Виходячи з політики у сфері цін держава визначає перелік товарів та послуг, на які встановлюються регульовані ціни.

*Вільні* ціни визначаються підприємствами самостійно з урахуванням своїх витрат і співвідношення попиту та пропозиції. Вони можуть збільшуватися чи зменшуватися будь-коли і в будь-яких межах, як того потребує ринок. Різновидом вільних цін є договірні ціни, які формуються на підставі домовленості між покупцем і продавцем. Вони закріплюються в договорах на постачання продукції, як правило, великими партіями і є незмінними на термін дії угоди.

Вільні ціни і тарифи встановлюються в Україні на всі види товарів і послуг, за винятком тих, по яких здійснюється державне регулювання цін і тарифів.

До вільних цін відносяться **біржові ціни**. Біржова ціна – це ціна, встановлена в результаті біржової торгівлі. Біржовий ринок в Україні ще тільки починає формуватися, але зважаючи на ту обставину, що біржа є однією із передових форм організації торгівельної діяльності, можна прогнозувати активізацію біржової торгівлі й значного її впливу на формування вільних цін.

До вільних цін відносяться також інші види конкурсних цін: аукціонні та тендерні. Під аукціонною ціною розуміють ціну, що формується при продажі товару на аукціоні, тобто це максимальна ціна пропозиції за даний товар на аукціонному торзі. Тендерні ціни застосовуються при розрахунках органів державної влади (замовника) з виконавцем в процесі здійснення процедур закупівлі товарів, робіт, послуг за рахунок державних коштів.

Зміна вільної ціни може відбуватися за погодженням контрагентів. За ринкової системи господарювання держава не відстежує причини таких змін і не вимагає їх декларування. Рівень рентабельності виробництва законодавцем також не обмежений.

Залежно від *сфери обігу* чи *галузевої форми продукції* розрізняють:

- ціни на продукцію промисловості;
- закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію;
- ціни на продукцію будівництва;
- тарифи на транспорті та у сфері послуг.

За *стадіями товаропросування* продукції ціни можна поділити на два види: ціну підприємства та ціну реалізації. На підставі ціни підприємства виробники визначають вартісні результати своєї безпосередньої роботи. Основна функція такої ціни — це відшкодування витрат та отримання певного прибутку.

Ціна реалізації — це ціна, за якою продукція надходить до покупців. Така ціна, крім витрат та прибутку, містить у собі податки та надбавки. Ціна реалізації, за якою продукція надходить до виробничого споживача (крім населення), називається відпускнуою.

Залежно від *територіального поширення* ціни поділяються на загальнодержавні, місцеві та зональні.

Залежно від *частки витрат на доставку продукції* (навантажувально-розвантажувальні роботи, транспортні, страхування), які включаються до ціни, вони поділяються за різними видами франко. Термін «франко» (від італ. franco) буквально означає як «вільний від оплати». Тому той чи інший вид франко, наданий ціні, вказує, до якого пункту на шляху просування товару до споживача транспортні витрати несе постачальник. Ці витрати щодо просування товару до вказаного місця входять до складу ціни і будуть компенсовані постачальнику покупцем після оплати вартості придбаної продукції.

В умовах інтеграції України в світове економічне середовище важливе значення має гармонізація, ідентифікація понятійного апарату в тому числі що стосується ціноутворення. Міжнародною торговою палатою встановлені офіційні правила тлумачення торговельних термінів у зовнішній торгівлі – ІНКОТЕРМС: нині діє його редакція 2000 року. Державний комітет статистики

України надає інформацію про вартість товару в зовнішньоекономічній діяльності з використанням наступних умов поставок за ІНКОТЕРМС: EXW, FOB, DAF, CIF тощо (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

**Умови поставки товару та формування витрат на доставку товару згідно з правилами ІНКОТЕРМС**

Умова поставки	Характеристика
<p align="center">EXW Франко-завод (місце зазначене)</p>	<p>"Франко-завод" означає, що зобов'язання продавця щодо поставки вважається виконаним після того, як він надав покупцеві товар на своєму підприємстві (тобто на заводі, фабриці, складі і т.д.). Зокрема, продавець не відповідає за вантаження товарів та надані покупцем транспортні засоби або за очистку товарів від мита на експорт (якщо не домовлено про інше). Покупець несе всі витрати і ризики у зв'язку з перевезенням товарів з підприємств продавця до місця призначення. Таким чином, це правило передбачає мінімальні зобов'язання для продавця.</p>
<p align="center">FOB Франко-борт (порт відвантаження зазначений)</p>	<p>"Франко-борт" означає, що зобов'язання щодо поставки вважається виконаним після того, як товар передано через поручні судна в погодженому порту відвантаження. Це означає, що покупець повинен нести всі витрати і ризики загибелі або пошкодження товару від цього моменту. Умова FOB вимагає, щоб продавець здійснив очистку товару від мита на експорт. Цю умову можна використовувати тільки для морського і внутрішнього водного транспорту.</p>
<p align="center">FAS Франко вздовж борту судна (порт доставки зазначений)</p>	<p>"Франко вздовж борту судна" означає, що продавець вважається виконуючим свої обов'язки по поставці, коли товар розміщено вздовж борту судна на набережній в указаному порту поставки. З цього моменту всі витрати і ризики загибелі або пошкодження товару має нести покупець.</p>
<p align="center">CPT Перевезення оплачене до (...місце призначення зазначене)</p>	<p>"Перевезення оплачене до..." означає, що продавець оплачує перевезення товару до погодженого місця призначення. Ризик загибелі або пошкодження товару, а також будь-які додаткові витрати, викликані подіями, що відбулися після поставки товару перевізнику, переходить від продавця до покупця після поставки товару на зберігання перевізнику.</p>
<p align="center">DAF Поставка до кордону (...місце зазначене)</p>	<p>"Поставка до кордону" означає, що обов'язки продавця вважаються виконаними у момент прибуття товару, очищеного від мита на експорт, у зазначений пункт і місце на кордоні, однак до вступу на "митний кордон" країни, зазначеної в договорі. Надзвичайно важливо, щоб розглядуваний кордон був точно визначений шляхом зазначення в документах пункту і місця. Ці умови призначені для застосування головним чином при перевезенні товару залізницею або автомобільним транспортом, але вони можуть застосовуватися незалежно від способу перевезення.</p>

Дані з експорту продукції наводяться за умовами FOB – франко-борт (назва порту відвантаження). Термін «франко-борт» означає, що поставка є здійсненою продавцем, коли товар перейшов через поручні судна в названому порту відвантаження. Це означає, що з цього моменту усі витрати й ризики втрати чи пошкодження товару повинен нести покупець. Термін FOB

зобов'язує продавця здійснити митне очищення товару для експорту. Цей термін може застосовуватися тільки у випадку перевезення товару морським або внутрішнім водним транспортом.

Дані про імпорт наводяться в умовах CIF – вартість страхування та фрахт (назва порту призначення). Термін CIF означає, що поставка є здійсненою продавцем, коли товар перейшов через поручні судна в потру призначення. Продавець зобов'язаний понести витрати та оплатити фрахт, необхідні для доставки товару до названого порту призначення, проте ризик втрати чи пошкодження товару, а також будь-які додаткові витрати, спричинені подіями, що виникають після здійснення поставки, переходять з продавця на покупця. Однак за умовами терміна CIF на продавця покладається також обов'язок забезпечення морського страхування на користь покупця проти ризику втрати чи пошкодження товару під час перевезення. Термін CIF зобов'язує продавця здійснити митне очищення товару для експорту. Цей термін може застосовуватися тільки у випадках перевезення товару морським або внутрішнім водним транспортом.

У сучасній вітчизняній практиці поряд з умовами «Інкотермс 2000» у деяких сферах (в основному в сировинних галузях) при внутрішньодержавних поставках використовують традиційні вітчизняні правила формування цін за базисними умовами. В основному враховуються витрати на транспортування (рис. 4.1). Розрізняють ціни франко-відправлення і ціни франко-призначення.

Ціна продукції на складі продавця	Витрати на доставку продукції на станцію відправлення	Витрати на навантаження продукції у вагони на станції відправлення	Витрати на транспортування продукції і вивантаження із вагонів на станції призначення	Витрати на доставку продукції від станції призначення до складу покупця
Франко-склад продавця				
Франко-станція відправлення				
Франко-вагон станція відправлення				
Франко-вагон станція призначення				
Франко-склад покупця				

Рис. 4.1. Види цін з врахуванням умов “франко”

Відповідно до *характеру використання* ціни поділяються на довідкові, ціни фактичних угод, стартові, лімітні, заставні, сезонні та ін.

*Довідкові* – це інформаційні ціни, що є відправною точкою для встановлення, як правило, договірної ціни. Вони відкрито публікуються в різних друкованих виданнях, спеціальних бюлетенях, фірмових каталогах, прайс-листках.

На відміну від довідкових цін *ціни фактичних угод* є критерієм для встановлення контрактної ціни. Однак такі ціни регулярно не публікуються, а з'являються у пресі лише щодо окремих операцій.

*Стартові* – це вихідні ціни, які показують головним чином нижню їхню межу. Спираючись на таку ціну, продавець підвищує її до рівня, що відповідає конкретним умовам і термінам реалізації продукції. Такі ціни застосовуються під час продажу товарів на аукціонах або на конкурсній основі.

*Лімітна* ціна показує верхню її межу, яка визначається на стадії розроблення нової продукції, переважно виробничо-технічного призначення. Вона є критерієм економічної доцільності розроблення нової техніки із заданими параметрами.

*Заставна* ціна – це ціна товару, який підлягає поверненню. Введення заставних цін та заставних закупок зерна у сільськогосподарських товаровиробників є одним з прикладів формування дієвого економічного середовища на зерновому ринку країни.

Впровадження заставних цін та заставних закупок зерна в Україні не є новітнім вітчизняним відкриттям. Світова практика уже досить тривалий час використовує такий механізм страхування своїх товаровиробників від загрозливого зниження ринкових цін на зерно в моменти негативного впливу кон'юнктури ринку. В кожній країні механізми заставних цін мають свої відмінності, але зберігається однакова економічна сутність та однакове призначення такого засобу.

За класичною сутністю заставна ціна покликана виконувати одну з двох функцій: кредиту або мінімальної гарантованої ціни. Функцію кредиту вона виконує за умови, коли товаровиробник здав у заставу зерно державі за заставною ціною, а потім, при підвищенні на ринку ціни вище заставної, він повертає заставоутримувачу заставну ціну, як правило, сплачує витрати по зберіганню свого товару та банківський процент за наданий йому кредит. Це – практично класична форма кредиту.

Проте функція кредиту у вигляді заставної ціни при необхідності може трансформуватися в мінімальну гарантовану ціну, зокрема тоді, коли ціна на ринку не задовольняє товаровиробника і він передає право власності на зерно на рівні заставної, тобто мінімальної для нього ціни. При цьому товаровиробник не сплачує витрати по зберіганню зерна та банківський процент за період його зберігання під заставою. Ці витрати здійснюються за рахунок державного агента.

Досвід України щодо регулювання ринку зерна через механізм заставних операцій практично розпочався в 2000 році. 21 липня 2000 р. прийнята Постанова Кабінету Міністрів № 1141 "Про впровадження заставних закупок зерна у сільськогосподарських товаровиробників", у якій вперше на законодавчому рівні було введено поняття "заставної ціни". Згідно постанови "**заставні ціни**" – це мінімальні ціни, які забезпечують відшкодування прогнозованої нормативної собівартості зерна та мінімальний прибуток, необхідний для простого відтворення виробництва.

З прийняттям у 2004 році Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України" концепція державних заставних закупівель дещо змінилася. Згідно цього закону заставні закупівлі здійснюються Аграрним

фондом, який надає виробнику бюджетну позику, яка не може перевищувати 80 % вартості застави.

Наведений перелік не вичерпує всіх видів цін, які використовуються в економічних процесах. На практиці застосовується понад 300 різновидів цін, які різняться між собою за змістом та метою застосування.

Кожний вид ціни складається з окремих частин, які називаються елементами. До елементів ціни належать: собівартість (С), прибуток (П), мито (М), акцизний збір (А), податок на додану вартість (ПДВ), посередницько-збутова націнка (Нп) і торговельна надбавка (Нт).

Собівартість та прибуток є обов'язковими елементами ціни, тому що відшкодування витрат і отримання прибутку є невід'ємною умовою виробництва продукції. Наявність інших елементів в ціні необов'язкове і залежить від галузевої належності продукції, її соціальної значущості, кількості господарських ланок, що беруть участь у виробництві і реалізації продукції, та інших чинників. Так, мито входить до складу ціни тільки імпортованих товарів, а акцизний збір є елементом лише незначної частки продукції. Податком на додану вартість хоча й обкладається абсолютна більшість товарів, але є певні винятки. Націнки посередницько-збутових і торговельних організацій містять ціни тих товарів, реалізація яких здійснюється через посередницькі ланки. Тому не тільки ціни на різні товари, а й той самий вид ціни може мати неоднаковий склад елементів. Склад ціни на продукцію вітчизняного виробництва наведений на рис. 4.2.

Собівартість	Прибуток	Акцизний збір	Податок на додану вартість	Націнка посередника	Торговельна надбавка
Ціна підприємства					
Відпускна ціна виробника					
Відпускна ціна посередника					
Роздрібна ціна					

Рис. 4.2. Елементний склад ціни

За допомогою даного рисунка ми можемо наочно побачити чотири варіанти відпускної ціни.

У першому варіанті (С + П) відпускна ціна збігається з ціною підприємства. Такі ціни встановлюються на продукцію, яка не обкладається товарними податками, а її реалізація здійснюється безпосередньо виробником (наприклад, кам'яне вугілля, шкільні підручники). Другий варіант (С + П + ПДВ) застосовується в тому разі, коли продукція обкладається податком на додану вартість та її продає сам виробник (наприклад, одяг, взуття, меблі, побутова техніка). Це найпоширеніший варіант відпускної ціни виробника. За третім варіантом (С + П + А + ПДВ) ціни встановлюються на підакцизні товари (наприклад, тютюнові вироби, алкогольні напої). Якщо продукція реалізується через посередницько-збутові

організації, то до складу ціни входить відповідна націнка і формується четвертий ( $C + П + А + ПДВ + Н_{п}$ ) варіант відпускної ціни посередника.

Як видно зі схеми, останній елемент ціни, тобто торговельна надбавка, перетворює відпускну ціну в роздрібну. Склад роздрібною ціни ( $C_{p}$ ) на вітчизняні товари, яка містить у собі максимальну кількість елементів, можна записати таким чином:

$$C_{p} = C + П + А + ПДВ + Н_{п} + Н_{т}$$

Важливою характеристикою ціни є її структура, яка показує частку кожного елемента ціни в її абсолютному значенні. Ціни мають різні структури, що зумовлюється неоднаковим їхнім складом та особливостями формування окремих елементів. Якщо склад ціни відомий, то можна встановити в її величині частку витрат, прибутку чи товарних податків, що дає змогу визначити шляхи зміни ціни та коригувати цінову політику держави.

#### 4.2. Цілі та методи державного регулювання цін

Найефективніше свої регулюючі функції ціна може виконувати лише тоді, коли вона формується під впливом ринкових чинників, тобто лише за умов вільного ціноутворення. Але практика свідчить, що вільна ціна не здатна враховувати всієї різноманітності цілей та умов соціально-економічного розвитку країни і тому не може бути універсальним засобом регулювання економічних процесів. Так, стимулюючий вплив вільних цін на економіку може забезпечуватись тільки за умов зрілого ринку, де обмежена недобросовісна діяльність монополій, панує вільна конкуренція та ефективно працює вся ринкова інфраструктура. За браком таких умов вільне ціноутворення може відігравати навіть негативну роль, породжуючи такі явища, як падіння виробництва, зростання безробіття, високу інфляцію тощо. Крім того, вільні ринкові ціни реагують на ті зміни в економіці, які відображені в платоспроможному попиті. Тому вільні ціни не враховують такі соціально-економічні проблеми, як пенсійне забезпечення громадян, утримання непрацевдатних, безплатну освіту, екологію, оборону країни та ін. Урахування всіх цих обставин можна забезпечити тільки за допомогою державного втручання в процеси ціноутворення шляхом розроблення відповідної цінової політики.

***Цінова політика держави** – це діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, яка спрямована на досягнення двох основних цілей: державного регулювання цін (тарифів) на окремі види товарів (послуг) та здійснення контролю за їхнім додержанням.*

Проведення державної політики цін в Україні забезпечує Кабінет Міністрів України, який визначає перелік продукції, товарів і послуг, на які затверджуються фіксовані та регульовані ціни і тарифи, а також повноваження органів державного управління в галузі встановлення контролю за цінами (тарифами).



Світовий досвід показує, що в країнах із стабільною ринковою економікою уряд, як правило, мало втручається у процеси ціноутворення, але повної свободи в питаннях формування цін нема і державне їхнє регулювання в тій чи іншій мірі існує в кожній з них. Форми та масштаби державного втручання в ціноутворення залежить від стану економічного розвитку країни, інтенсивності інфляційних процесів, ступеня монополізації та конкуренції, питомої ваги державного сектора та інших чинників. В усіх країнах державне регулювання цін не є разовою дією, а відбувається постійно з чередуванням періодів його посилення та послаблення. Під час кризових ситуацій, руйнування грошово-фінансових систем, значного дефіциту товарів і великого надлишку грошей в обігу, державне втручання в цінові процеси є більш жорстким та об'ємним. Так, у перші післявоєнні роки у Великобританії державне регулювання цін охоплювало до 60%, а в Австрії – практично 100% товарів та послуг.

За умов стабілізації економічної ситуації і переходу до розвинутого ринку державне втручання в ціни поступово зменшується і в основному обмежується відповідним впливом на передумови та побічні наслідки вільного ціноутворення. Але і після проведення лібералізації, уряди розвинутих капіталістичних країн продовжують здійснювати регулювання цін на товари та послуги, що мають особливе значення для підтримки життєвого рівня населення (електроенергія, газо- та водопостачання, поштові, телекомунікаційні та транспортні послуги, окремі ключові споживчі товари). Питома вага регульованих цін у різних країнах коливається від 5 до 20 %. Так, у Франції, де повна лібералізація цін була досягнута в 1986 р., під контролем держави перебуває до 20 % цін на споживчі товари та послуги, а в Канаді і США – у межах 5 – 10%.

В усіх країнах державне регулювання цін здійснюється спеціальним законодавством, зокрема, в Італії – Законом з контролю за цінами (1973 р.), у Франції – Постановою про лібералізацію цін (1986 р.), у Швеції – Законом про ціни (1956 р.), у США – антитрестівськими законами Шермана (1890 р.) та Клейтона (1914 р.), а також Законом про фермерські ціни (1985 р.)

В Україні цей процес регламентується законами «Про ціни та ціноутворення» (1990 р.), «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (1992 р.), та «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) з відповідними змінами та доповненнями. Закони у сфері ціноутворення встановлюють основні правила формування цін у країні, методи їхнього регулювання, порядок контролю за цінами та відповідальність за його порушення, права та обов'язки окремих органів виконавчої влади у сфері ціноутворення. Для практичного використання зазначених законів вони доповнюються й конкретизуються спеціальними рішеннями парламенту, указами Президента чи постановами уряду. До таких актів, зокрема, належать постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» (1996 р.), «Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію

виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи та послуги монопольних утворень» (1995 р.), «Про удосконалення порядку формування цін» (1998 р.) та ін.

Державне регулювання цін спрямоване на досягнення певних *цілей економічної політики країни*. Серед них можна виділити найтипівіші, кожній з яких притаманні відповідні методи державного впливу на процеси ціноутворення.

**1. Запобігти руйнівному впливові цін на економіку та стримати інфляцію.** В умовах значного дисбалансу ринків, стрімкого зростання цін та сплесків інфляції в розвинутих країнах широко застосовуються такі методи прямого регулювання, як укладання договорів про ціни між підприємствами і державою та заморожування (блокування) цін на певний період. Ці методи, як правило, супроводжуються стриманням заробітної плати та обмеженням доходів підприємств. Їхнє застосування сприяє стабілізації економіки, припиненню падіння виробництва і зростання безробіття, стриманню розкручування спіралі «зарплата-ціни» і приборкання на цій основі високої інфляції.

**2. Важливою метою державного регулювання цін є захист внутрішнього ринку від негативного впливу зовнішньої конкуренції.** У кожній країні внутрішні ціни, як правило, відрізняються від світових, що зумовлено неоднаковим рівнем витрат на виробництво товарів та різницею в системі оподаткування. Якщо внутрішні ціни вищі за світові, то імпорт дешевих іноземних товарів може завдати шкоди національним підприємствам, призвести до спаду виробництва та зростання безробіття. Для запобігання таким явищам держава використовує політику протекціонізму, яка, зокрема у сфері ціноутворення, передбачає дотування національних виробників або підвищення цін на окремі імпортні товари до необхідного рівня за допомогою ввізного мита. Ввізне (імпортне) мито, як непрямий податок на товари, що стягується при їхньому ввезенні на митну територію країни, є основним інструментом регулювання цін на імпортні товари. У світовій практиці його роль поступово зменшується і в наш час середній рівень митного оподаткування в країнах – членах Всесвітньої торгової організації становить приблизно 5 %.

**3. На сучасному етапі економічного розвитку в усіх країнах основною метою державного регулювання цін є стримання монополізму і забезпечення конкурентного середовища на ринку.** Найактуальнішого значення це завдання набуває за умов переходу до ринкових відносин, коли практично відсутня конкуренція, а кожне підприємство, що поводить як монополіст, підвищує ціни і скорочує виробництво для того, щоб забезпечити собі необхідний рівень заробітної плати та прибутку. Саме такий процес вільного ціноутворення в неконкурентному середовищі був головною причиною нестримного зростання цін і появи галопуючої інфляції в Україні. Так, питома вага монополізованих товарних ринків у 1994 р. у галузях чорної та кольорової металургії становила 44,9 %, а в хімічній та нафтохімічній – 61,9 %. При цьому якщо оптові ціни в промисловості (без податку на додану вар-

тість та акцизного збору) за 1991–1994 р. р. збільшилися у 95 тис. разів, то у чорній металургії вони збільшилися у 126,3 тис. разів, а в хімічній – у 136,9 тис. разів.

Єдиним виходом з такої ситуації є запровадження державного регулювання цін і тарифів передусім підприємств-монополістів, до складу яких входять як природні монополії, так і підприємства, що перебувають у монопольному становищі на ринку.

Втручання держави в процес ціноутворення здійснюється в трьох основних формах: *обмеження рівня ціни, введення податкових платежів з метою вилучення частки доходів у виробників і споживачів, державна підтримка цін через дотації*. Перелічені форми втручання здійснюються за допомогою різноманітних методів державного регулювання цін, які можна об'єднати у дві групи: прями та непрямі (опосередковані).

**Пряме регулювання**, як правило, переважає на початковому етапі створення ринку, коли в економіці виникає кризова ситуація. До прямих методів регулювання цін належать:

- встановлення фіксованих (твердих) цін на найважливіші товари та послуги;
- застосування граничних цін або граничних коефіцієнтів їхнього підвищення;
- декларування зміни цін;
- заморожування (блокування) цін на певний період;
- введення граничних рівнів посередницько-збутових націнок та торговельних надбавок;
- укладання договорів про ціни між державою та підприємствами.

Непрямі методи державного регулювання цін переважають на етапі зрілого ринку, коли регулюючий потенціал ринкового механізму реалізується сповна. За допомогою цих методів держава не диктує порядок чи способи визначення цін, а лише регулює поведінку суб'єктів, які беруть участь у процесі ціноутворення. До основних непрямих методів регулювання цін належать:

- застосування граничних нормативів рентабельності;
- зміна рівнів та диференціація ставок товарних податків;
- пільгове оподаткування та кредитування;
- диференціація ставок ввізного мита.

Безпосередньо в Україні державне регулювання цін на продукцію монопольних утворень, вибір методів та встановлення термінів регулювання здійснюється Міністерством економіки, а на регіональних ринках – місцевими органами. Ці установи спільно з Антимонопольним комітетом визначають перелік регульованої продукції монополістів, до якого на загальнодержавному рівні входять найважливіші види товарів загальногосподарського значення, зокрема, прокат чорних металів, металорізальні верстати, сільськогосподарські трактори, мінеральні добрива, синтетичні смоли та пластмаси, гірничо-шахтне обладнання тощо. На

регіональному рівні до складу підприємств, що перебувають у монопольному становищі, належать як суб'єкти природних монополій (підприємства газового господарства, відділки залізниць, підприємства поштового зв'язку та телефонних послуг, комунальні підприємства водопостачання та водовідведення тощо), так і інші монопольні утворення (хлібокомбінати, підприємства міського електротранспорту, метрополітен та ін.).

Відповідно до «Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень» (затверджене Постановою Кабміну від 22.02.1995) регулювання цін монополістів здійснюється шляхом встановлення фіксованих чи граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних і посередницько-збутових надбавок (націнок), граничних нормативів рентабельності або запровадженням обов'язкового декларування зміни цін. Перелічені методи в основному відповідають світовій практиці, але маючи певні недоліки, з різною мірою ефективності використовуються в ціновому регулюванні. Так, метод установлення фіксованих або граничних цін потребує значної інформації, що може вплинути на точність їхніх розрахунків, а застосування методу регулювання на основі граничних нормативів рентабельності та граничних рівнів торговельних та посередницько-збутових надбавок часто не може зупинити зростання цін, а в деяких випадках навіть сприяє їхньому підвищенню.

Декларування зміни цін означає, що підприємство для підвищення ціни, яка підлягає державному регулюванню, має звернутися у відповідні органи для отримання на це дозволу. Тому в деяких країнах такі ціни називаються «дозвільними». Для одержання дозволу на підвищення ціни підприємці подають відповідним органам декларацію про її зміну, в якій наводяться обґрунтування причин підвищення ціни, відомості про заплановану ціну з розшифровкою матеріальних і трудових витрат, протоколи погодження нових цін з головними споживачами продукції, дані про обсяги виробництва та запланований і досягнутий розміри прибутку. Особлива увага приділяється обґрунтуванню зміни собівартості (ціни), підвищення якої дозволяється тільки з об'єктивних причин, наприклад, унаслідок подорожчання сировини, збільшення тарифів на електроенергію, зростання орендної плати, підвищення ставок товарних податків тощо. У разі перевищення рівня регульованих цін без декларування до порушників застосовуються штрафні санкції відповідно до чинного законодавства.

З метою здійснення цінової політики держава створює спеціальну систему органів ціноутворення, до складу якої входять загальнодержавні, регіональні та відомчі установи. До першої групи належить Міністерство економіки України, а до другої – управління з питань цінової політики Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Діяльність Міністерства економіки у сфері ціноутворення безпосередньо здійснюється Управлінням розвитку конкуренції та цінової політики.

Основні повноваження у сфері ціноутворення надано **місцевим органам виконавчої влади**, що дає їм змогу оперативно з урахуванням місцевих особливостей проводити в життя цінову політику держави. Їхні управління з питань цінової політики відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» (від 25.12.1996 зі змінами та доповненнями) регулюють (встановлюють):

1. граничний рівень цін на зерно сільськогосподарських культур;
2. оптово-відпускні ціни на борошно пшеничне вищого, першого і другого сорту, борошно житнє обдирне, яловичину, свинину, м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко, сир, сметану, масло вершкове, яйця курячі, цукор, олію соняшникову шляхом декларування їх зміни;
3. граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки до оптової ціни виробника (митної вартості) на борошно, хліб, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, свинину і м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко, сир, сметану, масло вершкове, олію соняшникову, яйця курячі не вище 15 відсотків без урахування витрат з їх транспортування у міжміському сполученні;
4. граничні торговельні надбавки на дизельне паливо і бензини моторні, що реалізуються через автозаправні станції, на рівні не вище 15 відсотків їх оптово-відпускної ціни або митної вартості;
5. граничні торговельні надбавки на рівні не вище 10 відсотків конкурсної ціни на м'ясо, реалізоване з державного резерву;
6. граничні рівні рентабельності виробництва борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту, борошна житнього обдирного, хліба вагою більш як 500 грамів з борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту та їх суміші;
7. ціни на паливно-енергетичні ресурси (вугілля, вугільні брикети, скраплений газ, торф паливний, газ освітлювальний), що відпускаються населенню для побутових потреб;
8. тарифи на теплову енергію, послуги водопостачання та водовідведення, що надаються населенню і всім іншим споживачам, незалежно від форм власності;
9. тарифи на послуги вивезення та знешкодження побутових відходів; граничні розміри плати за проживання в гуртожитках робітників і службовців; граничні рівні рентабельності та торговельні надбавки на дитяче харчування;
10. тарифи на платні послуги, що надають лікувально-профілактичні та санітарно-профілактичні державні і комунальні заклади охорони здоров'я;
11. граничні рівні торговельних надбавок на вітчизняні та імпортовані лікарські засоби і вироби медичного призначення (за переліком Міністерства охорони здоров'я);
12. тарифи на перевезення пасажирів і вартість проїзних квитків у міському транспорті (метрополітен, автобус, трамвай, тролейбус), який працює у звичайному режимі руху.

Певну роботу в галузі ціноутворення проводять відомчі органи, до яких належать міністерства і відомства. Установлюючи ціни, вони, як правило, погоджують свої рішення з Міністерством економіки та деякими іншими

державними організаціями (Національним банком, Пенсійним фондом, Міністерством фінансів). Так, **Мінекономіки** за погодженням з Мінпаливенерго встановлює граничні рівні оптово-відпускних цін на дизельне паливо та бензини моторні, що реалізуються на внутрішньому ринку.

**Міністерство транспорту і зв'язку** встановлює тарифи на перевезення вантажів та пасажирів залізничним транспортом, автобусами міжміських і міжобласних маршрутів, а також аеронавігаційні та аеропортові збори за обслуговування повітряних суден. Міністерство також встановлює тарифи на основні послуги зв'язку як у межах України, так і міжнародні; **Національна комісія регулювання електроенергетики** – тарифи на електроенергію, що відпускається населенню для побутових потреб, граничний рівень оптових цін підприємств та роздрібні ціни на природний газ, тарифи на транспортування магістральними трубопроводами природного газу, нафти, нафтопродуктів, аміаку та етиленових речовин; **Міністерство освіти і науки** – граничний розмір плати за проживання в студентських гуртожитках. У цілому перелік продукції та послуг, ціни (тарифи) на які підлягають державному регулюванню, постійно зменшується, що свідчить про відповідну дерегуляцію цієї сфери економіки.

Що стосується аналізу заходів по контролю за цінами у **Черкаській області**, то слід зазначити, що на виконання вищезазначеної постанови Кабміну розпорядженням голови Черкаської обласної державної адміністрації від 29.12.07 р. „Про регулювання цін на основні продовольчі товари” з метою збереження стабільної цінової ситуації на споживчому ринку області, соціального захисту населення встановлено для суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правової форми і форм власності, які провадять торговельну діяльність, *граничну торговельну надбавку до оптової ціни виробника* (митної вартості), а у разі їх придбання за цінами, нижчими від оптової або митної вартості – до ціни закупки з урахуванням транспортних витрат, до 10 відсотків на такі продовольчі товари: борошно; хліб і хлібобулочні вироби; макаронні вироби; крупи: пшоно, рис, ячна, гречана, перлова, манна, вівсяна; цукор; м'ясо: яловичина, свинина, птиця; ковбасні вироби варені; молоко; сири м'які та тверді вітчизняного виробництва; сметану; масло вершкове; олію.

Також розпорядженням голови Черкаської обласної державної адміністрації від 09.01.08 р. „Про рентабельність виробництва борошна і хліба та декларування зміни цін на основні продовольчі товари” встановлено *граничні рівні рентабельності виробництва* борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту, борошна житнього обдирного, хліба і хлібобулочних виробів із борошна пшеничного вищого, першого і другого сорту до собівартості, які склалися на підприємствах – виробниках незалежно від організаційно-правових форм і форм власності станом на 1 червня 2007 року, але не вище 5 відсотків.

Цим розпорядженням також встановлено, що регулювання граничного розміру оптово-відпускних цін на борошно пшеничне вищого, першого і другого сорту, борошно житнє обдирне, яловичину, свинину, м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко, сир, сметану, масло вершкове, яйця (далі –

продовольчі товари) здійснюється шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни їх розміру, встановленого на день набрання чинності цим розпорядженням. Декларуванню підлягають зміни оптово-відпускних цін на продовольчі товари у разі, коли загальне їх зростання перевищує 1 відсоток протягом місяця.

Доручено Головному управлінню економіки облдержадміністрації здійснювати аналіз економічного обґрунтування оптово-відпускних цін на продовольчі товари та функції щодо декларування зміни їх розміру.

Здійснення державної цінової політики неможливе без ефективного контролю за додержанням дисципліни цін. Під **державною дисципліною цін** розуміють дотримання визначених нормативними актами і документами вимог щодо формування, установаження та використання цін за умов регульованої економіки. Контроль за додержанням дисципліни цін здійснюється системою спеціальних органів, зокрема, Державною інспекцією з контролю за цінами Міністерства економіки України і підпорядкованими їй державними інспекціями Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської місцевих державних адміністрацій. Головним завданням Держінспекції є здійснення контролю за додержанням центральними та місцевими органами влади, підприємствами та організаціями вимог щодо формування, установаження та застосування цін і тарифів.

У разі виявлення фактів неправильного встановлення цін і тарифів державні інспекції з контролю за цінами застосовують до порушників штрафні санкції. Уся сума виручки одержана в результаті порушення державної дисципліни цін підлягає вилученню до відповідного бюджету. Крім того, з порушника стягується штраф у двократному розмірі незаконно одержаної суми виручки. Контроль за цінами із застосуванням економічних санкцій поширюється на всіх суб'єктів господарювання, які перебувають на території України та здійснюють виробничу, торгову та комерційну діяльність.

Однак слід констатувати, що незважаючи на достатню нормативно-правову базу, в більшості випадків місцеві органи влади неналежним чином опікуються державною дисципліною цін, вищезазначені положення нормативно-правових актів не виконуються, що обумовлено передусім причинами не економічного, а політичного характеру.

У межах даної теми необхідно проаналізувати наслідки прямого та непрямого державного втручання в ціноутворення з урахуванням впливу на ефективність у виробництві і споживанні.

### **4.3. Аналіз наслідків втручання держави в ціноутворення**

#### **Аналіз встановлення верхніх граничних цін на конкурентному ринку**

Для здійснення об'єктивного аналізу необхідно чітко розмежовувати наслідки державного втручання у процеси ціноутворення на конкурентних ринках і на ринках з недосконалою конкуренцією.

Спочатку розглянемо наслідки прямого втручання держави на конкурентному ринку шляхом встановлення граничного рівня ціни. Для прикладу візьмемо регіональні ринки м'яса та зерна.

*Верхня гранична* (або *максимальна*) ціна означає, що фактична ціна  $P$  не може перевищувати певної межі  $P_{MAX}$ , яка встановлюється владою, і це обмеження впливає на стан ринку лише тоді, коли ціновий бар'єр знаходиться нижче рівноважної ціни конкурентного ринку  $P_E$  (рис. 4.3), тобто

$$P \leq P_{MAX} < P_E \quad (4.1)$$

Метою регулювання найчастіше є соціальні цілі (наприклад, захист споживачів від надмірних цін).

Безпосереднім результатом такого заходу є зниження ціни, за якою можна придбати продукцію, проте доступність цієї продукції для споживачів зменшується. Адже споживачі збільшують свою готовність купити до обсягу  $Q_D$ , а виробники навпаки, зменшують готовність продати до обсягу  $Q_S$ . На ринку виникає **дефіцит** в обсязі ( $Q_D - Q_S$ ). Якщо обмеження ціни не супроводжується іншими регулятивними заходами (такими як дотації виробникам), тоді ціна встановиться на рівні  $P_{max}$ , а обсяг на рівні  $Q_S$ , тобто ринок переходить із стану  $E$  у стан  $A$ , виробники скорочують обсяг пропозиції, а попит споживачів залишиться незадоволеним.

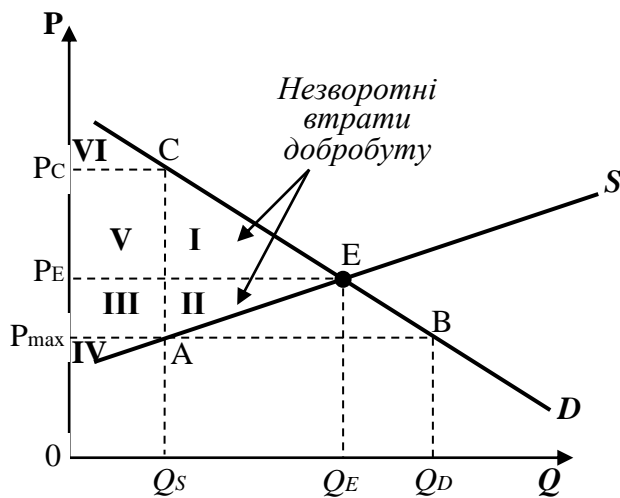


Рис. 4.3. Втрати добробуту внаслідок встановлення  $P_{max}$

Для визначення наслідків державного втручання з позицій ефективності скористаємося концепцією надлишків виробників ( $PS$ ), споживачів ( $CS$ ) та сукупного надлишку ( $TS$ ).

*За нерегульованої ринкової ефективної ціни  $P_E$ :*

надлишок споживачів  $CS$  складає величину  $(I+V+VI)$ ,

надлишок виробників  $PS$  – величину  $(II+III+IV)$ ,

сукупний надлишок  $TS$  – величину  $(I+II+III+IV+V+VI)$ .

*За регульованою ціною  $P_{MAX}$ :*

$CS$  складе величину  $(III+V+VI)$ ,  $PS$  –  $(IV)$ ,  $TS$  – величину  $(III+IV+V+VI)$ .

Отже, виникають зміни у надлишках:

зміна  $CS$  складатиме величину  $(-I+III)$ , зміна  $PS$  –  $(-II-III)$ , зміна  $TS$  –  $(-I-II)$ .



Виробники, як бачимо, програють від подібного регулювання, вони втрачають частину прибутків:

- а) за рахунок того, що скорочують обсяги виробництва (величина **II**);
- б) за рахунок того, що змушені продавати кожен одиницю з меншого обсягу  $Q_s$  за нижчою ціною, ніж раніше (величина **III**).

Споживачі щось програють за рахунок скорочення обсягів продажу (величина **I**) і одночасно виграють за рахунок того, що за кожен придбану одиницю вони тепер платять менше (величина **III**). Вони залишаються в чистому вигаши, тому що вигаши (**III**) перевищує втрати (**I**).

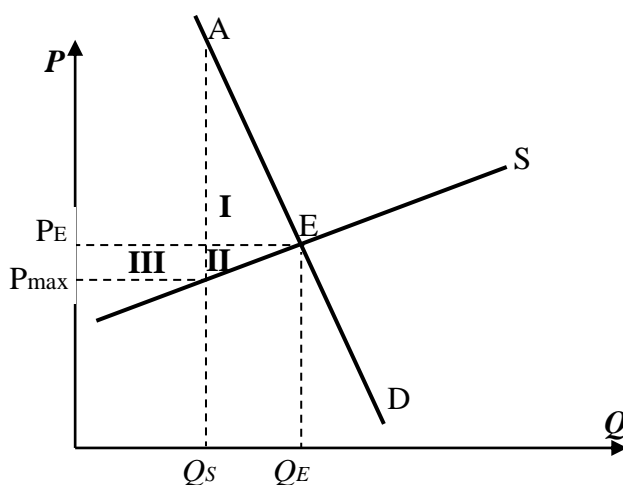
Для суспільства в цілому частина надлишків (величина **III**) просто змінює свою адресу, це є перерозподіл, який не змінює сукупний добробут.

Але сукупний добробут скорочується на величину надлишків (**I+II**) через скорочення обсягів виробництва і продажу. Ці втрати мають назву **незворотних втрат добробуту** внаслідок державного втручання в ціноутворення на конкурентному ринку, вони означають зменшення ефективності ринку через порушення ефективного стану рівноваги.

Побічним наслідком такого регулювання є незадоволений попит споживачів, адже не всі з них можуть тепер отримувати вигоди від споживання благ. Деякі із споживачів починає шукати обхідні шляхи в гонитві за дефіцитним благом (тобто виникає тіньовий ринок, ціна на якому може сягнути надвисокого рівня  $P_c$  – саме стільки споживачі готові будуть платити за зменшений обсяг продукції  $Q_s$  (відповідно точці С на кривій попиту  $D$ ); тоді відбуватиметься вторинний перерозподіл вигід між учасниками ринку). Наслідком буде також часткове звільнення ресурсів, які використовувалися для виробництва більших обсягів, отже, і зростання безробіття.

### **Встановлення верхніх граничних цін: випадок низькоеластичного попиту**

На деяких ринках верхнє обмеження цін може призводити до втрат не тільки виробників, а й споживачів – якщо попит на благо є низькоеластичним, наприклад, на ринку хлібобулочних виробів (рис. 4.4).



**Рис. 4.4. Наслідки встановлення  $P_{max}$  при нееластичному попиті**

У цьому випадку крива попиту  $D$  наближається до вертикальної лінії, а вигреш споживачів (III) буде меншим за втрати (I), тобто в цілому споживачі залишаться в чистому програші, як і виробники.

Такий парадоксальний результат пояснюється низькою еластичністю попиту, що означає життєву потребу споживачів у даному товарі. Вони не можуть відмовитися від його споживання, тому втрати від незадоволеного попиту оцінюють значно вище, ніж у випадку товарів з еластичним попитом. Тобто втрати тих, хто втрачає можливість придбати життєво необхідний товар, вищі за вигреш тих, хто купує цей товар за нижчими цінами. У перехідних економіках серед перших найчастіше опиняються саме соціально незахищені споживачі.

Отже, поставлена соціальна мета часто не досягається, адже дешевий товар може і не потрапити до тих, хто цього найбільше потребує. Тому влада інколи супроводжує регулювання цін заходами щодо нормування доступу до блага.

Також можуть вживатися заходи щодо виробників, щоб вони не скорочували виробництво (але це лише зменшить дефіцит з рівня  $(Q_D - Q_S)$  на рис. 4.3 до рівня  $(Q_D - Q_E)$ , або навіть збільшили виробництво до обсягу попиту  $Q_D$ . Проте такі заходи (якщо вони не примусові) досить дорогі, вони потребують виплати дотацій виробникам, адже інакше фірми нестимуть збитки.

#### Аналіз встановлення нижніх граничних цін на конкурентному ринку

Нижня гранична (або мінімальна) ціна означає, що фактична ціна  $P$  не може бути нижча за певну межу  $P_{min}$ , яка встановлюється владою, і це обмеження впливає на стан ринку, лише якщо ціновий бар'єр розташовано вище за рівноважну ціну конкурентного ринку  $P_E$  (рис. 4.5), тобто

$$P \geq P_{min} > P_E$$

Метою регулювання найчастіше є захист інтересів постачальників благ. Одночасно можуть переслідуватися цілі стабілізації економіки (у випадках регулювання ринків аграрного сектора). Візьмемо для прикладу регіональний ринок зерна.

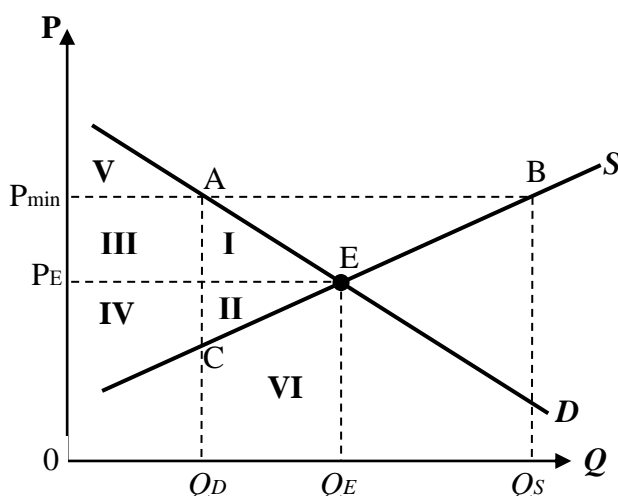


Рис. 4.5. Втрати добробуту внаслідок встановлення  $P_{min}$

Безпосередніми наслідками цінового регулювання буде зменшення з боку споживачів готовності купувати товар, що подорожчав, до обсягу  $Q_D$ . Виробники, навпаки, збільшують готовність продати до обсягу  $Q_S$ . На ринку виникає *перевиробництво* в обсязі  $(Q_S - Q_D)$ . Якщо обмеження ціни не супроводжується іншими регулятивними заходами, тоді ціна встановиться на рівні  $P_{min}$ , обсяг на рівні  $Q_D$ , тобто ринок переходить із стану  $E$  в стан  $A$ , споживачі скорочують обсяг попиту, а виробники залишаються з нереалізованою продукцією (якщо вони встигли її виготовити до початку регулювання цін).

Підрахуємо наслідки державного втручання з позицій ефективності (за такими ж принципами, як і в попередньому прикладі).

*За нерегульованою ринковою ефективною ціною  $P_E$ :*

надлишок споживачів  $CS$  складає величину  $(I+III+V)$ ,

надлишок виробників  $PS$  – величину  $(II+IV)$ ,

сукупний надлишок  $TS$  – величину  $(I+II+III+IV+V)$ .

*За регульованою ціною  $P_{min}$ :*

$CS$  складе величину  $(V)$ ,  $PS$  – величину  $(III+IV)$ ,  $TS$  – величину  $(III+IV+V)$ .

Отже, виникають зміни в надлишках:

зміна  $CS$  складатиме величину  $(-I-III)$ , зміна  $PS$  – величину  $(-II+III)$ ,

зміна  $TS$  – величину  $(-I-II)$ .

Цей результат отримаємо за умови, що виробники скоротять обсяг виробництва до  $Q_D$ . Якщо ж будуть орієнтуватися лише на високу ціну  $P_{min}$  і збільшать виробництво до рівня  $Q_S$  (відповідно точці  $B$  на кривій пропозиції  $S$ ), то матимуть значні додаткові збитки. У цьому разі зайвою залишиться продукція в обсязі  $(Q_S - Q_D)$ , вартість виготовлення кожної із цих одиниць продукції визначається рівнем граничних витрат (які збігаються з кривою пропозиції), тобто інтегрально збитки від нереалізованої продукції складуть величину, що дорівнює площі сектора  $(VI)$ , або площі фігури  $Q_DCBQ_S$ .

Отже, зміна  $PS$  в такому випадку складе  $(-II+III-VI)$ , а зміна  $TS$  –  $(-I-II-VI)$ .

### **Встановлення нижніх граничних цін: випадок державної інтервенції на ринку**

На ринках сільськогосподарської продукції влада, щоб зменшити негативні наслідки свого втручання, може здійснити інтервенцію на ринку – викупити зайву продукцію у виробників в обсязі  $Q_o = (Q_S - Q_D)$  за ціною  $P_{min}$  (рис 4.6).

Це зменшить втрати виробників і навіть принесе їм додаткові чисті вигоди, але тоді слід врахувати значні бюджетні видатки для визначення наслідків втручання на аграрних ринках для суспільства в цілому. Тобто в аналізі слід врахувати третю групу учасників – органи влади (державу), яка несе видатки, що дорівнюють добутку  $(Q_S - Q_D) \times P_{min}$ .

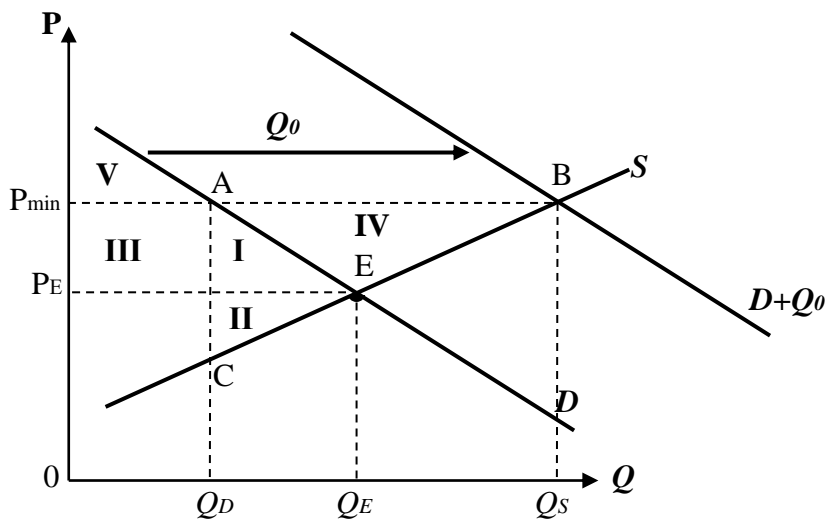


Рис. 4.6. Підтримка завищеної ціни  $P_{min}$  з боку уряду

Отже, зміни в суспільному добробуті складатимуться зі змін: надлишку споживачів ( $-I-III$ ); надлишку виробників ( $I+III+IV$ ), видатків органів влади  $P_{min} \times (Q_S - Q_D) = (I+II+IV+Q_D C B Q_S)$ .

Як бачимо, сумарна величина втрат у суспільному добробуті досить значна і становить площу фігури  $Q_D C B Q_S$ . Слід врахувати також, що бюджетні видатки треба якось компенсувати – найімовірніше за рахунок податків, які погіршують становище інших учасників системи. А на додаток до цього щось треба робити із зайвою продукцією, яку держава викупила у виробників.

#### Мінімальні ціни: застосування альтернативних інструментів політики

Ефективнішою альтернативою політиці інтервенції можуть бути заходи, що стимулюють скорочення обсягу пропозиції до рівня  $Q_D$  – обсягу попиту при регульованій ціні. Втрати виробників при скороченні обсягів виробництва порівняно з потенційними вигодами, які вони мали б при обсязі випуску на рівні  $Q_S$ , складають величину  $(I+II+IV)$  – саме таку компенсацію треба виплатити виробникам, але ж це менше, ніж видатки на придбання зайвої продукції, до того ж зникають додаткові турботи, яких потребує "зайва" продукція.

Саме тому деякі країни заохочують виробників скорочувати виробництво продукції з метою уникнення перевиробництва. Такі механізми широко використовують у США, але подібне заохочення також потребує використання значних бюджетних коштів. Так, у США у 1990 р. бюджетні програми підтримки цін в аграрному секторі оцінювалися для платників податків у суму 20 млрд. дол. Одночасно втрати надлишку споживачів за рахунок завищення цін були оцінені у 24 млрд. Отже, для суспільства ці програми коштували не 20, а 44 млрд. дол.

Отже, наслідки регулювання цін на конкурентному ринку негативні з позицій ефективності. Але якщо ця практика застосовується в багатьох країнах, це означає, що з урахуванням комплексу цілей, які переслідує регулювання, і врахування балансу інтересів всіх зацікавлених осіб, позитивні результати переважають (соціальний захист, справедливість). Слід також врахувати, що в багатьох випадках подібна неефективна політика має місце через лобіювання в органах влади власних інтересів з боку певних зацікавлених груп.

## ТЕМА 5. ВПЛИВ ПОДАТКІВ І СУБСИДІЙ НА КОНКУРЕНТНІ РИНКИ

### 5.1. Короткострокові наслідки встановлення нових податків

Розглянемо наслідки введення нових податків на конкурентному ринку для окремих груп учасників і суспільства в цілому з позицій *ефективності*.

Введення податку типу акцизного (коли кожна вироблена одиниця продукції оподатковується за ставкою  $t$ ) веде до зміщення кривої пропозиції вгору на величину  $t$ , збільшує ціну продукції з  $P_E$  до  $P_t$ , і скорочує обсяг продажів з  $Q_E$  до  $Q_t$ . Стан ринкової рівноваги зміщується з т.  $E$  у т.  $E_t$  (рис. 5.1).

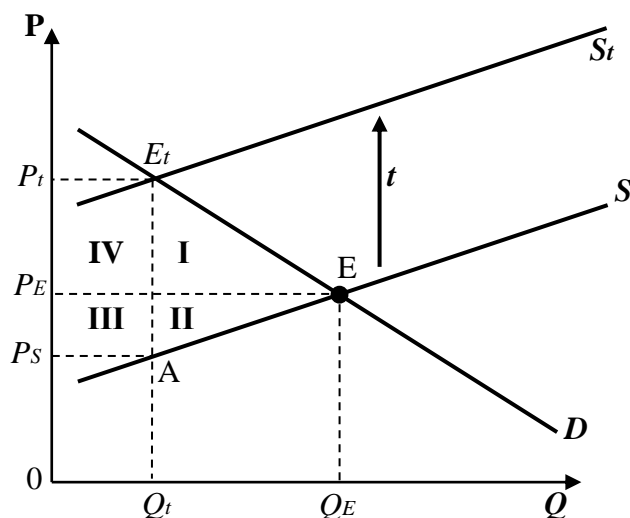


Рис. 5.1. Наслідки введення акцизного податку за ставкою  $t$

Зазначимо, що ціна на рівні  $P_t$  встановлюється для споживачів. Виробники після сплати податку отримують від продажу кожної одиниці своєї продукції суму  $P_s = P_t - t$ . Також зазначимо, що ціна зросла на величину  $(P_t - P_E)$ , яка менша, ніж ставка податку  $t$ .

Бюджетні надходження складатимуть величину  $t \times Q_t$ . Ці надходження частково формуються за рахунок оподаткування споживачів – на величину  $(P_t - P_E) \times Q_t$ , частково за рахунок виробників – на величину  $(P_E - P_s) \times Q_t$ .

При оцінюванні наслідків введення податку з позицій ефективності, на відміну від ситуації з регульованими цінами, в цьому випадку слід врахувати наявність третьої групи учасників – органів влади, які отримують вигоди у вигляді надходжень до бюджету в обсязі податкового збору. В результаті відбувається перерозподіл надлишків виробників (PS) і споживачів (CS) на користь бюджету.

Отже, виникають зміни в надлишках:

зміна CS для споживачів складатиме величину  $(-I-IV)$ ,

зміна PS для виробників – величину  $(-II-III)$ ,

зміни для влади – надходження до бюджету податкового збору  $(III+IV)$ ,

зміна TS як підсумок змін для всіх трьох груп учасників ринку – величину  $(-I-II)$ .

Бачимо, що сумарні втрати виробників і споживачів перевищують здобутки влади; ця різниця є *незворотними втратами добробуту*. Таким чином, для суспільства зміна сукупного надлишку TS визначає *незворотні втрати добробуту* внаслідок введення податку, тобто *втрати в ефективності*.

Ці збитки виникають внаслідок *втрат чистих вигід* у тих виробників і споживачів, які не готові відповідно виробляти і купувати продукцію за менш вигідними для них новими цінами, які фактично встановлюються після введення податку. Адже для споживачів ціна зростає, для виробників вона падає, і ринок з урахуванням податків перестає бути ефективним.

*Якщо метою стягнення податків було профінансувати якісь соціальні програми, тобто соціальні цілі, тоді втрати в ефективності становлять своєрідну плату суспільства за прагнення підвищити справедливість розподілу доходів.*

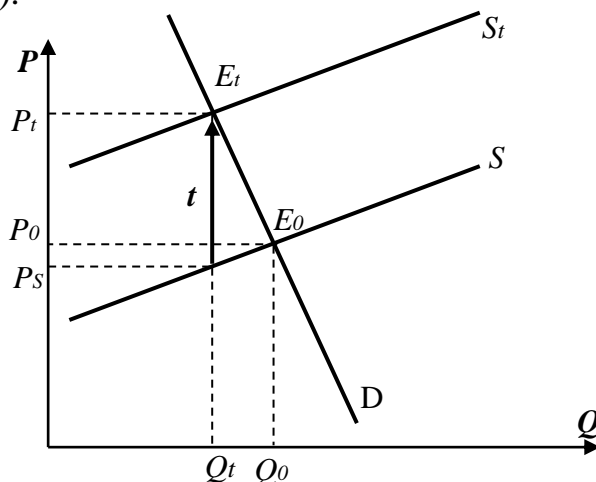
## 5.2. Наслідки оподаткування з урахуванням еластичності попиту і пропозиції

Ми вже акцентували увагу на тому, що, хоча податком обкладаються виробники, фактично частину податкового тягаря беруть на себе споживачі.

На конкурентному ринку результати оподаткування щодо величини підвищення ціни ( $P_t - P_E$ ), та скорочення обсягу виробництва продукції ( $Q_E - Q_t$ ), суми податкового збору  $t \times Q_t$  і розподілу податкового тягаря між виробниками і споживачами залежать від *еластичності попиту і пропозиції*. Розглянемо різні випадки.

### *А. Вплив цінової еластичності попиту і цінової еластичності пропозиції*

**1.** Чим менш еластична крива попиту і більш еластична крива пропозиції, тим більша частка податку лягає на споживачів (у цьому разі крива попиту наблизатиметься до вертикальної лінії, а пропозиції – до горизонтальної (рис. 5.2).

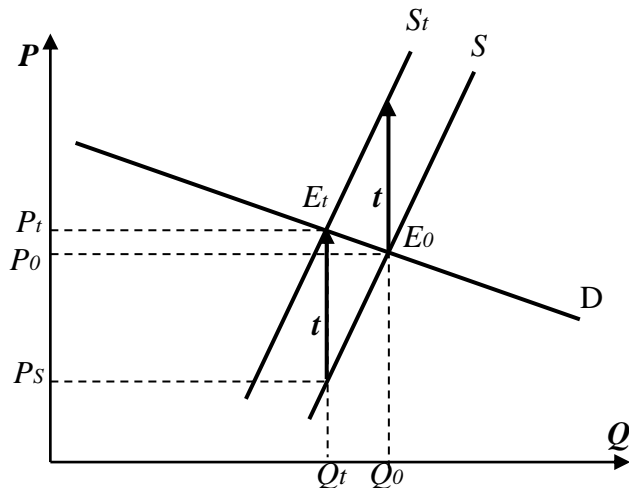


**Рис. 5.2. Розподіл податкового тягаря між виробниками і споживачами при нееластичному попиті**

Для споживачів ціна, яку вони сплачують, зростає на величину  $(P_t - P_0)$ , і їхня частка у податковому зборі складатиме величину  $(P_t - P_0) \times Q_t$ . Для виробників, якщо вирахувати із ціни продажу ставку податку, ціна спадає на величину  $(P_0 - P_s)$ , а їхня частка в податковому зборі складатиме величину  $(P_0 - P_s) \times Q_t$ .

Втрати в ефективності виникають в основному у споживачів. База оподаткування при низькоеластичному попиті після введення податку скорочується на незначну величину.

2. Чим більш еластична крива попиту і менш еластична крива пропозиції, тим більша частка податку лягає на виробників (рис. 5.3).



**Рис. 5.3. Розподіл податкового тягаря між виробниками і споживачами при еластичному попиті**

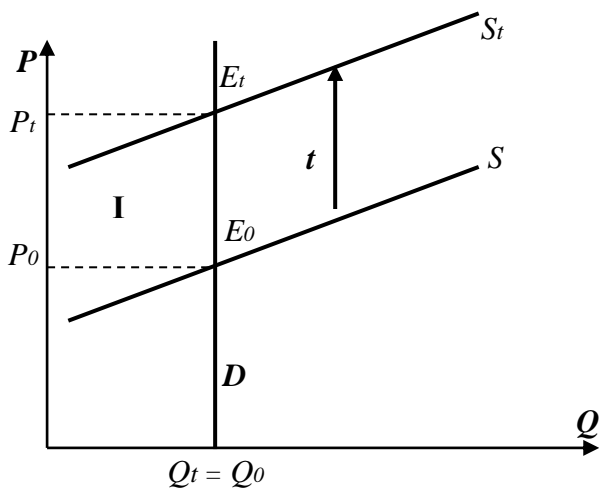
Для споживачів ціна, яку вони сплачують, зростає на величину  $(P_t - P_0)$ , і їхня частка у податковому зборі складатиме величину  $(P_t - P_0) \times Q_t$ . Для виробників, якщо вирахувати із ціни продажу ставку податку, ціна спадає на величину  $(P_0 - P_s)$ , а їхня частка в податковому зборі складатиме величину  $(P_0 - P_s) \times Q_t$ .

Втрати в ефективності виникають в основному у виробників. База оподаткування (обсяг виробництва) при низькоеластичній пропозиції після введення податку скорочується на незначну величину.

*Б. У двох випадках оподатковуватимуться лише споживачі:*

1. Абсолютно нееластичний попит ( $D$  – вертикальна лінія), тобто споживачі неспроможні з якихось причин скоротити обсяги споживання (рис. 5.4).

Ціна зростає на всю величину ставки податку  $t$ , який цілком лягає на споживачів, випуск продукції (і, відповідно, база оподаткування) не змінюється, податковий збір складатиме величину  $(I)$ .



**Рис. 5.4. Розподіл податкового тягаря між виробниками і споживачами при абсолютно нееластичному попиті**

*Зміни у надлишках:*

зміна  $CS$  для споживачів складатиме величину  $(-I)$ ,

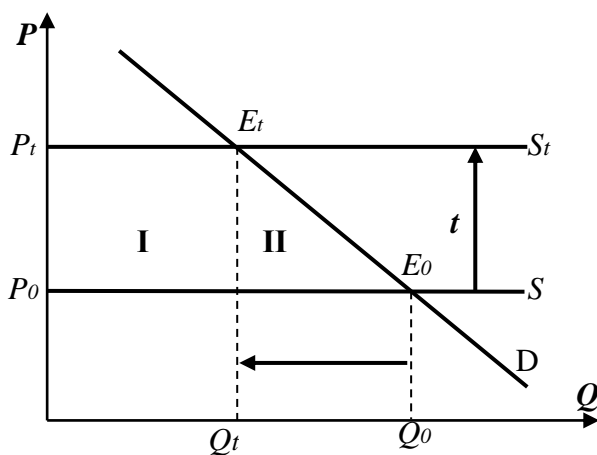
зміна  $PS$  для виробників – відсутня,

зміни для влади – надходження до бюджету податкового збору  $(I)$ ,

зміна  $TS$  як підсумок змін для всіх трьох груп учасників ринку – відсутня.

Отже, в цьому випадку відсутній негативний вплив державного втручання на ефективність ринку в цілому.

2. Абсолютно еластична пропозиція (горизонтальна лінія  $S$ , рис. 5.5).



**Рис. 5.5. Розподіл податкового тягаря між виробниками і споживачами при абсолютно еластичній пропозиції**

Ціна також зростає на всю величину ставки податку, який знов лягає лише на споживачів, але випуск уже суттєво скорочується. Ситуація пояснюється тим, що виробники через високоеластичну пропозицію відмовлятимуться від виробництва продукції, якщо ціна для них хоч трохи зменшиться, і тому споживачі, які готові платити і більше (але за менші обсяги), змушені перебирати тягар оподаткування на себе.

*Зміни у надлишках:*

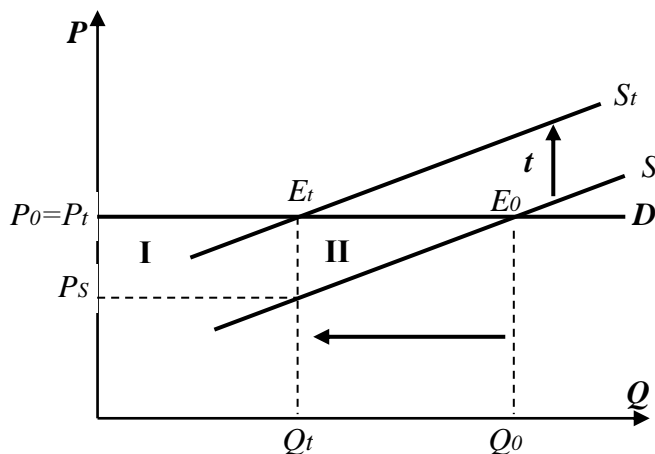


зміна  $CS$  для споживачів складатиме величину  $(-I-II)$ ,  
 зміна  $PS$  для виробників – відсутня,  
 зміни для влади – надходження до бюджету податкового збору ( $I$ ),  
 зміна  $TS$  як підсумок змін для всіх трьох груп учасників ринку – величина  $(-II)$ .

### *B. Випадки оподаткування лише виробників*

#### **1. Абсолютно еластичний попит** (горизонтальна лінія $D$ , рис. 5.6).

Ціна зростає на всю величину ставки податку, який лягає лише на виробників, випуск продукції суттєво скорочується. Ситуація пояснюється тим, що споживачі через високоеластичний попит повністю відмовляться від споживання продукції, якщо ціна для них хоч трохи зросте, і тому виробники, зацікавлені у виробництві продукції, готові отримувати за неї і менші гроші (але відповідно і виробляти її в менших обсягах), змушені перебирати тягар оподаткування на себе.

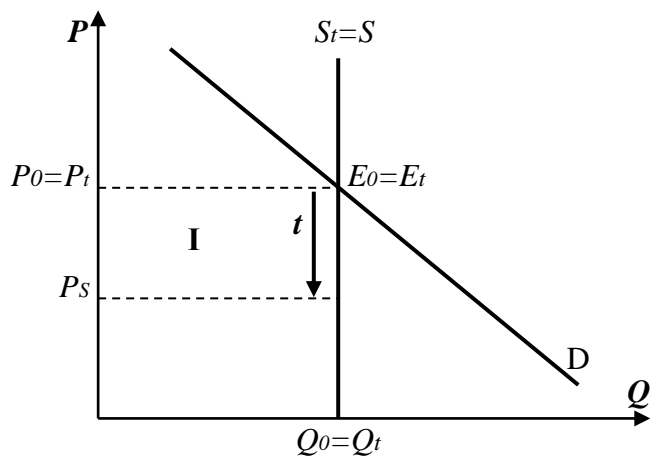


**Рис. 5.6. Розподіл податкового тягаря між виробниками і споживачами при абсолютно еластичному попиті**

*Зміни у надлишках:* зміна  $CS$  для споживачів – відсутня, зміна  $PS$  для виробників складатиме величину  $(-I-II)$ , зміни для влади – надходження до бюджету податкового збору ( $I$ ), зміна  $TS$  як підсумок змін для всіх трьох груп учасників ринку – величина  $(-II)$ .

#### **2. Абсолютно нееластична пропозиція**, тобто виробники неспроможні з якихось причин скоротити обсяги виробництва (рис. 5.7).

Ціна зростає на всю величину ставки податку  $t$ , який цілком лягає на виробників, випуск продукції (і відповідно база оподаткування) не змінюється.



**Рис. 5.7. Розподіл податкового тягаря між виробниками і споживачами при абсолютно нееластичній пропозиції**

*Зміни у надлишках:*

зміна  $CS$  для споживачів – відсутня,

зміна  $PS$  для виробників складатиме величину  $(-I)$ ,

зміни для влади – надходження до бюджету податкового збору  $(I)$

зміна  $TS$  як підсумок змін для всіх трьох груп учасників ринку – відсутня.

У цьому випадку, як і у випадку абсолютно нееластичного попиту, відсутній негативний вплив державного втручання на ефективність ринку в цілому. До речі, подібний випадок виникає на ринку землі, адже короткострокова пропозиція землі вважається абсолютно нееластичною.

### **5.3. Податкові ставки і ефективність ринків**

Отже, податки, які призводять до зміни рівноважних обсягів, негативно впливають на сукупний добробут і зменшують ефективність ринків. З позицій часткової рівноваги зміна цін, яка виникає на ринку при введенні податку, не впливає на ефективність цього ринку, якщо рівноважний обсяг не змінюється (див. як приклад випадки абсолютно нееластичного попиту або пропозиції).

Проте з позицій загальної рівноваги зміна цін, яка виникає на оподаткованому ринку, порушує умови ефективності в розміщенні ресурсів, адже якщо продукція якоїсь галузі стає дорожчою внаслідок оподаткування, то продукція іншої неоподаткованої галузі стає відносно дешевшою, і ця обставина проковує перерозподіл ресурсів на користь неоподаткованих галузей.

Окремим питанням є зв'язок між розміром податкових ставок і ефективністю ринків.

Адже, згідно з кривою Лаффера, яка встановлює зв'язок між податковою ставкою і податковими надходженнями (рис. 5.8), податкові надходження зростають разом з податковою ставкою лише до певного моменту, а при надмірних податкових ставках податкові надходження скорочуються при збільшенні податкової ставки. Особливо переконливо подібний зв'язок

простежується при оподаткуванні особистих доходів громадян, зокрема, заробітної плати.

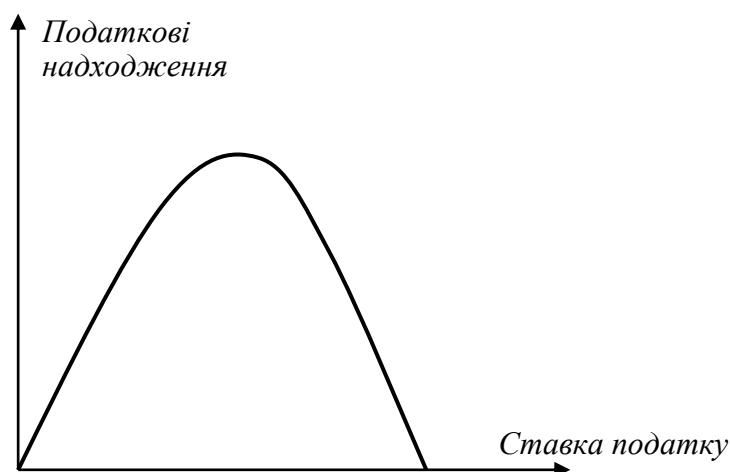


Рис. 5.8. Крива Лафера.

Надмірне оподаткування доходів призводить до скорочення легальних обсягів пропозиції плати в країні. Громадяни або скорочують обсяг праці (стає не вигідним витрачати значні зусилля на додаткову роботу при низькому рівні її оплати з урахуванням податків), або переводять свої заробітки в тінь (якщо є така можливість) і уникають сплати податків, або переходять на інші ринки праці (зокрема, виїждять на заробітки у ті країни, де податкові ставки нижчі).

Отже, на конкурентному ринку може бути досягнуто певне ідеальне розміщення благ між учасниками. Це ідеальне розміщення не буде спотворювати лише такий регульований перерозподіл, який здійснюється через податки і трансферти, що не ведуть до викривлень у цінах. Але для цього величина податків і трансфертів не повинні впливати на поведінку учасників. Таку властивість має подушний податок, проте він потребує значних витрат на регулярні переписи населення, інакше з'являються можливості для зловживань (згадайте гоголівські "Мертві душі"). У Великій Британії схожий за механізмом стягнення податок (податок на виборців) намагався запровадити уряд М. Тетчер, але його запровадження викликало політичні і економічні проблеми (зокрема, мобільне населення не бажало заявляти про себе як виборці), і в 1993 р. податок було відмінено.

Подушний податок практично не використовується також із соціальних міркувань, адже він не залежить від доходів платника.

Та, незважаючи на проблеми впровадження оподаткування, що не веде до викривлень цін, такий механізм значно кращий, ніж альтернативний — здійснення трансфертів через субсидювання низьких цін. В Україні, Росії й інших пострадянських країнах існує безліч пільгових категорій щодо оплати житлово-комунальних послуг і проїзду в громадському транспорті. Пенсіонер у пошуках продуктів, дешевших на 20 коп., може наїздити в метро і маршрутками на 10 грн. за рахунок тих, хто сплачує і кому може не вистачити місця. Таке спотворювальне субсидювання дезорієнтує ціновий механізм і призводить до величезних втрат у сукупному добробуті в масштабі всієї економіки. **Фактично**

кожна копійка реальної соціальної допомоги, яка доходить до незаможних через субсидовані ціни, може коштувати суспільству одну гривню.

#### 5.4. Наслідки виплат субсидій виробникам з боку держави

Виплати субсидій виробникам (коли за кожну вироблену одиницю продукції доплачується субсидія в розмірі  $t$ ) призводять до зміщення кривої пропозиції вправо і вниз на величину  $t$ , зменшує ціну продукції з  $P_E$  до  $P_t$ , і збільшує обсяг продажів з  $Q_E$  до  $Q_t$ . Стан ринкової рівноваги зміщується з т.  $E$  у т.  $E_t$  (рис. 5.9).

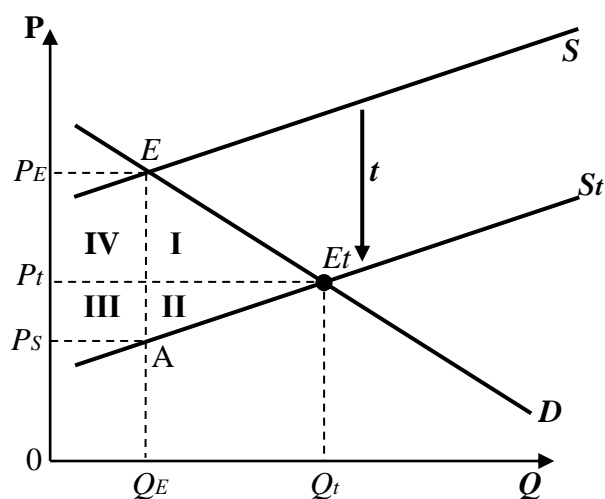


Рис. 4.9. Наслідки виплат субсидій виробникам в розмірі  $t$  на одиницю виробл. прод

Зазначимо, що ціна встановиться на рівні  $P_t$ . Виробники отримують від продажу кожної одиниці своєї продукції суму  $P_t$ , а також отримують дотацію в розмірі  $Q_t \times t$ . Також зазначимо, що ціна зменшиться на величину  $(P_E - P_t)$ , яка менша, ніж розмір дотації  $t$ .

Бюджетні видатки складатимуть величину  $t \times Q_t$ . В результаті відбувається перерозподіл коштів на користь виробників.

Отже, виникають зміни в надлишках:

зміна CS для споживачів складатиме величину  $(I+IV)$ ,

зміна PS для виробників – величину  $(-IV+II+\text{розмір субсидії})$ ,

зміни для влади – витрати з бюджету в розмірі субсидії,

зміна TS як підсумок змін для всіх трьох груп учасників ринку – величину  $(+I+II)$ .

Бачимо, що сумарні вигоди виробників і споживачів перевищують витрати з бюджету; ця різниця є чистими вигодами суспільства. Таким чином, для суспільства зміна сукупного надлишку TS визначає здобутки в ефективності. Проте надання субсидій потребує консолідації коштів державою через податкові механізми. Тобто це супроводжуватиметься зниженням ефективності функціонування інших ринків та інших виробників. Крім того, субсидування створює ринкові стимули, коли виробники пропонують неконкурентоспроможну продукцію.

## ТЕМА 6. ТАРИФНИЙ ЗАХИСТ І ПОЛІТИКА ТОРГІВЛІ

### 6.1. Інструменти торговельної політики

Як відомо, вільна торгівля підвищує рівень життя населення в усіх країнах – як у тих, що експортують товари, так і в тих, що їх імпортують. Проте з багатьох причин уряди втручаються у зовнішньоторговельну діяльність і регулюють обсяги зовнішньої торгівлі.

Інструменти державного регулювання зовнішньої торгівлі поділяють на *митні* (накладання мита на імпортовані та експортовані товари) та *немитні* (квоти, субсидії, демпінг, бюрократичні перешкоди тощо). З іншого боку, серед них розрізняють ті, що *стимулюють експорт* (прямі й непрямі експортні субсидії), та ті, що *обмежують імпорт* (мито, квоти, ліцензування, бюрократична тяганина під час митних процедур тощо).

Державні інструменти, що обмежують імпорт, часто називають *торговельними бар'єрами*, або *торговельними обмеженнями*.

Як відомо, існує два основні види зовнішньоторговельної політики – *протекціонізм* і *фритредерство*.

Найпоширенішим зряддям політики протекціонізму є *мито* – *податок, який накладається на кожну одиницю товару, який завозять до країни*. Мито здорожчує імпортовані товари, внаслідок чого вітчизняні товари стають дешевшими порівняно з імпортними. Основних видів мита є три: 1) *адвалерне*; 2) *специфічне*; 3) *комбіноване*.

*Адвалерне мито* запроваджується у вигляді відсотка від митної вартості товару. Ціна, за якою імпортований товар продаватимуть у країні, дорівнюватиме митній вартості товару (ціна, за якою товар імпортують) плюс ставка адвалерного мита:

$$P = P_i + t_a P_i,$$

де  $P$  – ціна, за якою товар продаватимуть у країні;

$P_i$  – митна вартість товару (ціна, за якою імпортують товар);

$t_a$  – ставка адвалерного мита.

*Специфічне мито* встановлюють у вигляді фіксованої суми з одиниці виміру (ваги, площі, об'єму і т.д.): наприклад, 1 долар за 1 см<sup>3</sup> двигуна. Ціна, за якою товар продаватимуть у країні, становитиме:

$$P = P_i + t_s,$$

де  $t_s$  – ставка специфічного мита.

*Комбіноване мито* поєднує ставки адвалерного і специфічного мита.

Ще однією поширеною формою політики протекціонізму є *квота (нетарифне обмеження)*, яка означає обмеження кількості або сумарної вартості конкретних імпортних товарів. Квотування зовнішньої торгівлі здійснюється через її ліцензування, коли уряд видає ліцензії на імпорт обмеженого обсягу продукції та водночас забороняє неліцензовану торгівлю. Якщо квоту вичерпано, припиняється імпорт товарів, яким споживачі могли б

віддати перевагу над вітчизняними. У стримуванні зовнішньої торгівлі квоти на імпорт ефективніші, ніж мито. Деякі продукти можуть імпортуватися у великих кількостях, незважаючи на високе мито. Низька квота на імпорт повністю забороняє імпорт понад квоту.

**Немитні (технічні) бар'єри** – це інструменти зовнішньоторговельної політики, за допомогою яких імпорт до країни певних виробів утруднюється. До цих інструментів належать надмірні стандарти щодо якості товару, санітарні обмеження, норми безпеки, бюрократична тяганина під час митних процедур, вимоги ліцензування тощо. Наприклад, у деяких країнах вітчизняні імпортери іноземних товарів зобов'язані мати ліцензії. Обмеженням видання таких ліцензій можна ефективно перешкоджати імпортові тощо.

Для захисту національного виробника держава може не лише обмежувати імпорт, а й **стимулювати експорт**. Однією із форм стимулювання експорту є його **субсидування**, тобто різноманітні фінансові пільги, які надаються державою вітчизняним фірмам для розширення вивозу товарів за кордон. Ці пільги дають їм змогу знизити витрати, внаслідок чого можна встановити нижчі ціни, що підвищує конкурентоспроможність їхніх виробів на світових ринках.

Експортні субсидії бувають **прямі** (виплати дотацій вітчизняним виробникам, коли вони виходять на зовнішній ринок) і **непрямі** (пільгове оподаткування, кредитування тощо).

Надзвичайною формою обмеження урядом зовнішньоторговельного обороту є запровадження **економічних санкцій**, наприклад **торговельного ембарго**, яке означає заборону урядом ввезення до певної країни або вивезення із певної країни товарів. Ембарго вводиться здебільшого з політичних мотивів – здійснити тиск на країну для досягнення певних політичних цілей, а не для стабілізації національної економіки. Іноді економічні санкції щодо певної держави ухвалюються ООН, тобто вони мають колективний характер.

Більшість економістів вважають, що будь-який метод обмеження зовнішньої торгівлі спричиняє зниження добробуту, але ці методи використовують практично усі країни світу. Річ у тім, що політика протекціонізму є вигідною для окремих груп населення.

## **6.2. Економічні наслідки встановлення митного тарифу**

За економічними функціями, яке відіграє мито у національній економіці, розрізняють фіскальне, захисне, заборонне та компенсаційне мито.

**Фіскальне мито** застосовують до виробів, які не виготовляють у країні. Ставки фіскального мита здебільшого невеликі, а його метою є забезпечення надходжень до державного бюджету.

**Захисне мито** призначене для захисту вітчизняних виробників від іноземної конкуренції. Хоча таке мито зазвичай не настільки високе, щоб припинити імпорт іноземних товарів, воно ставить зарубіжних виробників у конкурентно невідне становище на внутрішньому ринку країни.

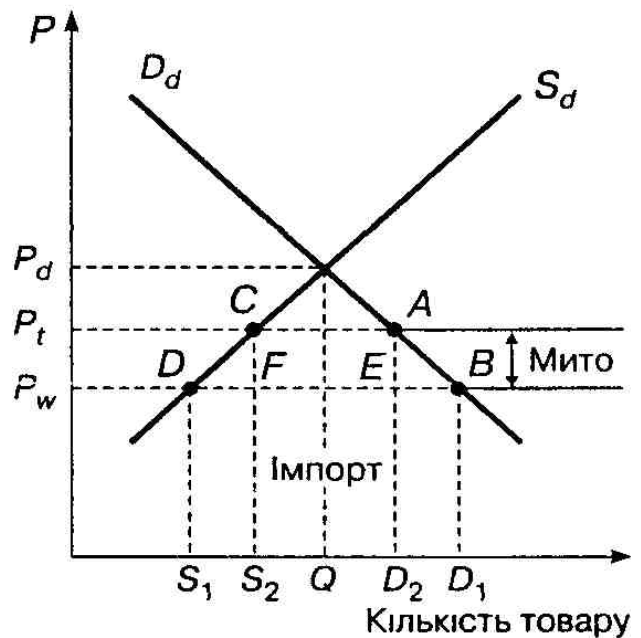
Різновидом захисного мита є *заборонне мито*, за якого ставка митного податку є настільки високою, що ввезення іноземними виробниками товарів у країну є для них збитковим.

*Компенсаційне мито* застосовує країна-імпортер певного товару для нейтралізації переваг, які здобуває її торговельний партнер, використовуючи експортні субсидії.

Розрізняють також *ввізне* та *вивізне* мито. Ввізне (імпортне) мито встановлюють на товари під час їх увезення на митну територію країни, а вивізне – під час їх вивезення за межі цієї території.

Для вивчення економічних наслідків запровадження захисного мита застосуємо інструментарій кривих попиту і пропозиції. Припустимо, що в Україні відсутня зовнішня торгівля, і рівноважна внутрішня ціна на виноград, у виробництві якого країна не має ні абсолютної, ні порівняльної переваг, встановлюється у точці перетину кривих внутрішньої пропозиції та внутрішнього попиту на рівні  $P_d$ , а обсяг вітчизняного виробництва становить  $Q$  (рис. 6.1).

Тепер уявімо, що економіка України відкрилася для вільної торгівлі. Сусідня Молдавія, яка має абсолютну перевагу у виробництві винограду, продає його на ринку України. За вільної торгівлі внутрішня ціна на виноград в Україні не може відрізнитися від світової, яка дорівнює  $P_w$ . За ціни  $P_w$ , яка нижча від внутрішньої ціни, що була в Україні, внутрішнє споживання винограду в цій країні збільшується до  $D_1$ . Водночас унаслідок встановлення світових цін продуценти винограду в Україні вироблятимуть лише обсяг продукції  $S_1$ . Різниця між споживанням ( $D_1$ ) і вітчизняним виробництвом ( $S_1$ ) покривається імпортом.



**Економічні наслідки запровадження імпортного мита**

Припустимо тепер, що для захисту національного виробника уряд України запроваджує адвалерне мито у розмірі  $t$ . Ціна на виноград в Україні зростає на  $(P_w \times t)$  і становитиме  $(P_t = P_w + P_w \times t)$ . Подорожчання винограду скоротить його споживання в країні до  $D_2$ . В умовах підвищення цін українські виробники збільшують виробництво олії до  $S_2$ . Імпорт цього продукту тепер скоротиться до різниці  $(D_2 - S_2)$ .

Легко зауважити, що від запровадження мита передовсім страждають споживачі. Мито здорожчує виноград на величину  $(P_w \times t)$ , і це спонукатиме їх купувати менше винограду: вони перерозподілять частину своїх видатків на

користь менш бажаних товарів-замінників. Втрати споживачів від запровадження мита графічно показує площа чотирикутника  $P_w P_t AB$ .

Запровадження мита відповідає інтересам вітчизняних виробників, на чий товар воно не поширюється. Оскільки імпортований виноград дорожчає, то внутрішні споживачі переорієнтовують свій попит на продукт національних виробників. Останні розширюють виробництво винограду та отримують додаткові прибутки, бо також продають виноград за ціною  $P_t$ . Обсяг виробництва винограду в Україні за ціни  $P_t$  збільшиться від  $S_1$  до  $S_2$ . Ось чому практично в усіх країнах світу вітчизняні виробники виступають за запровадження захисного мита. З економічної точки зору прибуток виробників є різницею між виторгом і витратами, а з геометричної – площею, що обмежена кривою внутрішньої пропозиції та лінією ціни. Підвищення ціни внаслідок запровадження мита збільшує прибутки вітчизняних виробників. У нашому прикладі додатковий прибуток виробників винограду в Україні відповідає площі чотирикутника  $P_w P_t CD$ , адже вони не сплачують вітчизняного мита, але продають свою продукцію за ціною  $P_t$ . Розширення виробництва винограду в Україні на величину  $DF$  означає, що мито дозволяє національним продуцентам переміщувати ресурси з інших ефективніших галузей економіки. Іноземні виробники зазнають збитків унаслідок скорочення експорту. Хоча ціна винограду зростає на  $(P_w \times t)$ , приріст виторгу належить урядові України, а не іноземним фірмам.

Ввізне мито є одним із важливих джерел поповнення державного бюджету. Загальні надходження держави від мита визначають як добуток величини мита на одиницю продукції та обсягу імпорту. В нашому прикладі доходи держави від мита дорівнюють площі чотирикутника  $CAEF$ . Митні надходження перерозподіляють дохід споживачів на користь держави і не впливають на рівень добробуту нації. Інакше кажучи, держава привласнює те, що втрачають споживачі.

Отже, від запровадження ввізного мита виграють вітчизняні виробники та державний бюджет, і програють споживачі. Водночас сукупний вигравш виробників і держави (сума площ чотирикутників  $P_w P_t CD$  і  $CAEF$ ) є меншим за втрати споживачів (площа чотирикутника  $P_w P_t AB$ ). Отже, імпортоване мито усе ж спричиняє **чисті втрати добробуту суспільства** загалом. Ці втрати у нашому прикладі дорівнюють сумі площ трикутників  $DCF$  і  $ABE$ .

Площа трикутника  $DCF$ , яку називають ефектом виробників, відображає втрати, що пов'язані із зростанням обсягів виробництва вітчизняних фірм з низьким рівнем конкурентності. Мито сприяє розвитку неефективних виробництв, які не мають порівняльної переваги, і опосередковано спричиняє скорочення виробництва у відносно ефективних галузях, котрі мають таку перевагу. Це означає, що ввізне мито переміщує виробничі ресурси у хибному напрямі. Отже, мито скорочує обсяги реального світового виробництва.

Площа трикутника  $ABE$ , яку називають ефектом споживачів (незворотні втрати споживачів або втрати надлишку споживачів), відображає втрати, що пов'язані із зменшенням закупівель споживачами певного блага внаслідок його



подорожчання після запровадження ввізного мита. Вплив ввізного мита на становище основних економічних суб'єктів подано в таблиці 6.1.

Як випливає з її даних, суспільство загалом втрачає від використання мита. Проте нерідко мито запроваджують для захисту національних виробників, які створюють нові робочі місця, отримують додаткові прибутки тощо. Якщо галузь економіки упродовж строку дії мита встигає зміцнити і стає конкурентоспроможною, то запровадження мита є виправданим.

Таблиця 6.1

Вигоди та втрати економічних суб'єктів від ввізного мита

Споживачі	Вітчизняні фірми	Держава	Суспільство в цілому
Сплачують мито: – CAEF		Отримує надходження від мита: + CAEF	0
Оплачують прибуток вітчизняних фірм: – $P_w P_t CD$	Отримують прибуток: + $P_w P_t CD$		0
Оплачують розвиток неефективних вітчизняних виробництв: – DCF			– DCF
Зменшують обсяги закупівель продукту внаслідок його подорожчання: – ABE			– ABE
<b>Разом: – <math>P_w P_t AB</math></b>	<b>+ <math>P_w P_t CD</math></b>	<b>+ CAEF</b>	<b>– (DCF+ABE)</b>

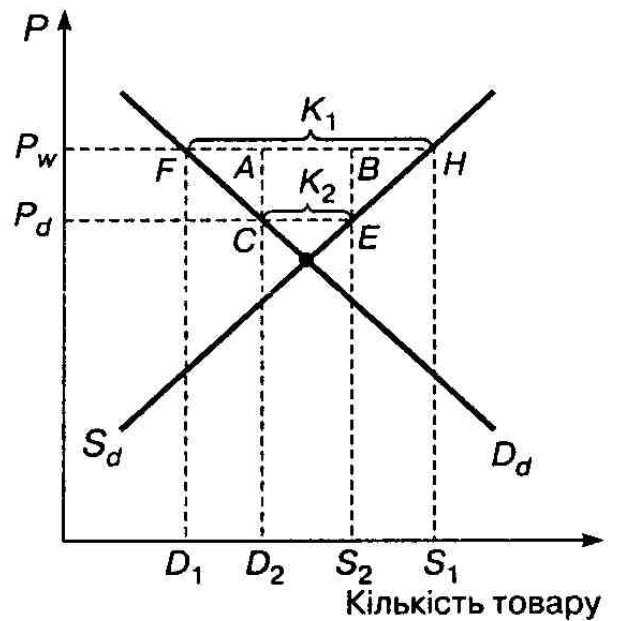
\* Знак "–" позначає втрати, а знак "+" вигоди.

Як зазначалося, ввізне мито захищає національного виробника від іноземних конкурентів. Проте інколи уряд запроваджує *вивізне мито*, аби обмежити експорт. Річ у тім, що ціни на окремі товари встановлює держава (так звані адміністративні ціни), які завдяки субсидіям виробникам утримуються на рівні, нижчому за світовий. У такому разі обмеження експорту доцільне для запобігання вивозу за кордон субсидованого товару та для підтримання пропозиції цього продукту в країні на достатньому рівні. Вивізне мито здебільшого застосовують країни з перехідною економікою або країни, що розвиваються. Країни з розвинутою ринковою економікою використовують вивізне мито рідко, а в США оподаткування експорту взагалі заборонене конституцією.

Припустімо, що Україна експортує олію, але з певних причин уряд хоче встановити внутрішні ціни на олію на рівні, нижчому за світовий. Інструментом для досягнення цієї мети обрано вивізне (експортне) мито. Наслідки такого заходу впливають із рис. 6.2.

За внутрішньої ціни, що дорівнює світовій  $P_w$ , експорт олії з України дорівнював різниці між вітчизняним виробництвом  $S_1$ , та попитом всередині країни  $D_1$  тобто  $(S_1 - D_1)$ .

Запровадження вивізного мита здорожчує експорт, і він стає менш прибутковим. Тому експорт звужується і розширюється обсяг реалізації олії на внутрішньому ринку, що знижує ціни до рівня  $P_d$  і збільшує внутрішнє споживання від  $D_1$  до  $D_2$ . Проте водночас через падіння внутрішніх цін обсяг національного виробництва зменшується з  $S_1$  до  $S_2$ , а величина експорту – з  $K_1$  до  $K_2$ .



**Наслідки запровадження вивізного мита**

Основні наслідки запровадження вивізного мита для економічних суб'єктів такі. По-перше, держава виграє, бо отримує в бюджет доходи від експорту. У нашому прикладі доходи держави графічно дорівнюють площі чотирикутника  $ABEC$ . По-друге, виграш споживачів від зниження ціни описує площа чотирикутника  $P_dP_wFC$ . По-третє, втрати вітчизняних виробників від запровадження вивізного мита описує площа  $P_dP_wHE$ . Отже, **чисті втрати суспільства** від запровадження вивізного мита графічно дорівнюють сумі площ трикутників  $FAC$  і  $BHE$ . Вивізне мито є ніби дзеркальним відображенням ввізного мита; відмінність лише в тому, що втрат зазнають виробники, а не споживачі.

Політика оподаткування експорту певного продукту нерідко має на меті зростання цін на світовому ринку. Вигоди від такої політики особливо значні у тому разі, коли декілька країн – основних постачальників цього продукту на світовий ринок – одночасно встановлюють бар'єри для свого експорту, об'єднуючись у картель.

### 6.3. Економічні наслідки запровадження нетарифних заходів

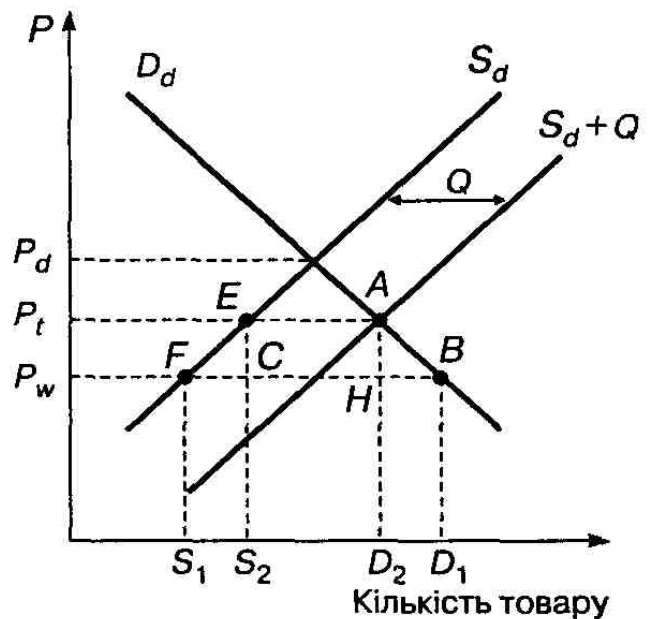
Окрім мита, країни використовують низку немитних (нетарифних) торговельних обмежень, яких, за оцінками, існує близько 50. Серед немитних інструментів зовнішньоторговельної політики найважливіше значення мають квоти на імпорт та квоти на експорт.

Як нам відомо, *квота на імпорт* – це законодавчо встановлене обмеження на кількість певного товару (штук, тонн, пар взуття, а інколи на вартість обсягу продукту), яку щороку можна імпортувати в дану країну з іншої. Квотування (контингентування) найчастіше здійснюється у формі ліцензування зовнішньої торгівлі. Ліцензування імпорту означає, що відповідна урядова установа видає певну кількість ліцензій, що дозволяють ввезення певної кількості благ у цю країну, і забороняє неліцензовану торгівлю.

Щоб зрозуміти, як впливають імпортні квоти на економічних суб'єктів та економіку загалом, знову застосуємо інструментарій попиту і пропозиції. Припустимо, що Україна є імпортером винограду; крива  $D_d$  характеризує попит на виноград в цій країні, а крива  $S_d$  – внутрішню пропозицію (рис.6.3).

За умов вільної торгівлі внутрішня ціна на виноград встановлюється на рівні світової і становитиме  $P_w$ . За такого рівня вітчизняні продуценти не задовольняють повністю внутрішній попит, й імпорт винограду з Молдови становить  $D_1 - S_1$ .

Припустимо, що з певних міркувань уряд запровадив обмеження на імпорт винограду та встановив квоту в розмірі  $Q$ . В результаті цього пропозиція винограду в Україні становитиме  $(S_d + Q)$ . Інакше кажучи, пропозиція винограду складається із вітчизняного виробництва  $S_d$  і сталої величини  $Q$ . Нижче рівня  $P_w$  крива пропозиції не падає, оскільки Молдова не експортуватиме виноград за такою ціною, а продаватиме її іншим країнам за світовою ціною  $P_w$ .



**Наслідки запровадження імпортної квоти**

Через те, що внаслідок кількісного обмеження імпорту пропозиція винограду в країні зменшилася, попит перевищує пропозицію і внутрішня ціна винограду в Україні зростає. За ціни  $P_t$  обсяг виробництва винограду вітчизняними продуцентами розшириться до  $S_2$ , а попит споживачів зменшиться до  $D_2$ , що зрівняє величину пропозиції та величину попиту.

Тепер оцінимо вплив імпортних квот на економічних суб'єктів та національну економіку загалом. По-перше, внаслідок запровадження імпортних квот споживачі України зазнають утрат, що графічно дорівнюють площі чотирикутника  $P_w P_t A B$ . По-друге, виробники в Україні отримують вигоди від запровадження імпортної квоти. Вони продають виноград за вищими цінами і збільшують обсяги виробництва. Додаткові вигоди виробників графічно дорівнюють площі чотирикутника  $P_w P_t E F$ . По-третє, площа чотирикутника  $S E A H$  – це додаткові вигоди іноземних виробників, якщо вони отримують ліцензії безкоштовно, або дохід держави, якщо вона продає ліцензії. Отже, від запровадження квот на імпорт країна зазнає **чистих збитків**, які графічно дорівнюють сумі площ трикутників  $F E C$  і  $H A B$ .

Відмінність між економічними наслідками застосування мита і квот полягає в тому, що приріст виторгу від підвищення цін на продукт, оплачений вітчизняними споживачами, здебільшого не надходить у скарбницю держави, а найчастіше належить фірмам інших країн, які отримали право на його продаж.

Інакше кажучи, *підвищення ціни, зумовлене квотами, приносить додаткові вигоди іноземним виробникам.*

В останні десятиліття для регулювання зовнішньоторговельної діяльності країни світу використовували квоти частіше, ніж мито. Це зумовлене, по-перше, тим, що ставки мита регламентуються міжнародними торговельними угодами. Тому уряди країн практично не можуть самостійно підвищувати митні ставки. По-друге, квота гарантує, що імпорт суворо обмежений і що іноземні конкуренти, навіть знижуючи ціни, не можуть розширити продаж певного продукту на ринку даної країни. Ввізне мито такої гарантії не дає. По-третє, галузі вітчизняної економіки, які потребують захисту, віддають перевагу квотам, бо домагатися спеціальних привілеїв у вигляді квот легше, ніж у вигляді мита, оскільки останнє пов'язане зі зміною структури доходів державного бюджету.

Одночасно імпортні квоти можуть супроводжуватися більшими втратами порівняно з митом, особливо якщо квота, обмежуючи цінову конкуренцію, сприяє монополізації національної економіки. Крім того, розподіл ліцензій може посилювати корупцію в країні.

Уже три десятиліття деякі країни використовують таку форму регулювання торговельних відносин, як *добровільне обмеження експорту*. Це означає, що іноземні фірми самі скорочують обсяг свого експорту в конкретну країну. Зменшення експорту самим експортером має такі ж наслідки, як і імпортна квота, але запроваджує це не країна-імпортер, а країна-експортер. Цим своїм кроком вона намагається уникнути суворіших торговельних обмежень, як-от низькі квоти або антидемпінгове розслідування.

Добровільне обмеження експорту має такі особливості. По-перше, така форма менш очевидна для вітчизняних покупців, ніж мито і квоти. Тому населення не може висловити претензій своєму урядові. По-друге, добровільне обмеження експорту іншою країною супроводжується негативними економічними наслідками для країни-імпортера. Держава, з одного боку, віддає частину вигід зарубіжним експортерам (надходження від мита чи продаж ліцензій), а з іншого, обмеження пропозиції в країні дає змогу експортерам підвищити ціни і не лише нейтралізувати зменшення прибутків від зменшення обсягу продажу, а навіть збільшити прибутки у країні-імпортері. По-третє, дане обмеження раніше не заборонялося положеннями ГАТТ. Щоправда, нині у межах Світової організації торгівлі висунуто завдання скасувати добровільне обмеження експорту.

Одним із інструментів зовнішньоторговельної політики є *експортні субсидії*, тобто пільги, які надають вітчизняним експортерам для розширення вивозу товарів за кордон. Ці пільги дають їм змогу знизити витрати виробництва і продавати товари на зовнішніх ринках за нижчими цінами. Експортні субсидії, як зазначалося, можуть бути *прямими* (виплати дотацій вітчизняним фірмам, коли вони виходять на зовнішній ринок) і *непрямими* (пільгове оподаткування, страхування, кредитування тощо).

Правила Світової організації торгівлі забороняють використовувати експортні субсидії. Проте коли уряд країни-експортера все-таки надає

експортні субсидії, то країні-імпортеру дозволено запроваджувати компенсаційне мито, яке нейтралізує їх. Згідно з оцінками фахівців, експортні субсидії загалом не перевищують 1% вартості експорту обробної промисловості, тому їхні впливи на світову торгівлю не дуже значні. Однак для окремих товарів і фірм, які займають монопольне становище на ринку, вони можуть сягати значних розмірів.

Ще одним інструментом конкурентної боротьби на світових ринках є *демпінг* – встановлення експортером нижчих цін на певний продукт на якому-небудь закордонному ринку, ніж на іншому (найчастіше вітчизняному). Згідно з правилами Світової організації торгівлі, країна-імпортер може запроваджувати компенсаційне ввізне (антидемпінгове) мито. Це можливо тоді, коли в ході спеціального розслідування доведено, що фірми країни-експортера застосовували демпінг.

Однак нерідко фірми, які виробляють імпортозамінну продукцію, ініціюють антидемпінгове розслідування, хоча насправді демпінгу немає. Низькі ціни на імпортований продукт є результатом не зловживання, а нижчих витрат у іноземного конкурента.

#### **6.4. Аналіз аргументів на користь та проти політики протекціонізму**

Чому уряди вдаються до протекціоністських заходів, запроваджують мито, квоти чи застосовують інші інструменти, які обмежують зовнішню торгівлю? Це пояснюється тим, що для певних груп населення політика захисту національного ринку від іноземної конкуренції є вигідною. Ці групи вміють відстоювати свої позиції і тиснути на політичних діячів, щоб ті ухвалювали протекціоністські заходи. Прихильники протекціонізму використовують при цьому таку низку аргументів.

По-перше, протекціоністські заходи здійснюють для підтримання і зміцнення галузей, які випускають стратегічні товари, важливі для економічної безпеки, оборони країни або ведення війни. Надмірна залежність країни від імпорту стратегічних товарів, мовляв, може поставити її у скрутне становище у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Цей аргумент має не економічний, а радше військово-політичний характер. Протекціоністи твердять, що в нестабільному світі військово-політичні цілі (самозабезпеченість) мають перевагу над економічними (ефективність використання ресурсів). Безперечно, цей аргумент є дуже вагомим. Однак на практиці виникають серйозні труднощі з визначенням того, які галузі виготовляють стратегічні товари, що від них залежить національна безпека країни. До таких можна віднести виробництво зброї, продуктів харчування, енергоносіїв, транспортних засобів, наукомісткої продукції та багато інших. Мало яка галузь не сприяє зміцненню обороноздатності країни. Нині чимало економістів вважають, що стратегічні галузі доцільніше захищати не інструментами торговельного протекціонізму, а, наприклад, субсидіями.

По-друге, прихильники протекціонізму твердять, що обмеження імпорту підтримує вітчизняних виробників, збільшує сукупний попит у країні та стимулює зростання рівнів виробництва і зайнятості. Наприклад, застосування мита знижує імпорт, що збільшує чистий експорт. Більший чистий експорт справляє мультиплікативний вплив на виробництво товарів і послуг, дуже подібний до інвестицій. Зростання сукупного попиту спонукає фірми наймати більше працівників, що знижує рівень безробіття. Цю політику нерідко називають політикою розорення сусіда, оскільки вона збільшує сукупний попит за рахунок зменшення виробництва і зайнятості в інших країнах.

Економісти вважають, що протекціоністські заходи можуть підвищити рівні виробництва і зайнятості в країні, але вони не є ефективною програмою забезпечення високої зайнятості. Економічний аналіз показує, що існують кращі способи зниження безробіття, ніж імпорتنий протекціонізм. За добре продуманої фіскальної та монетарної політики можна захищати національного виробника, збільшувати обсяги національного виробництва і знижувати рівень безробіття. Протекціоністські ж заходи, обмежуючи конкуренцію на національному ринку, створюють умови для забезпечення діяльності неефективних вітчизняних фірм. Окрім того, хоча імпорт скорочує зайнятість в одних галузях, водночас він створює нові робочі місця, пов'язані із закупівлею, продажем і післяпродажним обслуговуванням імпоротної продукції.

По-третє, ще одним аргументом на користь протекціонізму є захист молодих галузей вітчизняної економіки. Молоді фірми, на думку прихильників цього методу, потребують тимчасового захисту від жорсткої конкуренції з боку ефективніших і досвідченіших іноземних фірм. Якщо ж їх вчасно захистити, вони можуть розвинути на галузі масового виробництва, залучивши кваліфікованих працівників та технології, що добре пристосовані до місцевих умов та властиві зрілим галузям економіки. Як тільки молода галузь стане зрілою, рівень протекціоністського захисту можна знизити.

Економічна історія дає нам різні приклади перетворення молодих галузей на зрілі. В одних країнах молоді галузі підвелися на ноги самостійно, без державної підтримки. Інші країни, зокрема нові індустріальні (Сінгапур, Південна Корея, Тайвань та ін.), захищали свої галузі обробної промисловості від імпортних товарів на початкових стадіях їхнього розвитку. Водночас маємо численні факти, коли після багатьох років захисту фірми в молодих галузях так і не перетворилися на ефективних виробників.

В останні роки аргументацію щодо захисту молодих галузей дещо модифіковано. Тепер нерідко твердять, що уряд має захищати від іноземних конкурентів наукомісткі виробництва, які використовують передові технології. На думку протекціоністів, якщо знизити ризик впровадження на ринок нових продуктів, захищені вітчизняні фірми швидше зростатимуть і знижуватимуть витрати внаслідок великих масштабів виробництва. Зрештою такі фірми зможуть домінувати на світових ринках, приносячи високі прибутки своїй країні. Ці прибутки перевищать втрати, спричинені встановленням торговельних бар'єрів. До того ж прискорений розвиток високотехнологічних галузей дуже вигідний, бо їхні передові технології можна використати в інших

ділянках національної економіки. Однак захист високотехнологічних галузей усіма країнами привів би до втрати вигід від міжнародної спеціалізації та обміну.

По-четверте, введення митних бар'єрів, особливо у розвинутих країнах, нині нерідко обґрунтовують потребою захисту вітчизняних фірм від іноземних виробників, які прощтовхують товари на світові ринки за зниженими цінами. Іноземні фірми можуть використовувати демпінг, щоб усунути своїх конкурентів, а відтак підвищити ціни, що забезпечить високі прибутки. Ці прибутки відшкодовують збитки, що їх завдано під час демпінгу. Розвинуті країни, згідно з цим поглядом, мають застосовувати так зване антидемпінгове мито, аби захистити себе від нечесної конкуренції. Зі свого боку експортери з менш розвинутих країн вважають, що звинувачення в демпінгу та антидемпінгове мито – це методи обмеження законної торгівлі, які використовують країни з розвинутою ринковою економікою.

Нарешті, необхідність протекціонізму обґрунтовують потребою збільшення доходів державного бюджету, аби мобілізувати кошти для покриття його дефіциту.

Утім більшість економістів нині вважають, що аргументи на користь протекціонізму не є вагомими. Виняток становить ідея щодо захисту молодих галузей, яка має економічне підґрунтя. Крім того, важливими є також міркування щодо протекціоністських заходів з військово-політичних позицій. Правда, обидва аргументи можуть слугувати підставою для серйозних зловживань. Тому сьогодні дедалі більше схиляються до думки, що замість протекціоністських заходів країні доцільніше використовувати інші способи сприяння економічному розвитку та національній безпеці.

Політика протекціонізму, яку проводить країна, спричиняє відповідні заходи з боку її торговельних партнерів. Це означає, що скорочення країною імпорту внаслідок використання митних і немитних бар'єрів супроводжуватиметься зменшенням експорту цієї країни. Тому чистий експорт не зміниться, а отже сукупний попит і зайнятість не зростатимуть. Протекціоністські заходи можуть призводити й до виникнення «торговельних воєн», які мають дуже серйозні наслідки для причетних до цього сторін. Існують незаперечні докази того, що вільна торгівля веде до економічного зростання, а протекціонізм – зовсім до протилежного. Дослідження розвитку країн з перехідною економікою показує, що країни, які проводять відкриту економічну політику, демонструють вищі темпи економічного зростання порівняно з тими, що покладаються на обмеження імпорту для захисту національної економіки.

У другій половині ХХ ст. у світі простежувалася позитивна тенденція щодо лібералізації торгівлі, тобто зниження торговельних бар'єрів. Активну участь у міжнародній торгівлі бере Україна, рівень відкритості економіки якої коливається від 35 до 40%. Відсутність системного регулювання і концептуально хибні підходи до економічних зв'язків з іншими країнами та загальний трансформаційний спад в Україні призвели до дефіциту платіжного балансу та виникнення масових зловживань і корупції у сфері зовнішньоекономічних зв'язків.

## МОДУЛЬ 2. КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПОСТАЧАННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ І СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР

### ТЕМА 7. НЕДОСКОНАЛА КОНКУРЕНЦІЯ І ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

#### 7.1. Підстави для конкурентної політики держави

Скорочення кількості учасників ринку (з боку попиту або пропозиції) аж до одного, поява перешкод для доступу на ринок та виходу з ринку, асиметрія інформації як передумова помилкових рішень учасників порушують ефективне функціонування саморегульованого ринкового механізму, призводить до ситуації, коли окремі учасники мають кращі можливості для забезпечення власних інтересів, отримують певну владу над ринком, що через рідкісність ресурсів неодмінно означає погіршення умов та можливостей для інших учасників. Характер поведінки учасників ринку з неповною конкуренцією підводить до аналізу проблем для суспільства, які виникають внаслідок неповної конкуренції. Ці проблеми утворюють *підстави для державного втручання на неконкурентних ринках*.

Монополізація ринків у більшості випадків не відповідає інтересам суспільства з економічних, соціальних і політичних міркувань. Розглянемо, як можна кількісно виміряти економічні втрати суспільства від монополізації ринків.

Для порівняльного аналізу повної конкуренції і чистої монополії розглянемо спочатку конкурентну галузь. Крива ринкової пропозиції  $S$  є одночасно лінією граничної вартості  $MC$ . Крива попиту  $D_K$  на продукцію окремої конкурентної фірми і крива її граничної виручки  $MR_K$  матимуть вигляд горизонтальної лінії, що проходить на рівні  $P_K$ . Стан рівноваги для конкурентної галузі досягається в т.  $E_K(P_K, Q_K)$ , де перетинаються криві граничної виручки  $MR_K$  і граничних витрат  $MC$ .

Припустимо, що ця галузь монополізується, в ній залишиться лише одна фірма з кривою граничної вартості  $MC$ . Граничній виручці монополіста відповідатиме лінія  $MR_M$ , а стан рівноваги монополії досягатиметься в т.  $E_M(P_M, Q_M)$  (рис. 7.1).

Спадний характер кривої граничної виручки монополіста означає, що виробник не зможе продати більше продукції без зниження ціни на неї. Проте він буде змушений знизити ціну не тільки на додаткову одиницю продукції, а й на весь обсяг продаж. Для монополіста виручка, отримана від продажу додаткової одиниці продукції, завжди менша її ціни. Наприклад, якщо монополіст може продати 20 одиниць товару за ціною  $P_1 = 200$  грн., то для збільшення обсягу продаж до 30 одиниць товару він змушений зменшити ціну до  $P_2 = 170$  грн. Приріст сукупної виручки ( $\Delta TR$ ) буде дорівнювати 1100 грн., а гранична виручка ( $MR$ ) – 110 грн., тоді як ціна додаткової одиниці проданого товару – 170 грн.



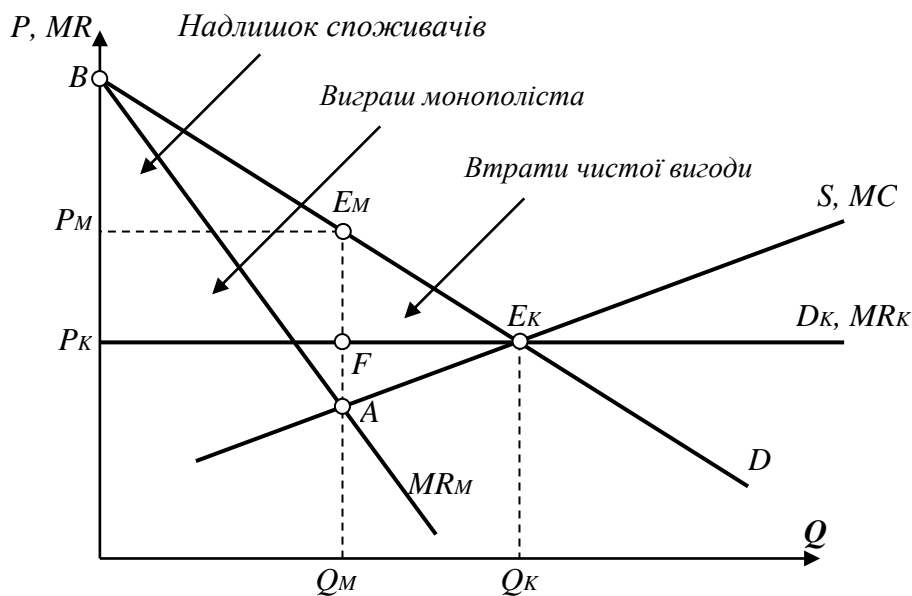


Рис. 7.1. Конкурентна ( $E_K$ ) і монополістична ( $E_M$ ) рівновага; неефективність монопольного ціноутворення

Отже, ринкова ціна порівняно з конкурентним ринком зростає, а ринковий обсяг скорочується. Обсяг реалізації монополіста буде визначатись умовою  $MR_M = MC$  (т.  $Q_M$ ), а ціна залежатиме від кривої попиту і становитиме  $P_M$  – більше покупці за такою ціною не готові придбати.

Якщо порівняти надлишки всіх учасників ринку в двох випадках – в умовах конкуренції та умовах монополії, то побачимо, що при монополізації ринку:

- споживачі втрачають чисту вигоду, що чисельно дорівнює
  - а) площі прямокутника  $P_K P_M E_M F$  і
  - б) площі трикутника  $E_M E_K F$ ;
- виробники
  - а) отримують виграш, що вимірюється площею прямокутника  $P_K P_M E_M F$  (це монопольний прибуток), але
  - б) програють величину  $F E_K A$ .

Таким чином, підсумком для суспільства буде такий результат:

- частина чистої вигоди (прямокутник  $P_K P_M E_M F$ ) переходить від споживачів до монополіста у вигляді монопольного прибутку,
  - частина чистої вигоди (трикутник  $A E_M E_K$ ) незворотно втрачається.
- Остання величина **втрат чистої вигоди** від монополізації ринку, що дорівнює площі трикутника  $A E_M E_K$ , називається також **соціальною вартістю монополії**.

Існують різні оцінки втрат в ефективності через обмеження конкуренції та зловживання ринковою владою. Так, різні дослідження, які неодноразово проводились у США за останні 50 років, давали оцінки втрат в ефективності в діапазоні від 4% до 13% американського ВВП (це для країни, ВВП якої складає трильйони дол. на рік означає втрати сотень млрд. дол. на рік).

Проте будь-яка оцінка не дає адекватного уявлення про загрози монополізації ринків, адже це оцінювання здійснювалося в умовах чинного антимонопольного законодавства, яке обмежувало апетити монополістів.

### *Економічні наслідки наявності монопольної влади*

Отже, економічні наслідки наявності монопольної влади такі:

Існування монополій веде до скорочення виробництва порівняно з ефективним рівнем, підвищення ринкових цін, перерозподілу добробуту на користь монополістів і скорочення сукупного добробуту в суспільстві.

1. При наявності монопольної влади фірми *завищують ціну* порівняно з ефективною ціною  $P = MC$ , скорочують обсяги виробництва порівняно з ефективним обсягом. Тобто монополія витрачає ресурси менш продуктивно, ніж це мінімально можливо, хоча обсяг їхнього використання може бути й меншим, ніж це визначається умовами ефективності (за рахунок меншого обсягу випуску). Це веде до *неефективності в розподілі ресурсів* між різними галузями.

2. Скорочується сукупний добробут у суспільстві (це скорочення і складає соціальну вартість монополії), тобто відбуваються втрати в ефективності економіки, адже сумарні обсяги ресурсів у системі можуть і не зменшуватися, проте валова продукція економіки скорочується).

3. Для монополістичної фірми мінімізація вартості виробництва не є необхідною умовою максимізації прибутку, що не стимулює ефективного витрачання ресурсів і не вимагає орієнтуватись на обсяг виробництва, що забезпечує *економію на масштабі*.

Різниця між фактичною і мінімально можливою вартістю виробництва означає так звану *X-неефективність* (або *технологічну неефективність*). При аналізі вартості виробництва в традиційній теорії фірми вважається, що фірма оперує з кривими мінімально можливої вартості. Унаслідок монопольної влади фірма має криві вартості, що, як правило, розташовані вище, ніж це мінімально можливо; тому виникає неефективне використання ресурсів, їхня продуктивність зменшується.

### *Соціальні наслідки наявності монопольної влади*

4. На монополізованих ринках не лише втрачаються чисті вигоди для суспільства порівняно з конкурентними ринками і зменшується суспільний добробут, але й зростає *нерівність у розподілі доходів за рахунок* отримання монополістами монополістичного прибутку. Фірми-монополісти, які отримують більші прибутки порівняно з конкурентними фірмами, дозволяють забезпечити вищі доходи власникам, менеджерам і найманим робітникам, ніж конкурентні фірми. Споживачі, які змушені переплачувати за товари і послуги монополістам, погіршують свої можливості щодо забезпечення якихось інших потреб. Ті ж споживачі, які змушено відмовляються від придбання надто дорогих для них товарів і послуг, погіршують своє становище через зміни у структурі споживання, адже повноцінна заміна на продукцію монополіста, як правило, відсутня.

### *Політичні наслідки наявності монопольної влади*

5. Монополії створюють певну політичну небезпеку для суспільства, коли здійснюють надмірний тиск на уряд у пошуках пільг і привілеїв. Монополісти в країнах з перехідною економікою і недостатньо розвиненими інститутами демократії намагаються забезпечити прийняття законів і інших нормативних

актів, які гарантують їм отримання економічних і політичних вигід. Часто власники чи представники монопольних угруповань безпосередньо займають керівні посади в уряді чи принаймні забезпечують собі депутатський мандат у парламенті.

Відбувається небезпечний для суспільства процес, який дістав назву *захоплення (чи купівля) держави*. Політичний чинник – це своєрідне джерело ще одного виду втрат в ефективності. Лобіюючи свої інтереси в коридорах влади, фірми витрачають значні кошти (джерелом яких є якраз їхні минулі чи майбутні монопольні прибутки). Відбувається, з одного боку, "розпилення" монопольної ренти, з іншого, зростають трансакційні витрати, які фірми намагаються перевести в трансформаційні і перекласти на плечі споживачів.

#### *Аргументи на користь монопольної влади*

Деякі великі корпорації досягли домінантного становища на ринку завдяки високоефективному менеджменту або виробництву продукції високої якості, яка користується великим попитом споживачів.

На думку багатьох економістів, монополії сприяють науково-технічному прогресу (а не стримують його) завдяки великим масштабам виробництва. Значні прибутки дозволяють монополістам вкладати більші гроші в розробку нових технологій, які можуть принести вигоди лише в довгостроковому періоді, вкладати кошти в ризиковані інноваційні проекти.

Такої позиції щодо монополій дотримувався, зокрема, видатний австрійський економіст Йозеф Шумпетер.

Нарешті, при оцінці шкоди, яку завдає використання монопольної влади суспільству, слід брати до уваги й те, скільки коштуватимуть суспільству зусилля по приборканню цієї влади. Також слід врахувати і досить високу ймовірність того, що державне втручання не буде позбавлене певних вад, а його наслідком зовсім не гарантовано стане повернення ринку до стану повної конкуренції. Інакше кажучи, державне втручання може бути неуспішним. Ці ризики слід брати до уваги при виборі державної політики щодо монополій.

Отже, ми з вами визначили підстави для державного втручання на ринках недосконалої конкуренції. Тепер необхідно встановити, у яких випадках або коли саме державі необхідно втручатися в роботу ринків.

## **7.2. Ідентифікація монополізованих ринків**

Вказані вище проблеми для суспільства внаслідок наявності ринкової влади виникають тоді, коли існують носії цієї влади – певні суб'єкти господарювання. Окремим питанням є формальне визначення таких суб'єктів.

Як сказано у "Методиці визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку" (затверджена розпорядженням АМК України від 5.03.2002р.), "метою визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку є отримання необхідної інформації для прийняття рішень з питань розвитку і захисту економічної конкуренції, зокрема демонополізації економіки, антимонопольного регулювання, контролю

за узгодженими діями, концентрацією; контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; захисту інтересів суб'єктів господарювання, груп суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень".

Отже, для визначення *необхідності державного втручання* на монополістичних і олігополістичних ринках слід більш строго визначити ринки, на яких виникає загроза конкуренції.

Питання поділяється на дві складові:

1) мають бути визначені формальні ознаки монополізації ринків і тих фірм, які можуть бути віднесені до монополістів;

2) треба визначити межі тих ринків, які вважаються монополізованими.

Перше питання передбачає з'ясування показників концентрації ринків.

Економісти розробили чимало різноманітних індикаторів для вимірювання концентрації ринку, однак найчастіше використовується так званий „коefficient концентрації”. Коefficientом концентрації по  $m$  фірмах називають частку продажу в межах усієї галузі, яка припадає на ці фірми.

Якщо цей показник перевищує обумовлений законодавством поріг, ринок вважається концентрованим, а відповідні його учасники займають на ринку домінуюче (монопольне) становище.

На заході поширеним є вимірювання *коefficientа концентрації для чотирьох та для восьми найбільших фірм*. Для його обчислення визначається ринкова частка кожної фірми – відсоток галузевого обсягу випуску, який фірма постачає на ринок за певний проміжок часу (рік), а потім підсумовуються частки чотирьох (восьми) фірм з найвищим індивідуальним коefficientом.

В українському законодавстві використовуються коefficientи концентрації для однієї, трьох і п'яти фірм. Згідно із Законом України „Про захист економічної конкуренції” відповідні порогові значення коefficientів концентрації при визначенні домінуючого (монопольного) становища фірм на ринку становлять:

для однієї фірми — понад 35% частки ринку,

для трьох фірм — понад 50% частки ринку,

для п'яти фірм — понад 70% частки ринку.

Зазначимо, що в Законі домінуюче становище визначається гнучкіше, а не лише за коefficientом концентрації (докладніше це розберемо у четвертому пункті даної теми)). Головне, що береться до уваги — це те, чи здатна певна фірма, використовуючи своє домінуюче становище, негативно вплинути на конкуренцію.

Індекс концентрації для  $k$  (декількох) фірм недосконалий, тому що він може бути однаковим і для олігополії з кількома близькими за обсягами випуску фірмами, і для галузі з однією домінуючою фірмою, яка наближається до монополії. Наприклад, в першому випадку, 3 найбільших фірми галузі випускають по 15% сукупного обсягу продукції (тобто разом – 45%); а в другому – фірма 1 – 30%, інші дві фірми – по 7,5%.

Чутливіший для виявлення таких відмінних ситуацій *індекс Герфіндаля—Гіршмана (ННІ)*, який одержав назву за прізвищами розробників. Даний індекс для галузі з  $N$  фірмами визначається за формулою:

$$HHI = S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_N^2$$

де  $S$  – ринкова частка кожної фірми у відсотках, причому  $S_1 + S_2 + \dots + S_N = 100$ .

Зокрема, для чистої монополії ( $N= 1$ )  $HHI = 10\ 000$ , а для повної конкуренції  $HHI$  може бути меншим, ніж 1 (для  $N= 20000$  однакових за часткою фірм,  $HHI = 0,5$ ). Зазначимо, що об'єднання фірм веде до збільшення індексу  $HHI$ .

Повернемося до нашого прикладу: у першому випадку  $HHI = 675$ ; у другому – 1012,5.

У США критичним вважається значення  $HHI = 1000$ . Тобто якщо після злиття даний індекс для галузі залишатиметься на рівні 1000 і менше, таке злиття не заперечуватиметься і не розглядатиметься як порушення антимонопольного законодавства.

Тут зазначити, що у США для однієї фірми коефіцієнт концентрації має бути не більшим 31% – повернутися до вищенаведеного прикладу.

Отже, вищезазначені показники концентрації дозволяють визначити галузі й окремі фірми, до яких можна застосовувати заходи антимонопольної політики.

Як свідчать дані організованих Антимонопольним комітетом наукових досліджень, *близько половини всіх товарів, робіт і послуг реалізовувалося в Україні на ринках з високим рівнем концентрації* (наявні суб'єкти господарювання з ринковими частками понад 35 відсотків в одного), несприятливим для ефективної конкуренції між підприємцями.

Іншою *проблемою ідентифікації монополізованих ринків* є визначення відповідного ринку: слід відокремити продукцію, що відноситься до одного ринку, від продукції, яку слід віднести до якогось іншого ринку. Від того або іншого варіанта розподілу всього розмаїття товарів та послуг по окремих ринках залежать показники ринкової влади фірм та визначення, чи займає якась фірма домінантне становище на відповідному ринку.

Одним із формальних показників, який можна застосувати при віднесенні продукції до певного ринку, є показник перехресної еластичності попиту для товарів-замінників. Якщо перехресна еластичність попиту значна, тоді товари – добрі замітники і їх слід відносити до одного ринку, в іншому випадку вони належать до різних (хоча й пов'язаних між собою) ринків.

Проте для практичного використання вказаний вище принцип визначення меж ринку мало прийнятний.

Необхідно згадати, що кожне благо (товар або послуга) характеризується трьома групами показників – власне товарні властивості блага (1), час, коли товар продається (2), і місце, де він продається (3). Отже, блага, які відрізняються хоча б одним із цих трьох показників, мають бути віднесені до різних ринків.

Тому поняття відповідного ринку включає товарні, територіальні і часові межі ринку.

Відповідно до Закону України "Про захист економічної конкуренції" *товарні межі ринку* визначаються такою межею для товару (або товарної групи як сукупності схожих, однорідних предметів господарського обороту), що

споживач за звичайних умов може перейти від споживання певного виду предметів господарського обороту до споживання іншого (тобто йдеться про легкість заміщення благ у споживанні в рамках групи благ, що віднесені до одного ринку). Наприклад, ринок безалкогольних напоїв, побутової хімії.

Згідно з "Методикою визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку", затвердженою розпорядженням АМК України від 5.03.2002 №49-р, *"територіальні (географічні) межі ринку* – це територія зі сферою взаємовідносин купівлі-продажу товару, в межах якої за звичайних умов споживач може легко задовольнити свій попит на певний товар і яка може бути, як правило, територією держави, області, району, міста тощо".

Згідно з тією ж методикою *"часові межі ринку"* – це час стабільності ринку тобто період, протягом якого структура ринку, співвідношення попиту та пропозиції на ньому істотно не змінюються".

Такий підхід залишає широке поле для дискусій щодо конкретного способу ви значення відповідного ринку. Наприклад, авіалінія Київ—Сімферополь може обслуговуватись однією чи двома авіакомпаніями, а всі пасажирські лінії країни обслуговує декілька десятків компаній. Ясно, що пасажир, якому треба потрапити з Києва до Сімферополя, не задовольниться заміною на рейс до Вінниці.

Якщо ринок – це окрема лінія сполучення, то він буде досить монополізований, а якщо ринок – це територія всієї країни, то ринок конкурентніший.

### **7.3. Цілі та інструменти державного втручання на монополізованих ринках**

Окремі аргументи на користь монополій (які згадувались вище у п. 1) не знімають у цілому проблему обмеження конкуренції з боку монопольних утворень. Усе це і причиною проведення в більшості країн світу *антимонопольної політики* державної влади – втручання в роботу ринкової системи з метою підтримки конкуренції, тобто з метою підвищення ефективності економіки. Також можуть існувати соціальні і політичні цілі.

Державне втручання як засіб конкурентної політики на монополістичних і олігополістичних ринках, яке спрямоване на підтримку конкуренції, може відбуватись у двох основних формах:

1) Пряме втручання:

- встановлення цін, тарифів або обсягів;
- блокування злиття фірм, яке може загрожувати конкуренції на ринку.

2) Опосередковане втручання – через встановлення певних правил поведінки у вигляді антимонопольних законів.

Розглянемо деякі інструменти прямого і опосередкованого державного втручання в діяльність монополізованих ринків.

## Пряме втручання – встановлення граничних цін

Поширеним заходом (особливо для перехідних економік) є обмеження цін на монополізованих ринках, тобто встановлення *верхньої межі ціни*  $P_{MAX}$ , яка не дозволяє виробникам продавати продукцію за цінами вищими, ніж це встановлено нормативним актом. Таке обмеження буде дієвим лише тоді, коли межа  $P_{MAX}$  буде нижчою, ніж монополюсна ціна  $P_M$  (рис. 7.2).

Нерегульована монополія визначатиме стан рівноваги  $E_M(P_M, Q_M)$  з урахуванням граничної виручки монополіста  $MR_M$  ( $MR_M = MC$ ). Встановлення межі ціни  $P_{MAX} < P_M$  призводить до того, що для монополіста замінюється крива граничної виручки  $MR_M$  на криву  $MR_{MAX}$ , яка визначається умовою  $MR_{MAX} = P_{MAX}$  (тому що кожна додаткова одиниця продукції продаватиметься за граничною ціною). В цих умовах монополістові залишається визначити лише новий обсяг випуску, який максимізує його прибуток: згідно з умовою  $MC = MR_{MAX}$  (яка досягається в т.  $B$ ) знаходимо цей оптимальний обсяг  $Q_B$ .

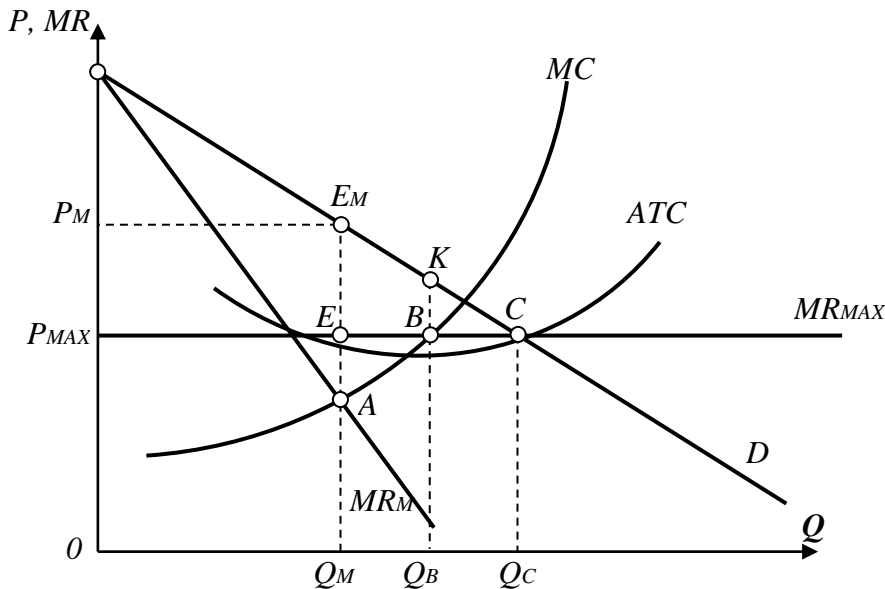


Рис. 7.2. Реакція монополіста на встановлення ціни  $P_{MAX}$

Отже, випуск зростає ( $Q_B > Q_M$ ). Сукупний надлишок (чисті вигоди для суспільства) внаслідок цього зростає на величину, що дорівнює площі фігури  $AEMKB$ .

Надлишок споживачів зростає як за рахунок перерозподілу частини монополюсного прибутку на їхню користь (площа  $P_{MAX}P_ME_ME$ ), так і за рахунок збільшення обсягу випуску (площа  $EE_MKB$ ).

Надлишок монополіста (прибуток) зменшується на величину частини монополюсного прибутку (площа  $P_{MAX}P_ME_ME$ ) і зростає за рахунок збільшення обсягу (площа  $AEB$ ), але в цілому скорочується.

Таким чином, обмеження монополюсної ціни має позитивні наслідки, але одночасно веде до появи дефіциту на ринку в обсязі ( $Q_C - Q_B$ ), тому що за ціною  $P_{MAX}$  обсяг попиту зростає до  $Q_C$ .

Особливості регулювання цін (тарифів) у випадку природних монополій буде розглянуто у одній із наступних тем.

## Пряме втручання – обмеження злиття

*Злиття* – це об'єднання двох або більше фірм за згоди власників об'єднати їхні капітали у власність однієї нової фірми.

Основними мотивами на користь злиття з боку власників фірм є збільшення ринкової влади, економія на масштабах виробництва, зменшення втрат через неефективний менеджмент (у випадку, коли успішна компанія поглинає неефективну).

Розрізняють горизонтальне, вертикальне та конгломератне злиття.

*Горизонтальне злиття* – це злиття фірм, які конкурують на одному і тому ж ринку.

*Вертикальне злиття* – це злиття фірм, які пов'язані відношеннями "постачальник–покупець".

*Конгломератне злиття* – це злиття фірм, котрі діють на різних ринках, які не перетинаються (тобто продукція на цих ринках не є заміниками).

Частіше обмежується горизонтальне злиття (у США, наприклад, при розгляді питань при наданні дозволу на злиття використовується індекс Херфіндаля–Хіршмана, який зростає при горизонтальному злитті фірм).

Головний мотив при обмеженні злиття – посилення ринкової влади об'єднаної фірми може загрожувати конкуренції і призводити до втрат в ефективності.

Досить часто при злитті за рахунок економії на масштабі зменшується середня вартість виробництва. Однак після злиття конкуренція на ринку зменшується (а якщо фірм було дві – то й зовсім зникає), в будь-якому разі ринкова влада у нової фірми буде більшою, ніж у кожної з двох менших. Тому нова фірма, максимізуючи свій монопольний прибуток, зможе підвищити ціну, відповідно обсяг випуску скоротиться.

Отже, як бачимо, з одного боку суспільство отримує вигоди через зниження вартості виробництва – адже економляться рідкісні суспільні ресурси, з іншого – виникають витрати у вигляді незворотних втрат чистої вигоди.

Вертикальне злиття, з одного боку, може навіть заохочуватися, тому що веде до зниження *трансакційних витрат*, з іншого – угода про таке злиття може містити дії, які обмежують конкуренцію, що стає предметом розгляду антимонопольних органів.

Отже, при обмеженні злиття антимонопольне законодавство має враховувати принципи оцінки ефективності, порівнюючи вигоди від злиття фірм для суспільства (не лише для фірм!) з втратами внаслідок обмеження конкуренції.

В українському законодавстві обмежується ширше коло дій, ніж злиття, і ці дії вибачаються як економічна концентрація.

У ст. 22 Закону "Про захист економічної конкуренції" *економічною концентрацією* визнається:

- 1) *злиття* суб'єктів господарювання або приєднання одного суб'єкта господарювання до іншого;
- 2) *набуття безпосередньо або через інших осіб контролю* одним або кількома суб'єктами господарювання над іншими суб'єктами господарювання, зокрема, шляхом:



а) безпосереднього або опосередкованого придбання, набуття у власність іншим способом активів у вигляді цілісного майнового комплексу або структурного підрозділу суб'єкта господарювання, одержання в управління, оренду, лізинг, концесію чи набуття в інший спосіб права користування активами у вигляді цілісного майнового комплексу;

б) призначення або обрання на посаду керівника, заступника керівника спостережної ради, правління особи, яка вже обіймає одну чи кілька з перелічених посад в інших суб'єктах господарювання, або створення ситуації, при якій більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів двох чи більше суб'єктів господарювання обіймають одні й ті самі особи;

3) безпосереднє або опосередковане придбання, набуття у власність іншим способом чи одержання в управління часток (акцій, паїв), що забезпечує досягнення чи перевищення 25 або 50 відсотків голосів у вищому органі управління відповідного суб'єкта господарювання.

Законодавством визначаються випадки, в яких учасникам концентрації необхідно звертатися за дозволом на проведення концентрації, і формулюються підстави для надання такого дозволу (ст.25).

АМК України надає дозвіл на концентрацію у разі, якщо вона не призводить до монополізації чи суттєвого обмеження конкуренції на ринку.

Проте якщо *позитивний ефект для суспільних інтересів зазначеної концентрації переважає негативні наслідки обмеження конкуренції* (і зацікавлені сторони можуть це довести), то в такому разі дозволити концентрацію може Кабінет Міністрів України.

Ще одним специфічним методом регулювання монопольних ринків є **встановлення або зміна величини податків**. Загальна ідея оподаткування неконкурентних ринків полягає у зменшенні привабливості цих ринків шляхом зниження прибутковості внаслідок оподаткування, що має привести до послаблення ринкової влади монополістів. Детально це питання ми будемо розглядати у одній із наступних тем: „Реакція монополій на встановлення податків та субсидій”.

Також **державне регулювання діяльності природної монополії**, згідно навчального плану, ми будемо розглядати у наступних темах.

Отже, ми розглянули інструменти прямого втручання держави у роботу монополізованих ринків, однак також необхідно проаналізувати заходи опосередкованого втручання – через встановлення певних правил поведінки у вигляді антимонопольних законів.

#### **7.4. Конкуренційне законодавство України**

В Україні питаннями конкурентної політики займається перш за все *Антимонопольний комітет (АМК) України*, а також його територіальні відділення. АМК здійснює державний контроль за дотриманням конкурентного законодавства, захищає інтереси підприємців і споживачів

шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень конкурентного законодавства, сприяє розвитку добросовісної конкуренції у всіх сферах економіки.

Антимонопольний комітет складає переліки підприємств, що займають монополію на загальнодержавних і регіональних ринках (згідно з "Положенням про складання та ведення Переліку суб'єктів господарювання, що займають монополію на ринку", затвердженим від 10.03.1994 р.); до таких переліків потрапляють учасники, які займають частку на ринку, що перевищує 35% ринкових обсягів.

Слід відзначити, що, незважаючи на масштабні звіти про виконану роботу, діяльність АМКУ на сьогодні не є ефективною. Для аналізу причин такого становища необхідно здійснити передусім не мікроекономічний аналіз державної політики, а аналіз політики в традиційному розумінні (корупція, лобіювання інтересів тощо).

Основними законодавчими актами, що регулюють антимонопольну політику (окрім уже згаданої ст. 42 Конституції України), є:

Закон України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 ,

Закон України "Про захист економічної конкуренції" від 11.01.2001;

Закон України "Про захист від недобросовісної конкуренції" від 7.06.1996;

Закон України "Про природні монополії" від 20.04.2000;

Указ Президента України "Про основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 рр." від 19.11.2001.

Сама по собі наявність монополію влади не є приводом для застосування конкурентного законодавства, воно застосовується лише при наявності дій, які обмежують свободу конкуренції – це є відомий у юридичній практиці *принцип причини*. Загроза для конкуренції виникає тоді, коли фірма намагається скористатися своєю ринковою владою.

Основними видами порушень конкурентного законодавства вважаються такі дії (або бездіяльність), як:

- антиконкурентні узгоджені дії;
- зловживання домінуючим (монополію) становищем на ринку;
- антиконкурентні дії з боку влади;
- недобросовісна конкуренція.

#### *Антиконкурентні узгоджені дії*

Згідно з Законом України "Про захист економічної конкуренції" антиконкурентними узгодженими діями є узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції. Антиконкурентними узгодженими діями, зокрема, визнаються узгоджені дії, які стосуються:

1) узгоджене встановлення цін чи інших умов придбання або реалізації товарів;

2) обмеження виробництва, техніко-технологічного розвитку, інвестицій або встановлення контролю над ними;

- 3) розподілу ринків чи джерел постачання за територіальним принципом;
- 4) спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів;
- 5) усунення з ринку або обмеження доступу на ринок (вихід з ринку) інших суб'єктів господарювання, покупців, продавців;

*Зловживання домінуючим становищем на ринку*

*Зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку (35%) є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, зокрема обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.*

*Зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, зокрема, визнається:*

- 1) встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку;
- 2) застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод з суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин;
- 3) обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою або згідно з торговими та іншими чесними звичаями у підприємницькій діяльності не стосуються предмета договору;
- 4) обмеження виробництва або технічного розвитку, що завдало чи може завдати шкоди іншим суб'єктам господарювання, покупцям, продавцям;
- 5) створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) чи усунення з ринку продавців, покупців, інших суб'єктів господарювання.

*Антиконкурентні дії з боку влади*

*Антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.*

*Антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, зокрема, визнаються:*

- заборона або перешкоджання створенню нових підприємств чи здійснення підприємництва в інших організаційних формах у будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво, придбання чи реалізацію певних видів товарів;
- пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні чи інші форми об'єднань або здійснення концентрації суб'єктів господарювання в інших

- формах;
- пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів чи першочергового їх придбання у певних продавців;
  - будь-яка дія, спрямована на централізований розподіл товарів, а також розподіл ринків між суб'єктами господарювання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи продавців;
  - встановлення заборони на реалізацію певних товарів з одного регіону країни в іншому або надання дозволу на реалізацію товарів з одного регіону в іншому в певному обсязі чи за виконання певних умов;
  - надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції;
  - дія, внаслідок якої окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами.

Слід зазначити, що подібні до вищезгаданих в українському законодавстві обмеження антиконкурентної поведінки з боку органів влади не часто зустрічаються в антимонопольному праві інших країн. Особливо це стосується рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування. Вважається, що ризики негативних впливів обмежувального втручання з боку центральних органів влади в діяльність місцевої влади завдають більше шкоди суспільним інтересам, ніж вираш від запобігання центральною владою антиконкурентних дій з боку місцевої влади.

#### *Недобросовісна конкуренція*

*Недобросовісною конкуренцією* є будь-які дії, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності. Існує три групи порушень у вигляді недобросовісної конкуренції:

- неправомірне використання ділової репутації господарюючого суб'єкта;
- створення перешкод господарюючим суб'єктам у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції;
- неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці.

Як бачимо, визначення недобросовісної конкуренції досить загальне, і слід підкреслити, що боротьба з недобросовісною конкуренцією не є традиційною сферою діяльності антимонопольних органів у багатьох країнах. Відповідно далеко не завжди такі порушення відображаються в антимонопольному законодавстві, досить часто вони знаходять своє місце в законодавствах про права інтелектуальної власності, про права споживачів, про рекламу тощо.

## ТЕМА 8. РЕАКЦІЯ МОНОПОЛІЙ НА ВСТАНОВЛЕННЯ ВЕРХНЬОЇ МЕЖІ ЦІН, ПОДАТКІВ І СУБСИДІЙ

### 8.1. Наслідки прямого втручання держави – встановлення граничних цін

*Основна мета* проведення антимонопольної політики – підвищення ефективності функціонування ринків шляхом усунення або послаблення неспроможності ринку, що виникає внаслідок неповної конкуренції. Також можуть існувати соціальні і політичні цілі, які впливають із проблем, окреслених у попередній темі.

Для досягнення цих досить загальних цілей кожна країна визначає конкретніші завдання, виконання яких дозволяє наблизитися до проголошених цілей. Для України подібні завдання на ближчий період формулюються так:

- здійснення комплексу заходів щодо формування ефективного конкурентного середовища;
- зменшення частки монопольного сектора в економіці України;
- удосконалення правил конкуренції;
- впровадження сучасних методів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- зменшення частки монопольного сектора у внутрішньому валовому продукті до 10-12%;
- захист і підтримка конкуренції, розвиток її інституційного забезпечення.

Державне втручання як засіб конкурентної політики на монополістичних і олігополістичних ринках, яке спрямоване на підтримку конкуренції, може відбуватись у двох основних формах:

#### 1) Пряме втручання:

- встановлення цін, тарифів або обсягів;
- блокування злиття фірм, яке може загрожувати конкуренції на ринку.

2) *Опосередковане втручання* – через цінові стимули, через встановлення певних правил поведінки у вигляді антимонопольних законів.

Розглянемо деякі інструменти прямого і опосередкованого державного втручання в діяльність монополізованих ринків. Поширеним заходом (особливо для перехідних економік) є обмеження цін на монополізованих ринках, тобто встановлення *верхньої межі ціни*  $P_{MAX}$ , яка не дозволяє виробникам продавати продукцію за цінами вищими, ніж це встановлено нормативним актом. Таке обмеження буде дієвим лише тоді, коли межа  $P_{MAX}$  буде нижчою, ніж монопольна ціна  $P_M$  (рис. 8.1).

Нерегульована монополія визначатиме стан рівноваги  $E_M(P_M, Q_M)$  з урахуванням граничної виручки монополіста  $MR_M$  ( $MR_M = MC$ ). Встановлення межі ціни  $P_{MAX} < P_M$  призводить до того, що для монополіста замінюється крива граничної виручки  $MR_M$  на криву  $MR_{MAX}$ , яка визначається умовою  $MR_{MAX} = P_{MAX}$  (тому що кожна додаткова одиниця продукції продаватиметься за граничною ціною). В цих умовах монополістові залишається визначити лише новий обсяг

випуску, який максимізує його прибуток: згідно з умовою  $MC = MR_{MAX}$  (яка досягається в т.  $B$ ) знаходимо цей оптимальний обсяг  $Q_B$ .

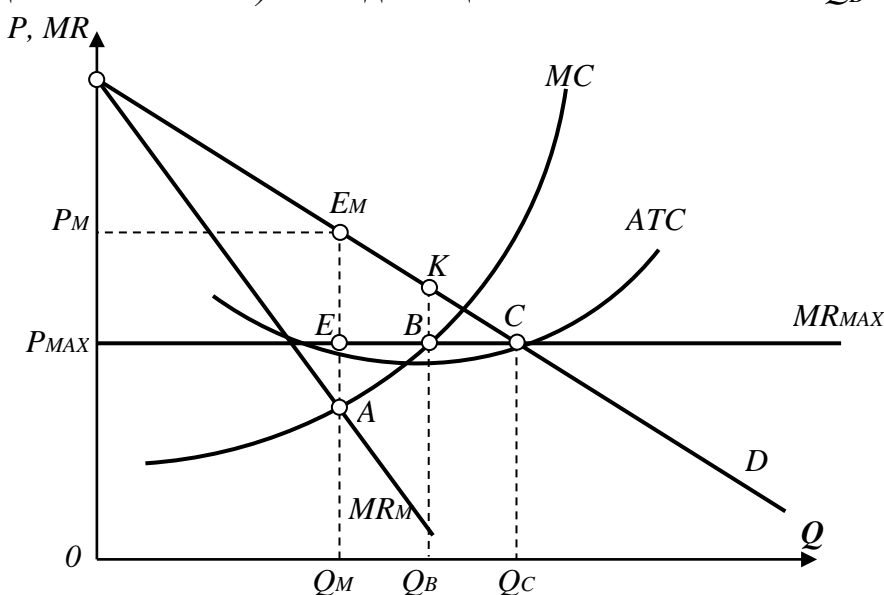


Рис. 8.1. Реакція монополіста на встановлення  $P_{MAX}$

Отже, випуск зростає ( $Q_B > Q_M$ ). Сукупний надлишок (чисті вигоди для суспільства) внаслідок цього зростає на величину, що дорівнює площі фігури  $AEMKB$ .

Надлишок споживачів зростає як за рахунок перерозподілу частини монопольного прибутку на їхню користь (площа  $P_{MAX}P_ME_M E$ ), так і за рахунок збільшення обсягу випуску (площа  $EE_MKB$ ).

Надлишок монополіста (прибуток) зменшується на величину частини монопольного прибутку (площа  $P_{MAX}P_ME_M E$ ) і зростає за рахунок збільшення обсягу (площа  $AEB$ ), але в цілому скорочується.

Таким чином, обмеження монопольної ціни має деякі позитивні наслідки, але одночасно веде до появи дефіциту на ринку в обсязі ( $Q_C - Q_B$ ), тому що за ціною  $P_{MAX}$  обсяг попиту зростає до  $Q_C$ .

Цікаво, що аналогічний регуляторний захід на конкурентному ринку також веде до виникнення дефіциту, але обсяг випуску і чисті вигоди для суспільства після встановлення максимальної ціни в тому випадку скорочуються, а не зростають.

## 8.2. Пряме втручання – обмеження злиття на ринку, що монополізується

*Злиття* – це об'єднання двох або більше фірм за згоди власників об'єднати їхні капітали у власність однієї нової фірми. Основними мотивами на користь злиття з боку власників фірм є збільшення ринкової влади, економія на масштабах виробництва, зменшення втрат через неефективний менеджмент (у випадку, коли успішна компанія поглинає неефективну).

Розрізняють горизонтальне, вертикальне та конгломератне злиття.

*Горизонтальне злиття* – це злиття фірм, які конкурують на одному і тому ж ринку.

*Вертикальне злиття* – це злиття фірм, які пов'язані відношеннями "постачальник–покупець".

*Конгломератне злиття* – це злиття фірм, котрі діють на різних ринках, які не перетинаються (тобто продукція на цих ринках не є заміниками).

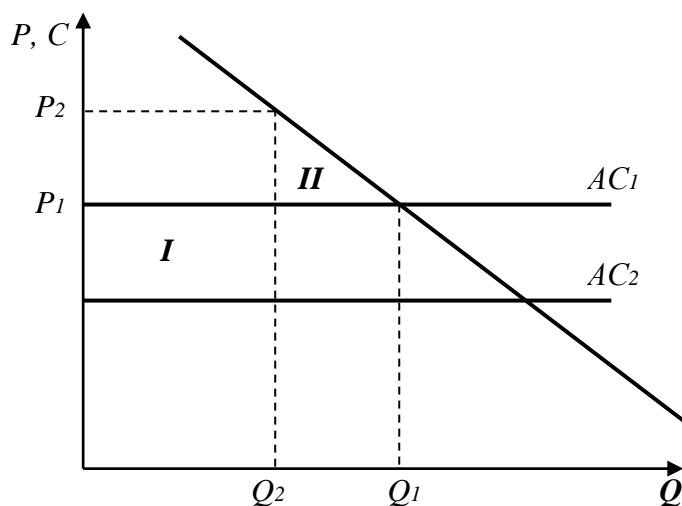
Частіше обмежується горизонтальне злиття (у США, наприклад, при розгляді питань при наданні дозволу на злиття використовується індекс Херфіндаля–Хіршмана, який зростає при горизонтальному злитті фірм).

Головний мотив при обмеженні злиття – посилення ринкової влади об'єднаної фірми може загрожувати конкуренції і призводити до втрат в ефективності.

#### *Приклад горизонтального злиття фірм*

Припустимо, що дві фірми жорстко конкурували на ринку одна з одною, через що ринкова ціна наближалася до конкурентної ефективної ціни на рівні граничної вартості виробництва, що забезпечувало мінімальні прибутки власникам фірм. Таке становище їх не задовольняло, домовитися про підвищення ціни вони не могли через заборони з боку антимонопольного законодавства. Отже, вони вирішили об'єднатися, мотивуючи це бажанням зменшити виробничі витрати.

Дійсно, досить часто при злитті за рахунок економії на масштабі зменшується середня вартість виробництва (на рис. 8.2 – з  $AC_1$  у кожної з двох фірм до злиття до рівня  $AC_2$  у об'єднаної фірми після злиття).



**Рис. 8.2. Наслідки горизонтального злиття двох фірм**

Після злиття конкуренція на ринку зменшилась (а якщо фірм було дві – то й зовсім зникла), в будь-якому разі ринкова влада у новій фірми буде більшою, ніж у кожній з двох менших. Тому нова фірма, максимізуючи свій монопольний прибуток, змогла підвищити ціну з рівня  $P_1$  до рівня  $P_2$ , відповідно обсяг випуску скоротився з  $Q_1$  до  $Q_2$ .

Отже, як бачимо, з одного боку суспільство отримує вигоди через зниження вартості виробництва (на рис. 8.2 в обсязі, що дорівнює площі прямокутника I) – адже економляться рідкісні суспільні ресурси, з іншого – виникають витрати у

вигляді незворотних втрат чистої вигоди (в обсязі, що дорівнює площі трикутника П).

Вертикальне злиття, з одного боку, може навіть заохочуватися, тому що веде до зниження *транзакційних витрат*, з іншого – угода про таке злиття може містити дії, які обмежують конкуренцію, що стає предметом розгляду антимонопольних органів.

Отже, при обмеженні злиття антимонопольне законодавство має враховувати принципи оцінки ефективності, порівнюючи вигоди від злиття фірм для суспільства (не лише для фірм!) з втратами внаслідок обмеження конкуренції.

### 8.3. Наслідки встановлення податків і субсидій на монопольному ринку

Загальна ідея оподаткування неконкурентних ринків полягає у зменшенні привабливості цих ринків шляхом зменшення їхньої прибутковості внаслідок оподаткування, що має привести до послаблення ринкової влади монополістів.

*Встановлення податків* не є специфічним регулятором на монопольних ринках, але веде до дещо відмінних наслідків порівняно з конкурентними ринками. Розглянемо три випадки:

- А) встановлення акцизного податку;
- Б) встановлення одноразового податку;
- В) оподаткування прибутку монополіста.

#### *А. Випадок акцизного податку*

Розглянемо наслідки встановлення акцизного податку за ставкою  $t$  на монопольному ринку (рис. 8.3).

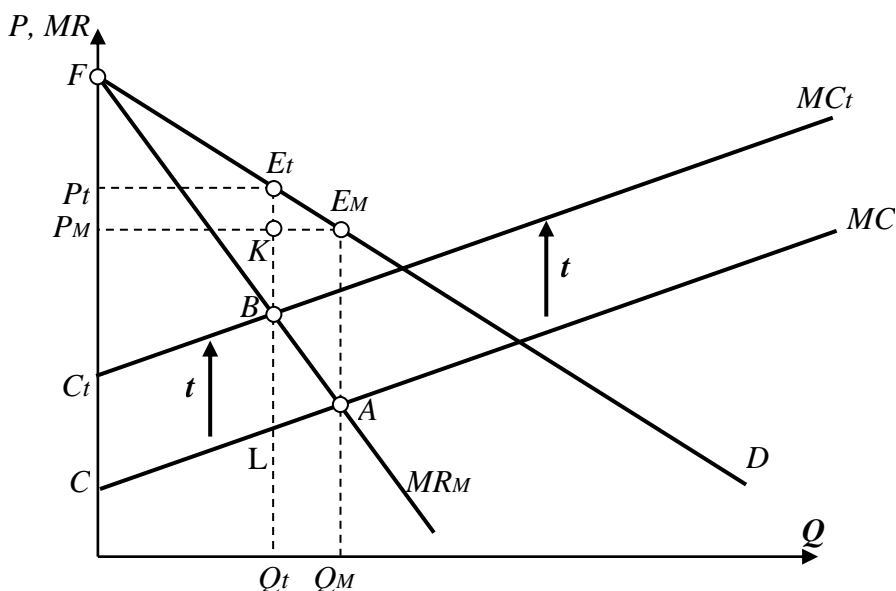


Рис. 8.3. Реакція на встановлення акцизного податку за ставкою  $t$ .



До введення податку ринок перебуває у стані монопольної рівноваги  $E_M$  ( $P_M, Q_M$ ). Внаслідок введення податку змінюються середня ( $AC$ ) і гранична ( $MC$ ) вартість:

$MC_t = MC + t$ ,  $AC_t = AC + t$ , тобто відповідні криві зміщуються вгору на величину ставки податку  $t$ .

*Наслідки оподаткування*

Максимізація прибутку з урахуванням нового податку веде до скорочення обсягу випуску з  $Q_M$  до  $Q_t$ , (якщо попит не є абсолютно нееластичним) згідно з умовою  $MC = MR$  (виконується в т.  $B$ ).

Відповідно змінюється стан рівноваги з т.  $E_M$  на т.  $E_t$  і зростає ціна до  $P_t$ . Закономірним є те, що у випадку лінійної функції попиту ціна зростає на величину меншу, ніж ставка податку:

$$P_t - P_M < t.$$

Це означає, що податковий тягар розподіляється між виробником і споживачами.

*Чисті вигоди для суспільства*, які складатимуться з надлишків виробника, споживачів і податкового збору, зменшаться порівняно з неоподаткованим ринком на величину площі фігури  $ALE_tE_M$ , скорочення торкнеться і монополіста, і споживачів. Надлишок виробника скоротиться (з площі фігури  $CP_ME_M A$  до площі фігури  $C_t P_t E_t B$ ).

Ціна і обсяг випуску ще більше віддаляться від ефективного стану конкурентної рівноваги.

Порівняно з аналогічним конкурентним ринком (тобто з такими ж попитом  $D$  і граничною вартістю  $MC$ ) монополіст бере на себе відносно більшу частку податкового тягаря, ніж конкурентні фірми.

*В. Оподаткування прибутку монополіста*

Цей податок визначається часткою монопольного прибутку, яку фірма має сплатити у бюджет. Тобто ставка податку, напр., 50%, означає, що фірма має сплатити в бюджет половину свого прибутку.

Такий спосіб оподаткування не впливає на розташування кривих граничної вартості, попиту, отже, і граничної виручки. Тому, як і у випадку одноразового податку, фірма, що максимізує прибуток, не буде змінювати свого рішення щодо обсягу випуску і ціни (якщо, звісно, ставка не буде перевищувати 100% – інакше фірмі буде вигідніше вийти з ринку).

Якщо фірма забажає зменшити суму сплаченого податку, вона може прийняти інше рішення щодо обсягу (ціни), але будь-яке інше рішення зменшує її прибуток до оподаткування, тобто і ту його частину, яка залишиться у фірми після сплати податку.

*Недоліком* цього способу оподаткування є те, що фірми будуть зацікавлені приховувати прибуток, зокрема, шляхом штучного завищення вартості виробництва, що веде до зменшення надходжень до бюджету.

Якщо влада намагатиметься вилучити весь (або майже весь) прибуток шляхом встановлення ставок, які наближаються до 100%, тоді у підприємств не буде достатніх економічних стимулів встановлювати обсяги, що максимізують їхні прибутки, а це також сприяє скороченню бюджетних надходжень.

## ТЕМА 9. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНОЇ МОНОПОЛІЇ

### 9.1. Економічна сутність природної монополії

Монополія, яка існує за рахунок економії на масштабі, називається *природною монополією*. Це означає, що одна-єдина фірма обслуговує ринок з меншими витратами на одиницю продукції, ніж дві або більше фірм. Така ситуація виникає, якщо відрізок кривої середньої вартості, розташований по лівий бік від кривої ринкового попиту, постійно спадний.

Отже, зосередження виробництва всього ринкового обсягу блага в одній фірмі у випадку природної монополії економічно ефективніше, ніж на кількох підприємствах. Для природної монополії типовим є те, що мінімально ефективний обсяг виробництва  $Q_E$  (той, що визначається мінімумом довгострокової середньої вартості  $LAC$  (т.  $E$  на рис. 9.1) більший, ніж обсяг попиту  $D$  за ефективною ціною  $P_E$ .

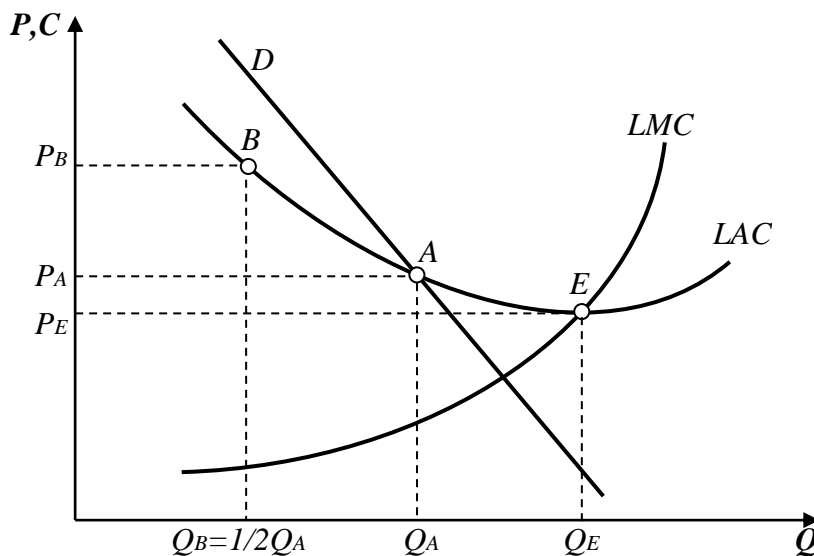


Рис. 9.1. Крива довгострокової середньої вартості природної монополії

У такій ситуації природна монополія може безбитково для себе виробляти лише обсяг  $Q_A$  за ціною  $P_A = LAC_A$ . При спробі демонополізації галузі, наприклад, створенні двох фірм з обсягом випуску у кожній  $Q_B = 1/2 Q_A$ , середня вартість виробництва і безбиткова ціна сягнуть рівня  $P_B = LAC_B > LAC_A$ , тобто суспільство витратить більше рідкісних ресурсів на виробництво того самого обсягу  $Q_A$ , а ціна зросте.

Класичним прикладом галузей із спадною вартістю є *комунальні послуги*, такі, наприклад, як водопостачання, очищення стічних вод та відходів, електроенергетика, телефонні, поштові та транспортні послуги. У всіх цих випадках *технологія*, яка забезпечує виробництво продукції, веде до зменшення середньої вартості при збільшенні випуску; інакше кажучи, дешевше (з розрахунку на один мегават) виробляти електроенергію для одного мільйона

споживачів, ніж для однієї сотні. Тобто технологія є вхідним технологічним бар'єром для нових фірм у такій галузі.

Через спадну вартість виробництва неможливо формувати ефективну ціну на рівні граничної вартості та ефективний обсяг виробництва, що є причиною неспроможності ринку працювати ефективно.

Іншими словами, у разі природної монополії виникає *конфлікт між ефективністю у виробництві і розподільчою ефективністю*:

- згідно з умовами *ефективності у виробництві* продукція на ринку природної монополії має вироблятися однією фірмою, тому що лише це забезпечує мінімізацію використання факторів виробництва на виготовлення продукції;

- проте одна фірма, маючи абсолютну ринкову владу, при максимізації власного прибутку завищуватиме ціну (порівняно з ефективною ціною на рівні граничної вартості) і відповідно до попиту скорочуватиме обсяг випуску, що порушуватиме умови *ефективності в розподілі*. Для забезпечення ефективності в розподілі потрібна конкуренція, тобто поява нових фірм, а це, у свою чергу, призведе до порушення умов виробничої ефективності для кожної із фірм, які працюють у галузі.

Отже, проблеми для державної політики, що виникають на ринку природної монополії, мають ті самі симптоми, що і у випадку неповної конкуренції, зокрема чистої монополії – завищення ціни, зменшення обсягу, скорочення чистих вигід для суспільства, поглиблення нерівності, політичний тиск на владу.

Проте „лікувати” їх у той самий спосіб – за допомогою примусової демонополізації чи створення умов для виникнення конкуренції – неможливо через вищезазначений конфлікт між виробничою і розподільчою ефективністю.

Тому природні монополії звичайно підтримуються державною владою, яка бере на себе регулювання їхньої діяльності.

## 9.2. Цінове регулювання природної монополії

При регулюванні природних монополій переслідується задача послаблення ринкової влади, тобто:

- а) ціни слід максимально наблизити до рівня граничної вартості  $MC$ ;
- б) виробникам слід забезпечити лише нормальний прибуток;
- в) виробництво повинно бути ефективним, слід стимулювати мінімізацію вартості.

Досягти одночасного виконання всіх цих вимог у випадку природних монополій вдається не завжди. Найбільш поширеним шляхом регулювання природних монополій є регулювання цін (тарифів) на товари та послуги монополістів на рівні середньої або граничної вартості.

*Ціноутворення на рівні середньої вартості*

*Правило ціноутворення на рівні середньої вартості  $AC$*  полягає у встановленні органами влади фіксованої ціни  $P_A$ , яка графічно визначається точкою  $E_A$  перетину

кривій попиту та лінії  $AC$  (рис. 9.2), а обсяг випуску встановлюється на рівні  $Q_A$ . Тоді виробництво буде беззбитковим, тобто забезпечується лише нормальний прибуток.

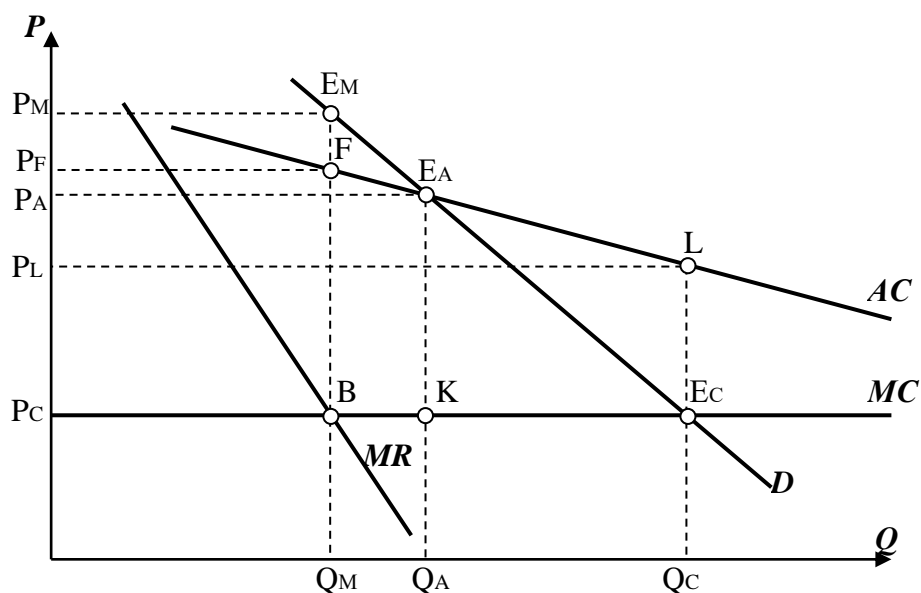


Рис. 9.2. Регулювання природної монополії за правилами середньої вартості ( $P_A=AC$ ) і граничної вартості ( $P_A=MC$ )

Порівняно із станом рівноваги нерегульованої монополії  $E_M$  ціна  $P_A < P_M$ , обсяг  $Q_A > Q_M$ ; монопольний прибуток (площа  $P_F P_M E_M F$ ) перерозподіляється на користь споживачів, втрати чистої вигоди скорочуються, тобто суспільний добробут зростає. Але через те, що обсяг  $Q_A$  менший за **ефективний обсяг**  $Q_C$ , у цьому випадку залишаються втрати чистої вигоди, які чисельно дорівнюють площі трикутника  $K E_A E_C$  (порівняно з випадком ефективного ціноутворення).

#### Ціноутворення на рівні граничної вартості

Виникає ще одне правило – *ціноутворення на рівні граничної вартості*  $MC$ . Воно полягає у встановленні ціни на рівні  $P_C = MC$  відповідно до обсягу попиту конкурентної рівноваги  $Q_C$ . Порівняно з попереднім правилом регулювання в цьому варіанті ціна зменшується, обсяг зростає, сукупний надлишок зростає на величину, що дорівнює площі фігури  $K E_A E_C$ , тобто втрати чистої вигоди зникають зовсім. Але специфіка природної монополії полягає зокрема в тому, що ефективна ціна рівня конкурентної рівноваги  $P = MC$  збиткова для виробника, при такому регулюванні виробництво слід дотувати в сумі, що чисельно дорівнює площі прямокутника  $E_C P_C P_L L$ , джерелом такої дотації можуть бути податки, зібрані на інших ринках.

Отже, суспільство опиняється перед дилемою: або застосувати перше правило, коли виникають втрати чистої вигоди, але виробництво беззбиткове, або застосувати друге правило регулювання, тоді зникають втрати чистої вигоди на ринку природної монополії, але треба відшкодувати необхідні в цьому випадку дотації, що призведе до втрат чистої вигоди на інших ринках.

Тому зовсім без втрат у ситуації регулювання природної монополії обійтися неможливо; виникає проблема вибору "другого найкращого": коли неможливо прийняти найкраще рішення, яке задовольняє всі умови

ефективності, владі і суспільству слід чимось поступитися і прийняти рішення, яке є найкращим серед можливих (тобто друге найкраще).

#### *„Пікове” ціноутворення*

Для деяких природних монополій типовою є періодична зміна попиту, наприклад, зміна попиту на електроенергію протягом доби. У пікові години попит набагато більший, ніж у позапікові. Специфіка технології не дозволяє суттєво змінювати обсяги виробництва протягом доби, тому монополіст встановлює різні ціни відповідно до коливань попиту: високу ціну у піковий період і нижчу ціну у позапіковий період (відповідно до станів монопольної рівноваги). Це стимулює споживання у позапіковий період і збільшує прибутки монополіста. У випадку регульованої монополії ціни можуть встановлюватися на ефективному рівні  $P = MC$ . Аналогічно можна диференціювати ціни протягом доби при ціноутворенні на рівні середньої вартості.

Суттєвою є проблема встановлення тарифів для природних монополістів, тобто питання, *хто* встановлює тарифи.

### **9.3. Альтернативи ціновій політиці щодо природних монополій**

В аналізі державної політики щодо природних монополій слід передбачити альтернативні шляхи розв'язання проблеми неефективності. Світовий досвід проведення такої політики дозволяє виділити чотири основні альтернативи:

- 1) регулювання природних монополій;
- 2) забезпечення змагальності у сфері природної монополії;
- 3) перетворення приватної монополії на державне підприємство;
- 4) бездіяльність.

Перша з альтернатив була проаналізована вище (п. 9.2), тому зосередимось на стислій характеристиці інших.

#### *Забезпечення змагальності у сфері природної монополії*

Для забезпечення змагальності необхідно перш за все знизити бар'єри, що виникають для входження на ринок нових учасників. Основний бар'єр у випадку природних монополій – технологічний. Влада повинна сприяти технологічним вдосконаленням. Адже через зміни технології можлива зміна ситуацій із вартістю виробництва, тобто можна виробляти значно менші обсяги благ за незначних витрат.

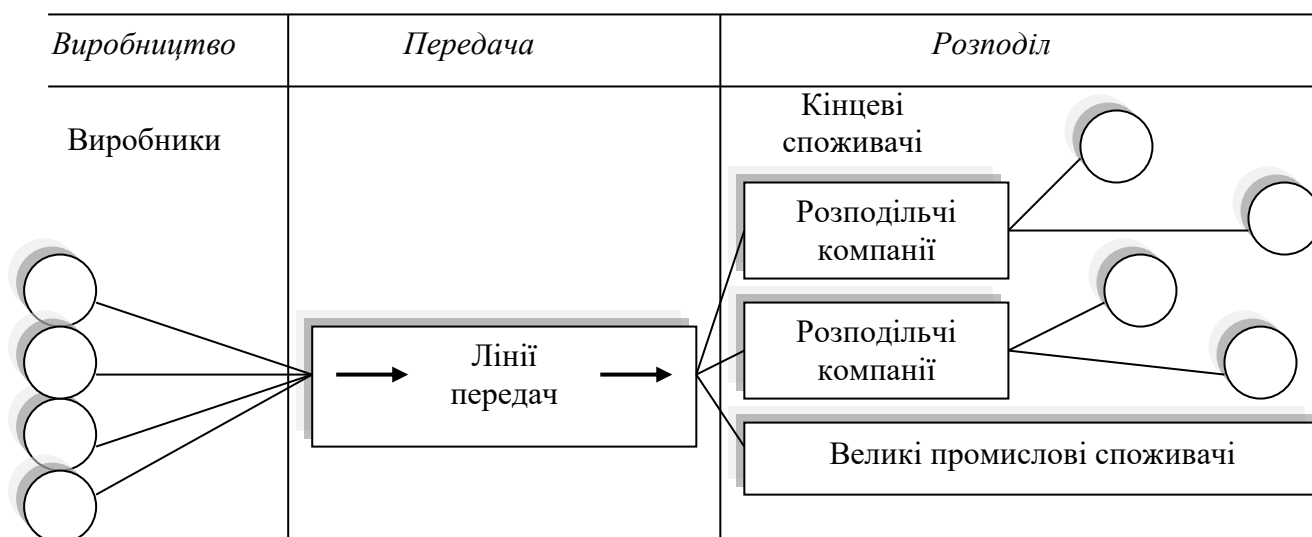
Електроенергетика є вдалим прикладом ефекту *зміни технології*. Колись виробництво електроенергії забезпечувалося великими тепло- та гідроелектростанціями, а найбільш економне постачання електроенергії досягалося завдяки насиченій мережі енергосистем у національному або навіть міжнародному масштабі. Отже, обидва аспекти електроенергетики (виробництво і постачання) призводили до *спадної вартості*. Однак нові технології дають можливість виробляти електроенергію з меншими витратами на значно менших електростанціях. Тому в багатьох країнах виникає тенденція надання можливості увійти в монополізовану галузь виробництва електроенергії цим меншим конкуруючим станціям, водночас залишаючи монополію в

енергопостачанні. Система телефонних та поштових послуг також зазнає масштабних *технологічних змін*, які спричинили радикальні зміни в регулюванні цих галузей та передачу значної частини їхніх функцій приватному сектору в багатьох країнах.

Досить ефективний інструмент впровадження змагальності на ринку природних монополій – проведення конкурсів (тендерів) на право займатися діяльністю у сфері природних монополій. Таке право надається переможцю конкурсу, який запропонує кращі умови постачання відповідного блага для споживачів. Перш за все це стосується ціни, яка завдяки змагальності у переможця наблизатиметься до ефективної ціни. Щоправда, проблемою залишається забезпечення привабливих для учасників умов конкурсу (слід врахувати, що специфіка багатьох природних монополій ускладнює організацію конкурсу, адже його учасники повинні відповідати досить складним умовам, і це інколи не дозволяє забезпечити наявність більше ніж одного претендента). Також проблемою для влади є підготовка умов конкурсу через змінність ситуації на ринках. Якщо в угоді з переможцем, наприклад, фіксувати тариф, за яким фірма продаватиме продукцію, то він з часом може виявитися збитковим через зростання цін на ресурси; тобто треба врахувати механізм перегляду тарифів, а це може "з'їсти" всі вигоди від послаблення регуляції. Інколи змагальність вдається забезпечити природним шляхом – якщо внаслідок значного зростання попиту галузь перестає бути природною монополією.

#### *Реструктуризація природної монополії*

Вагомою можливістю забезпечення змагальності є реструктуризація природних монополій. У багатьох випадках, коли йдеться про природні монополії, можна виділити три складові елементи, присутні в кожній галузі: 1) виробництво; 2) передача; 3) розподіл (рис. 9.3).



**Рис. 9.3. Вертикально інтегрована структура природної монополії та природно-монополійні сегменти в її складі**

Така фактично вертикально інтегрована структура фірми раніше розглядалась як природна монополія. Але в 1960-х рр. почався процес

реструктуризації, коли виділяється окремо "природно-монопольний сегмент" – лінії передач, а також інші складові, які фактично не мають властивостей природних монополій і не потребують регулювання, якщо їх виділити в окремі підприємства.

Процес забезпечення змагальності на ринках природних монополій розпочався і в Україні. Так, ринки житлових та комунальних послуг традиційно розглядалися як сфера місцевих природних монополій, але останнім часом на ринку житлових послуг (обслуговування внутрішньої інфраструктури будинків) поступово створюються конкурентні умови. Вони досягаються через проведення тендерів. Також демонополізується вивезення сміття; в Одесі, наприклад, на відповідному тендері колишні комунальні підприємства програли новим приватним фірмам право займатися цим бізнесом через пропозицію вигідніших умов виконання роботи для міста.

#### *Маніпулювання державною власністю на ринку природної монополії*

Третя альтернатива політики щодо природних монополій – *державна власність*. Така практика використовувалася в деяких країнах Європи в повоєнні роки – замість того, щоб мати головний біль щодо ефективного регулювання діяльності фірми-монополіста як приватного підприємства, влада йшла на націоналізацію відповідних галузей.

Класичний приклад такої політики – повоєнна Велика Британія, де почергово проводилася приватизація і реприватизація у сфері деяких природних монополій залежно від того – лейбористська чи консервативна партія перемагала на виборах – відповідний уряд реалізував партійну програму.

Отже, досвід різних країн свідчить, що підприємства, які є природними монополістами, можуть перебувати і в державній, і в приватній, і в комунальній (місцеві монополії) власності. Однак цей самий досвід свідчить про те, що ефективнішим у випадку природної монополії є регульоване державою приватне підприємство (вища мотивація до ефективного менеджменту і економніше витрачання ресурсів).

Проте, якщо брати до уваги інші цілі політики, перевага може надаватися державній власності – в деяких країнах (більшою мірою – посттоталітарних) вважається за доцільне утримувати стратегічно важливі для питань національної безпеки галузі (а до них належить більшість природних монополій) у державній власності. У тій же Британії існує думка, що "приватні" монополісти не зацікавлені вкладати гроші в підтримку діяльності фірми, якщо це не обіцяє принести їм прибуток, тому на приватних британських залізницях зростає аварійність (через недофінансування заходів безпеки).

Остаточне рішення щодо форми власності повинно прийматися з урахуванням сукупності економічних, соціальних і політичних чинників – таких, як, наприклад, національна безпека, соціальні аспекти.

#### *Українське законодавство про природні монополії*

Основним законодавчим актом, що регламентує державну політику в сфері природних монополій, є Закон України „Про природні монополії” від 20.04.2000.

У Законі дається таке визначення природної монополії (ст.1): це „стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш

ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)".

У Законі визначаються органи, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, сфери діяльності суб'єктів природних монополій та суміжні ринки, предмет регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (ціни або тарифи на товари та доступ споживачів до товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій), принципи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (серед них слід виділити принцип самокупності) та обов'язки цих суб'єктів.

У ст. 5 Закону визначено, в яких саме сферах регулюється діяльність суб'єктів природних монополій:

- (1) транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- (2) транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл;
- (3) транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;
- (4) передачі та розподілу електричної енергії; користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
- (5) управління повітряним рухом; зв'язку загального користування;
- (6) централізованого водопостачання та водовідведення;
- (7) централізованого постачання природної енергії;
- (8) спеціалізованих послуг транспортних терміналів, портів, аеропортів за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України.

У цьому переліку п. 6,7 стосуються *місцевих природних монополій*, адже територіальні межі відповідних ринків визначаються відповідною мережею, яка охоплює у кожному випадку окремий населений пункт.

Для аналізу конкурентного середовища суттєвим є поняття ***суміжного ринку*** – це товарний ринок, що не перебуває у стані природної монополії, для суб'єктів якого реалізація вироблених товарів або використання товарів інших суб'єктів господарювання неможливе без безпосереднього використання товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.



## ТЕМА 10. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНИМИ БЛАГАМИ: МОЖЛИВОСТІ РИНКУ ТА ДЕРЖАВИ

### 10.1. Суспільні блага та неспроможність ринку. Класифікація суспільних благ

*Суспільні блага* – це блага, надання яких окремій особі неможливе без одночасного надання їх іншим особам: не можна позбавити когось можливості користуватися світлом маяка чи системою національної безпеки. Звідси слідує характеристика суспільних благ – *невиключеність у споживанні*.

Надання суспільного блага новому споживачеві не потребує додаткових виробничих витрат (звідси ознака – *неконкурентність у споживанні*). Суспільні блага не можуть бути поділені між споживачами (*неподільність*). Класичними прикладами таких благ є національна оборона, юстиція або правнича система, щеплення проти хвороб, національні парки, система водопостачання або каналізації, національні бібліотеки та інші національні культурні заклади.

*Невиключеність у споживанні* означає, що витрати на виключення когось із числа споживачів такого блага є надзвичайно високими, що робить це виключення економічно недоцільним або взагалі нездійсненним.

*Неконкурентність у споживанні* означає, що гранична вартість обслуговування кожного додаткового споживача (окрім першого) дорівнює нулю або настільки незначна, що цією величиною можна знехтувати. Наприклад, для того, щоб мостом міг скористатися хоч один споживач, має бути побудований, отже, вартість обслуговування першого споживача цього блага дорівнює вартості всього моста (ТС). Вартість обслуговування вже другого і кожного наступного додаткового споживача не потребує додаткових витрат, тобто дорівнює нулю. Отже, міст є благом, яке неконкурентне у споживанні.

Але при великій кількості користувачів міст буде неспроможний пропустити їх усіх без затримок, тобто додаткових витрат.

Блага, які, починаючи з певної кількості споживачів ( $N$ ), втрачають властивість неконкурентності у споживанні, називаються *переобтяженими благами*. Тобто переобтяженість означає, що гранична вартість  $MC_{N-1}$  обслуговування  $(N-1)$ -го споживача дорівнює нулю, а, починаючи із споживача з порядковим номером  $N$ , обслуговування кожного з нових споживачів потребуватиме додаткових витрат ( $MC_N > 0$ ).

Блага, які є одночасно невиключні і неконкурентні, називаються *чистими суспільними благами*. На відміну від суспільних благ, виключні і конкурентні блага називаються *чистими приватними благами* (одяг, їжа). Невиключні і конкурентні блага (риба в океані), а також виключні і неконкурентні блага (кабельне телебачення) називаються *змішаними благами*. Не завжди легко однозначно сказати, чи благо виключне або конкурентне, чи ні, тому що витрати на обслуговування додаткового споживача та витрати на виключення можуть коливатися від нуля до значних величин неперервно.

У випадку, коли ресурси перебувають у спільній власності (або коли права власності на ресурси взагалі не визначені), вони є конкурентними у споживанні (тому що споживання кожної одиниці таких ресурсів зменшує їх доступність для інших), проте вони мають властивість невиключеності у споживанні. Прикладом таких благ є довкілля у широкому розумінні (зокрема, ліси, моря, ріки, повітря), риба в морях і океанах, родовища нафти й газу. У всіх цих випадках досить дорого (приклад лісів) або взагалі неможливо (приклад риби в океані) обмежити доступ до цих ресурсів.

Продукція природних монополій часто може розглядатись як приклад змішаних благ, які є неконкурентні, проте виключені із споживання. Як приклад можна навести кабельне телебачення (вартість обслуговування додаткового споживача дуже мала порівняно з витратами на забезпечення трансляції). Мережі електропередач, залізничні колії також дозволяють отримувати блага, які практично неконкурентні у споживанні, тому що вартість інфраструктури незрівнянно більша, ніж вартість обслуговування (підключення) додаткового споживача. Проте обмежити доступ до всіх цих благ досить дешево, що свідчить про їх виключність із споживання.

Багато які послуги, що надаються суспільству органами державного управління можуть розглядатись як суспільні блага. Це, зокрема, нормотворча діяльність. Виключити когось із громадян можливостей користуватись цими послугами важко і не бажано. Поява нових громадян практично не впливає на рівень бюджетних видатків на фінансування державного управління. Навіть якщо послуги органів державного управління неякісні, тобто уряд своїми діями завдає шкоди суспільству, характеристика продукту діяльності влади залишається незмінною. В даному випадку можна говорити про *суспільні антиблага*, споживання яких індивідам не приносить вигоди, а завдає шкоди.

Чисті суспільні блага, вигоди від споживання яких обмежуються лише певною територією, називаються *чистими локальними благами*.

## **10.2. Позитивні та негативні зовнішні ефекти як суспільні блага**

Часто позитивні зовнішні ефекти, які приносять спільну користь суспільству чи окремим групам індивідів, можуть розглядатись як суспільні блага. Так, системний позитивний зовнішній ефект від вищої освіти (тобто вигоди від наявності в суспільстві людей з вищою освітою) неконкурентний у споживанні і невиключний; отже цей побічний продукт вищої освіти є чистим суспільним благом. Так само позитивний ефект. Який виникає внаслідок профілактичного щеплення груп ризику, забезпечує профілактику захворювань навіть тим, хто й не здогадується про існування деяких інфекційних хвороб і груп ризику. Тому такий ефект також є прикладом чистого суспільного блага.

Взагалі при виробництві і споживанні товарів і послуг досить часто виникають додаткові вигоди або витрати для осіб, які не є безпосередніми учасниками ринку, де виробляється така продукція. Тобто вони не фінансують виробництво, хоча можуть отримувати вигоди і не отримують компенсацій,

якщо йдеться про випадки, коли сторонні особи потерпають від існування таких ринків. Такий стан речей не можна вважати справедливим.

*Зовнішні ефекти* – це витрати або вигоди від здійснення ринкових операцій, які не відображені в ринковій ціні. Інакше кажучи це прямі впливи діяльності одних економічних агентів (які є учасниками ринкової операції купівлі-продажу) на діяльність інших економічних агентів, які не є учасниками цього ринку. Такі впливи можуть бути сприятливими і приносити вигоди іншими учасникам (позитивні впливи) і можуть бути несприятливими і приносити додаткові витрати для інших учасників (негативні впливи).

*Негативний вплив або ефект* – прямий вплив дій учасників окремого ринку на втрати добробуту інших економічних агентів (що не є учасниками цього ринку), які не компенсуються через ціновий механізм. Такі втрати добробуту називаються *зовнішніми втратами*.

*Позитивний вплив або ефект* – прямий вплив дій учасників окремого ринку на підвищення добробуту інших економічних агентів, які не компенсуються через ціновий механізм. Таке підвищення добробуту створює *зовнішні вигоди*.

У разі існування зовнішніх ефектів ринок у змозі забезпечити певний обсяг продукції за ринковою ціною, але робить це неефективно: або виробляє надто мало продукту, або надто багато і за ціною або занадто високою або занадто низькою.

#### *Позитивні зовнішні ефекти:*

1. «Виробництво – виробництво»: наприклад, тепла вода від АЕС, використовувана в пониззі річки рибними господарствами;
2. «Виробництво – споживання»: наприклад, приватні ліси для промислового використання, які приносять насолоду любителям природи;
3. «Споживання – виробництво»: наприклад, хобі одного з мешканців – розведення квітів під вікнами свого будинку, а це сприяє зростанню доходів бджоляра, вулики якого розташовані неподалік;
4. «Споживання - споживання»: наприклад, імунізація проти інфекційних хвороб, яка допомагає захищати інших людей.

За умови відсутності зовнішніх ефектів стан ринкової рівноваги досягається в точці ринкової рівноваги  $E$ , де  $MB=MC$ . Ця умова визначає відповідні ефективний обсяг  $Q_E$  і ефективну ціну  $P_E$ . (рис. 10.1). Однак позитивний зовнішній ефект призводить до того, що благо виробляється в недостатніх обсягах і продається за ціною, нижчою, ніж ефективна ціна.

Вигоди окремої особи від споживання блага далі називатимемо *приватними вигодами*:  $MB=MPB$ ;  $TB=TPB$

У випадку існування позитивного зовнішнього ефекту кожна додаткова одиниця споживаного блага приносить *граничні зовнішні вигоди (MEB)* – це вигоди третіх осіб, які не є безпосередніми учасниками ринку, тобто вони не є покупцями і не сплачують за благо. У підсумку кожний заданий обсяг вироблених благ  $Q$  приносить цим зовнішнім користувачам *сукупні зовнішні вигоди (TEB)*.

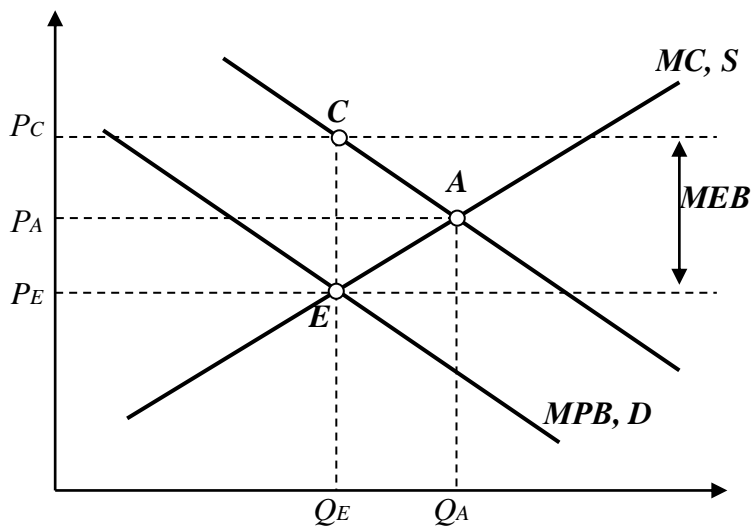


Рис. 10.1. Наслідки існування позитивного зовнішнього ефекту

Отже, з урахуванням зовнішнього ефекту кожна одиниця блага приносить суспільству вигоди, які оцінюються величиною граничних суспільних вигід ( $MSB$ ):  $MSB = MPB + MEB$  і рівноважному стану відповідають ефективна ціна  $P_A$  і ефективний обсяг  $Q_A$ . Позитивний зовнішній ефект призводить до того, що благо виробляється в недостатніх обсягах і продається за ціною, нижчою, ніж ефективна ціна. Недовиробництво блага призводить до втрат у чистій вигоді для суспільства або втрат в ефективності, які чисельно дорівнюють площі трикутника  $ACE$ .

Класичним прикладом ефектів, які приносять зовнішні вигоди споживачам, вважається освіта. За відсутності державної системи існуватиме приватний ринок освіти, і люди мусять платити за набуті знання. Однак суспільство в цілому отримує вигоди від наявності кваліфікованих працівників, які сприяють підвищенню темпів зростання економіки. Отже, є додаткові вигоди, якими користуються всі члени суспільства. Проблемою для державної політики є дисбаланс між ефективною кількістю студентів, яка формується з урахуванням суспільних вигід від вищої освіти і вартості навчання, і тією кількістю абітурієнтів, які готові сплачувати за навчання.

Практично це означає, що фінансування освіти, яке можуть забезпечити зацікавлені в освіті абітурієнти, є недостатнім для підготовки тієї кількості фахівців, у якій зацікавлене суспільство.

#### *Негативні зовнішні ефекти, інтерналізація зовнішніх ефектів*

Чотири з восьми можливих наслідків зовнішніх ефектів стосуються негативних:

1. «Виробництво – виробництво»: забруднення токсичними хімічними відходами, яке завдає шкоди промисловому виробництву.
2. «Виробництво – споживання»: забруднення повітря заводами, яке завдає шкоди людям, що проживають поруч.
3. «Споживання – виробництво»: внаслідок пікніків на природі виникають лісові пожежі, які завдають шкоди лісовому господарству.

4. «Споживання – споживання»: гучна музика в одній з квартир порушує спокій інших мешканців.

Яскравим прикладом негативного впливу на інших споживачів є паління. Але ринкова ціна відображатиме лише вигоди для тих, хто палить і вартість цигарок для виробників. У цьому випадку можна встановити податки на тютюнові вироби, і тим самим на їх споживання.

*Інтерналізація зовнішніх ефектів: коригуючи податки і субсидії*

Усунення позитивних або негативних зовнішніх ефектів, що дозволяє ринку перейти в ефективний стан, називається *інтерналізацією зовнішніх ефектів*. Тобто треба так вплинути на попит і пропозицію, щоб вони відбивали відповідно суспільні вигоди і суспільні витрати, а не лише приватні вигоди і витрати.

У випадку позитивного зовнішнього ефекту треба змусити когось платити за зовнішні ефекти так, щоб з урахуванням додаткових фінансувань крива  $D$  ( $MB$ ) співпала б з кривою  $MSB$ . Як відповідний інструмент інтерналізації позитивних зовнішніх ефектів запроваджується *коригуючи субсидія*, яка нараховується за кожну одиницю виробленого блага за ставкою  $S$ , що дорівнює величині граничних зовнішніх вигід ( $MEB$ ). Інтерналізація позитивного зовнішнього ефекту дозволяє збільшити обсяги виробництва до ефективного рівня і збільшити ціну до ефективного рівня.

У випадку негативного зовнішнього ефекту треба змусити когось платити за зовнішні витрати. Як відповідний інструмент запроваджується *коригуючий податок*, який встановлюється на кожну одиницю виробленого блага за ставкою  $t$ , яка дорівнює граничним зовнішнім витратам. Інтерналізація негативного зовнішнього ефекту дозволяє скоротити обсяги виробництва до ефективного рівня. В результаті через державне втручання можна досягти більш ефективного розміщення ресурсів, ніж за умов нерегульованого ринку. Одночасно, вирішується проблема фінансування природоохоронних заходів.

*Інші інструменти державної політики для усунення негат. зовн. ефекту:*

1. штрафи за забруднення довкілля;
2. державна регламентація, тобто встановлюються гранично допустимі норми вмісту шкідливих речовин у викидах.

Щоб спростити адміністрування екологічних податків може бути встановлена обмежена кількість ліцензій на право забруднення довкілля в певних обсягах.

### **10.3. Проблема фінансування виробництва суспільних благ або проблема „зайців”**

Основною проблемою забезпечення суспільними благами є фінансування їх виробництва. Адже хто платитиме за ресурси, потрібні для будівництва й утримання громадського парку? Очевидно, що ми зацікавлені не сплачувати самі за використання суспільного блага, а примушувати платити інших. Це можна назвати *проблемою безоплатного проїзду*, або *проблемою «зайців»*, яка

виникає при наданні суспільного блага споживачам: люди намагаються уникнути сплати за благо, яким вони користуються, якщо за нього платять інші.

Малоймовірно, що якась приватна фірма візьметься за надання такого блага, оскільки це потребує дуже великих інвестицій, і вона не може бути впевнена в отриманні хоч якого-небудь прибутку. Ці блага, що навіть, якщо й вироблятимуться, то в неефективному обсязі, що сприятиме втратам суспільного добробуту. В цьому і є прояв *неспроможності ринку* у випадку суспільного блага: ринковий механізм неспроможний виробляти ці блага в ефективному обсязі і утворювати ефективні ціни, на які б добровільно погоджувались раціональні споживачі через властивість невиключеності суспільних благ, яка веде до проблеми «зайців». Однак люди дійсно мають вигоду від суспільного блага, і це приводить до висновку про необхідність державного втручання у вирішення проблеми.

Отже, через практичну неможливість вирішення проблеми „зайців” типовішою є ситуація, коли доводиться застосовувати шляхи забезпечення постачання суспільних благ, використовуючи політичні *механізми суспільного вибору*. Так, влада може організувати збір податків, щоб за допомогою податкового збору відшкодувати виробництво суспільного блага. Ставки оподаткування в демократичному суспільстві мають визначатись відповідно до тих принципів, які закладені в передвиборній платформі політиків.

У багатьох випадках індивіди об'єднують свої зусилля по фінансуванню виробництва деяких благ, які можуть використовувати спільно, проте їх не вигідно (надто дорого) виробляти самостійно. Характеристики деяких з цих благ наближаються до чистих суспільних, як, наприклад, охорона під'їзду у багатоквартирному будинку. Тут виключення з користування можливе (якщо не впускати у будинок тих, хто відмовляється сплачувати свою частку за охорону).

У більшості випадків такі блага спільного користування є змішаними: неконкурентні у споживанні (але із властивістю переобтяження) та виключені з користування. такі блага називають *клубними благами*. Прикладами можуть бути плавальний басейн чи клуби за інтересами. Відповідна теорія має назву *теорії клубів*.

У таких випадках користувачі клубних благ мають домовитися про поділ між собою витрат на фінансування блага, що має узгоджуватися з вигодами, які вони отримують від членства у клубі. Предметом спільного узгодження має бути обсяг виробництва (і відповідно фінансування) спільного блага, розподіл внесків між членами клубу та кількість членів клубу.

Суттєвим є те, що теорія клубів не передбачає участі влади у визначенні розмірів клубу, обсягів клубних благ і фінансування їх виробництва. Ефективний стан досягається на основі *добровільної угоди*, яка і забезпечує досягнення оптимуму.

## ТЕМА 11. РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ВИЗНАЧЕННІ СУСПІЛЬНОГО ВИБОРУ І ДОСЯГНЕННІ ДОБРОБУТУ

### 11.1. Методологічні засади теорії суспільного вибору. Політичний ринок та його учасники

Державна влада – це комплекс інституцій, що складаються з тисяч індивідів, і кожен з них має власні економічні цілі. Певна державна політика є результатом вибору, який здійснюють ці індивіди. Аналізуючи такий вибір, економісти розвинули теорію політичних ринків на зразок теорії ринків економічних благ – *теорію суспільного вибору* (або *економічну теорію політики*).

Теорія ринкової системи і теорія політичних систем оперують різними поняттями, між якими можна встановити певні паралелі, що ілюструє табл. 11.1.

*Таблиця 11.1*

#### Дефініції теорії ринкової системи і теорії політичних систем

<i>Ринкова система</i>	<i>Демократична політична система</i>
Процес обміну	Політичний процес
Приватні блага	Суспільні блага
Система економічних цінностей	Система різноманітних плюралістичних цінностей
Власна користь	Суспільна користь
Економічні ролі (виробники – споживачі – роботодавці)	Політичні ролі (політики – громадяни – групи особливих інтересів)
«Невидима рука» ринку	«Видима рука» (ДРЕ)
Суверенітет споживача	Суверенітет громадянина
Прибуток як винагорода	Влада як винагорода
Підприємство як основний інститут	Державна влада як основний інститут
Операційні принципи: ефективність, продуктивність, зростання	Операційні принципи: справедливість, рівність, чесність

Вихідний пункт теорії суспільного вибору полягає в тому, що люди діють у політичній сфері, маючи на меті власні інтереси, тобто ця теорія вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують владні інститути у власних інтересах. Теорія суспільного вибору переносить основні риси методології економічного аналізу на політичні процеси. Характерною рисою даної теорії є погляд на політику як на обмін. Нобелівський лауреат Дж. Б'юкенен у книзі “Конституція економічної політики” зазначав: „Політика є складною системою обміну між індивідами, в якій останні колективно прямують до своїх особистих цілей, тому що не можуть досягти їх шляхом звичайного ринкового обміну. Тут немає інших інтересів, окрім індивідуальних. На ринку люди обмінюють яблука на апельсини, а в політиці – погоджуються сплачувати податки в обмін на необхідні всім і кожному блага”.

У теорії політичного вибору учасниками політичних ринків є:

- виборці;

- політики (представницька влада);
- бюрократія (виконавча влада).

Схематично політичний ринок можна проілюструвати за аналогією з ринками товарів та послуг, де повинні бути представлені учасники з боку попиту і пропозиції (рис. 11.1).



Рис. 11.1. Політичний ринок та його учасники

**Виборці** – споживачі у політичному процесі. На політичному ринку попит виборців на передвиборчі обіцянки політиків відображають: голосування, їх участь у внесках на виборчі кампанії та лобіювання особливих інтересів у відповідь на передвиборчі обіцянки політиків. Виборці готові підтримати політику і відповідно політиків, що можуть (як їм здається) найбільше покращити їхнє становище, і навпаки, відхиляють політику. Яка не відповідає їхнім інтересам або просто незрозуміла. Як правило, виборці недостатньо проінформовані щодо реальних намірів політиків і здійсненність їхніх обіцянок, про наслідки реалізації передвиборчих програм.

**Політики** – це обрані управлінці від Президента країни до мера міста, депутати парламентів і місцевих виборних органів самоврядування. Політики є продавцями на політичному ринку, вони пропонують передвиборні обіцянки, за які хочуть отримати голоси виборців. Політики можуть об'єднуватись у різні коаліції, найпоширенішою формою яких є політичні партії.

**Бюрократія** (чиновники, виконавча влада) – представники державної влади на різних рівнях, які працюють у різноманітних державних установах; вони забезпечують збирання податків і виробництво суспільних благ. Чиновники високого рангу (наприклад, члени Кабінету Міністрів) призначаються на свої посади політиками, чиновники нижчих рангів призначаються на посади вищими за посадою чиновниками.

Виборці, політики і бюрократія здійснюють свій економічний вибір з метою максимального наближення до своїх цілей. Але кожна група обмежена у своєму виборі.

**Політична рівновага** – це угода щодо рівня виробництва суспільних благ, яка визначається специфічною процедурою колективного вибору і розподілом податкових часток між індивідами.



Податкова частка  $t_i$  індивіда  $i$  – це його внесок у фінансування суспільного блага. Сума податкових часток всіх індивідів має дорівнювати середній вартості виробництва суспільних благ.

Чинниками політичної рівноваги є:

1. правила здійснення суспільного вибору, тобто скільки голосів «за» треба отримати для перемоги, які вимоги щодо явки виборців;
2. середня і гранична вартість суспільного блага;
3. інформація, доступна виборцям щодо витрат і вигід, які асоціюються з виборами;
4. розподіл податкових часток між виборцями, вплив збільшення податків на зміну результатів випуску благ;
5. розподіл вигід серед виборців.

Виборці беруть участь у виборах і віддають свій голос за якусь пропозицію тільки тоді, коли вони очікують якогось поліпшення для себе. Для раціонального виборця найбільш уподобаним політичним результатом буде такий обсяг  $Q_E$  постачання благ з боку державної влади, коли його податкова частка  $t_i$  дорівнює особистій граничній вигоді ( $MB_i$ ) від споживання останньої із спожитих одиниць блага з номером  $Q_E$ :  $MB_i = t_i$  (рис. 11.2).

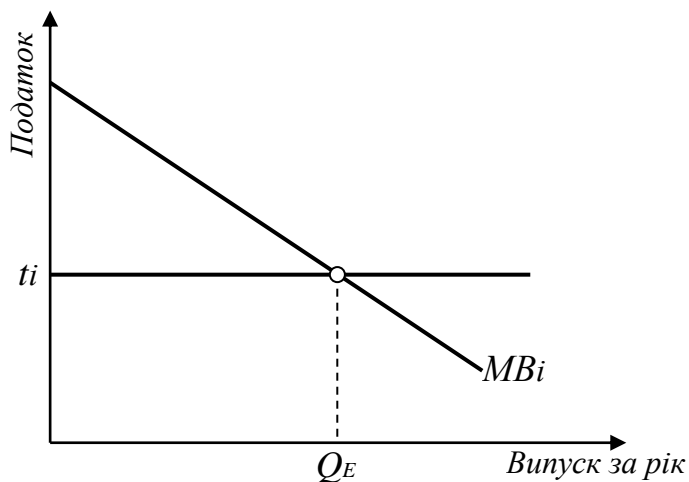


Рис. 11.2. Найбільш уподобаний політичний результат для виборця

Виборці приймають рішення щодо участі в голосуванні, беручи до уваги власні вигоди і витрати на таку участь. Вони можуть ухилитись від участі в голосуванні, вважаючи це не вигідним для себе, – таке ухилення називається *раціональним ігноруванням*. Його може спричинити і недостатня інформація щодо передвиборних пропозицій, і зневіра в те, що його кандидат може перемогти, і навпаки, впевненість у тому, що його кандидат переможе і без участі цього виборця. Якби за радянських часів не було певного примусу до участі у виборах, то, мабуть, більшість громадян "раціонально ігнорували" б вибори, саме виходячи з останнього міркування. Нарешті, у людини можуть бути кращі особисті альтернативи використання свого вільного часу. Але раціональне ігнорування може призводити до спотворення підсумкової картини виборів, особливо якщо врахувати, що активність різних соціальних груп на виборах суттєво різниться.

## 11.2. Економічні втрати від перерозподілу доходів. Конфлікт між ефективністю економіки і справедливістю

У кожному суспільстві поняття добробуту і справедливості набувають першочергової ваги як для політиків, так і для всіх громадян країни. Залежно від розуміння цих понять і способів вимірювання добробуту і справедливості будується соціальна політика кожної держави. З кінця ХІХ – початку ХХ ст. у провідних державах світу відбувся поворот економічної політики урядів у бік нової концепції відповідальності держави за добробут населення (провідниками такого курсу були Бісмарк у Німеччині, Гладстоун в Англії, Ф.Рузвельт у США). Це була ідея *держави загального добробуту*, в якій влада пристосовує ринкові сили для захисту індивідів від випадковостей і гарантує людям мінімальні соціальні стандарти життя.

У сучасного суспільства є достатньо підстав бути незадоволеними ринковим розподілом доходів, і це можна розглядати як *неспроможність ринкової системи з огляду на соціальні чинники*. Питання про потрібний (бажаний) ступінь рівності в суспільстві є чітко невизначеним і дискусійним. У демократичних суспільствах підтверджено *принцип рівності політичних прав*. Останні декілька десятиріч також стала домінувати громадська думка про необхідність надання *рівних економічних можливостей* (рівний доступ до освіти та до робочих місць).

Але принцип *рівності економічного становища*, який передбачає однаковий рівень споживання, не викликає широкої підтримки в економічно розвинених країнах, залишаючись фундаментальним принципом прихильників лівої ідеї.

При аналізі тих або інших напрямів державної політики, окремих державних програм і заходів завжди слід брати до уваги, як дії держави позначаються на стані справедливості в суспільстві. У цьому питанні визначається три види справедливості: *горизонтальна, вертикальна і справедливість між поколіннями*.

**Горизонтальна справедливість** означає однакове ставлення до тих, хто перебуває в рівнозначних умовах.

**Вертикальна справедливість** визначає розподіл товарів і послуг між тими, хто перебуває в нерівнозначних умовах.

**Справедливість між поколіннями** має враховувати витрати і вигоди пропонованих варіантів державної стратегії або програм для майбутніх поколінь. Так, збільшення державного боргу з метою підвищення поточного споживання фактично означає запозичення у майбутніх поколінь і веде до підвищення теперішнього добробуту за рахунок погіршення майбутнього становища нащадків.

Згідно з Артуром Оукеном перерозподіл означає вилучення грошей від дуже багатих у "бочку перерозподілу" для найбільш бідних, проте бочка перерозподілу дірява: чим більше збирається туди податків для перерозподілу, тим більший відсоток втрачається на шляху трансфертів від багатих до бідних.

**Причини втрат різноманітні:**

1) значні адміністративні видатки забезпечення програм перерозподілу; сюди входять як адміністративні видатки на ідентифікацію кола реципієнтів програми перерозподілу, так і на збір та розподіл коштів чи інших ресурсів.

2) зменшення стимулів до праці і заощаджень при високих прогресивних ставках оподаткування великих доходів, що скорочує базу оподаткування порівняно з випадком низьких ставок оподаткування і зменшує заощадження; заощадження, у свою чергу, є головним джерелом для інвестицій, і тому їх скорочення веде до уповільнення темпів економічного зростання.

Дестимулюючий ефект перерозподілу за певних умов може полягати у виникненні так званих *пасток безробіття і бідності*.

Зокрема, це може бути *сильна пастка безробіття* – у випадку, якщо чистий грошовий дохід, який отримує індивід за рахунок допомоги по безробіттю, перевищує чистий грошовий дохід індивіда, який свої гроші заробляє, витрачаючи працю. Може виникати й *слабка пастка безробіття* – у випадку, коли різниця в доходах хоча й на користь працюючого індивіда, проте ця різниця надто мала, щоб стимулювати пошуки оплачуваної роботи замість отримання допомоги по безробіттю.

*Сильна пастка бідності* виникає у випадку, коли додатковий дохід, який індивід отримує внаслідок інтенсифікації власних зусиль, недостатній, щоб перевищити додаткове експліцитне та імпліцитне оподаткування.

*Експліцитне оподаткування* – це власне податки, які збираються з метою перерозподілу. *Імпліцитне оподаткування* – це втрати, що виникають у індивіда через те, що при підвищенні трудових доходів він втрачає права на отримання різних видів державної допомоги бідним.

*Слабка пастка бідності* (як і слабка пастка безробіття) полягає в тому, що, хоча й додаткові доходи перевищують додаткові втрати, проте різниця надто мала для створення стимулів для заробітків.

Для України ці проблеми на сьогоднішньому рівні розвитку ще не є актуальними, а для розвинених країн Заходу з активною соціальною політикою прояви цих дестимулюючих ефектів досить відчутні.

#### *Контраргументи*

Є й протилежні думки щодо впливу перерозподілу на економічне зростання. Підтримка бідніших верств населення, з одного боку, поліпшує їхні економічні можливості, створює можливості в перспективі отримати кращу освіту й роботу, збільшити сукупний людський капітал, що у тривалому періоді сприяє економічному зростанню.

З іншого боку, підтримка бідніших дозволяє уникнути чи послабити негативний вплив деяких соціальних проблем, таких, як злочинність, нелегальна діяльність; при відсутності програм перерозподілу на подолання цих проблем довелося б витратити більші гроші, і важко сказати, що в підсумку для суспільства коштуватиме більше.

Отже, *ефективність і справедливість* є конфліктуючими цілями державної політики, тобто досягнення вищої міри справедливості вимагає певних поступок в ефективності і навпаки. Адже досягнення більшої міри

справедливості в суспільстві потребує перерозподілу доходів, а основний інструмент перерозподілу – трансферти, зокрема податки.

У темі 5 вже було показано, що внаслідок введення податку (рис. 11.3) скорочується пропозиція (з  $S$  до  $S_t$ ), обсяги продажу (з  $Q_E$  до  $Q_t$ ), підвищується ціна (з  $P_E$  до  $P_t$ ).

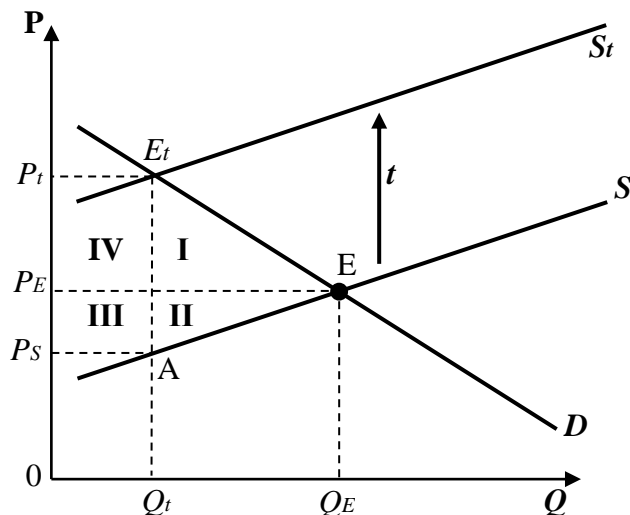


Рис. 11.3. Наслідки введення акцизного податку за ставкою  $t$

Відбувається перерозподіл чистих вигід від домогосподарств і фірм (в обсязі, що дорівнює площі фігур  $III + IV$ ) на користь держави – у вигляді податкових зборів. Одночасно відбувається скорочення сукупного надлишку в обсязі, що чисельно дорівнює площі  $(I + II)$ , а це означає зменшення добробуту в суспільстві в цілому, тобто виникають втрати в ефективності.

Внаслідок відхилення фактичних цін від ефективних цін загальної рівноваги економіка перестає бути ефективною за Парето. Адже покупці, які будуть підлаштовуватися під нову структуру цін, змінять структуру споживання на користь неоподаткованих благ, а виробники відповідно змінять структуру виробництва і обсяги використання ресурсів; внаслідок таких структурних змін порушуються умови ефективності, що означає втрати в ефективності (зменшення віддачі ресурсів) для економіки в цілому. Отже, знизиться й сукупний добробут.

Тобто намагання підвищення справедливості шляхом перерозподілу – вирівнюванням рівнів індивідуального добробуту – призводить до зменшення ефективності економіки, що скорочує суспільний добробут як джерело для перерозподілу.

Отже, якщо метою стягнення податків було профінансувати якісь соціальні програми, тобто соціальні цілі, тоді втрати в ефективності становлять своєрідну плату суспільства за прагнення підвищити справедливість розподілу доходів.

*Компромiс між справедливістю та ефективністю* – це вибір, який треба робити владі та суспільству: намагання підвищити справедливість у розподілі доходів шляхом їхнього перерозподілу з використанням податків та інших регуляторів веде до зменшення загальної ефективності економіки, тобто до втрат сукупного добробуту всіх економічних агентів.

Цей компромісний вибір ілюструє рис. 11.4. Криву  $ABM$  можна вважати кривою компромісів.

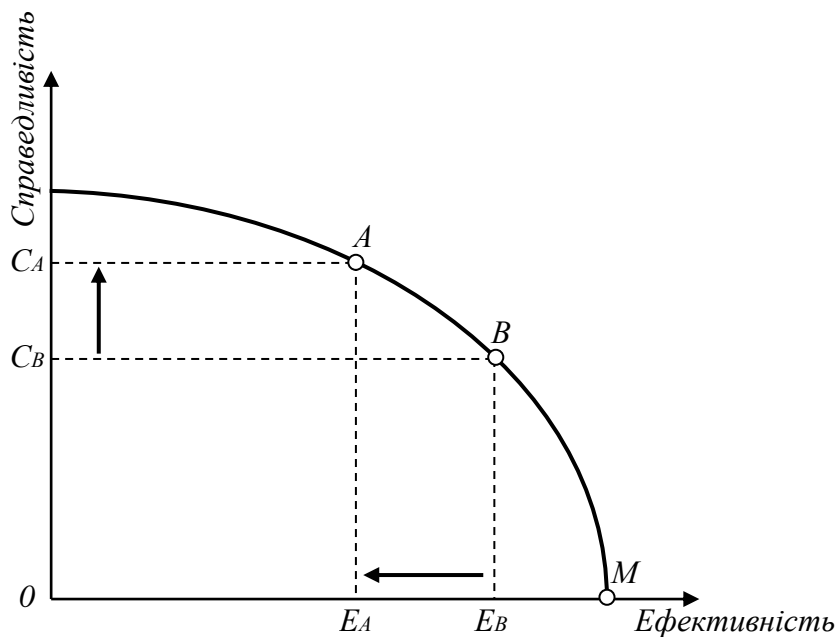


Рис. 11.4. Компромісний вибір між ефективністю і справедливістю

Точка  $M$  на цій кривій відповідає максимально ефективному варіанту, якого можна досягти при відсутності будь-якого перерозподілу. Але навряд чи будь-який уряд може піти на вибір  $M$ , адже це призведе до створення кризової ситуації в суспільстві, яка буде щороку загострюватись, і може призвести у тривалішому періоді до втрат ефективності.

Припустимо, що поточний політичний курс привів до стану  $B$ , який визначається досягненням певного рівня ефективності системи  $E_B$  і певним ступенем вирішення проблем справедливого розподілу доходів  $C_B$ .

Якщо в суспільстві домінуватиме точка зору про надто високий рівень нерівності в доходах і про необхідність посилити боротьбу з бідністю, щоб підняти "рівень справедливості" до значення  $C_A$ , тоді відповідна значенню справедливості  $C_A$  точка  $A$  на кривій компромісів  $ABM$  показує, що таке підвищення справедливості потребує поступок в ефективності, зниження її до рівня  $E_A$ .

Це й буде ціною компромісного вибору, платою суспільства за більш зрівнювальний розподіл благ і доходів.

Принцип ефективності Парето виявляється недостатньо придатним для аналізу ситуацій, що виникають при розширенні виробничих можливостей суспільства. Розширення виробничих можливостей сприяє й розширенню споживчих можливостей. Це вважатися *потенційним поліпшенням за Парето*, якщо буде винайдено механізм компенсації втрат однієї групи споживачів за рахунок значніших здобутків іншої групи.

Прикладом потенційного поліпшення за Парето може бути зростання національного доходу на 2 млн. грн., при якому доходи першої групи зростають на 2,5 млн. грн., а доходи другої – скорочуються на 0,5 млн.; з урахуванням компенсації не меншої, ніж 0,5 млн. грн., доходи другої групи принаймні не зменшаться, а першої – все одно зростуть. У такому випадку можна

скористатися *принципом компенсації Н. Калдора – Дж. Р. Гікса*, згідно з яким перехід від одного стану економіки до іншого означатиме поліпшення стану суспільства, якщо індивіди, чий добробут підвищується, можуть компенсувати (без погіршення свого початкового рівня добробуту) втрати інших індивідів, що виникають при переході економіки до нового стану.

### **11.3. Вимірювання нерівності та бідності. Механізми перерозподілу доходів**

Для вироблення *результативної* політики, що має своїм завданням зменшення соціальної нерівності і подолання бідності, мають бути сформульовані чіткі критерії досягнення цілей соціальної політики. Перш за все це мають бути вимірювані індикатори – кількісні показники, що дозволяють виміряти ступінь нерівності і поширеність бідності.

Основними показниками нерівності в розподілі доходів є квінтільний і децильний коефіцієнти та індекс (коефіцієнт) Джині. Для порівняння нерівності в доходах між країнами використовуються деякі макроекономічні показники – валовий внутрішній продукт чи валовий національний дохід на душу населення. Нерівність може бути проілюстрована і графічно – за допомогою кривої розподілу доходів та кривої Лоренца.

Для вимірювання нерівності доходів усе населення (тобто всі домогосподарства) попередньо ранжується за своїми доходами (або видатками). Наприклад, усі домогосподарства (а в Україні їх налічується близько 17 млн.) розбиваються за своїми доходами на рівні за чисельністю п'ять груп (які називаються *квінтилями*) або десять груп (*децилі*). До першої групи потрапляють найбідніші домогосподарства, до останньої (п'ятої або десятої – залежно від варіанту поділу) – найзаможніші. Тоді можна визначити два коефіцієнти:

1) *Децильний коефіцієнт* дорівнює відношенню частки доходів вищої децильної групи до частки нижньої децильної групи, де нижня децильна група – це 10% найбідніших домогосподарств, вища група – 10% найбагатших домогосподарств.

2) *Квінтільний коефіцієнт* дорівнює відношенню частки доходів вищої квінтільної групи (у відсотках) до частки доходів нижньої квінтільної групи. Нижня квінтільна група – це 20% найбідніших домогосподарств, вища група – 20% найбагатших домогосподарств.

Відповідна статистика розподілу доходів по деяких країнах наведена в табл. 11.2, а коефіцієнти – в табл. 11.3.

Для міжнародних порівнянь середніх рівнів доходів у різних країнах використовуються показники *валового національного* (або внутрішнього) *продукту (ВНП або ВВП) на душу населення* та *валового національного доходу (ВНД) на душу населення*. При порівняннях різних країн *ВНП (ВВП, ВНД)* найчастіше розраховується у доларах США. Але при цьому враховується, з урахуванням різної купівельної спроможності грошей в різних країнах, *ВНП на душу населення*, скоригований з урахуванням *паритету купівельної*

спроможності (ПКС), за еталон приймається купівельна спроможність американського долара в певному році (для США ПКС = 1).

Таблиця 11.2

### Розподіл доходів у деяких країнах

Країна	Рік	Індекс Джині	Процентні частки за доходом (або за споживанням)						
			Нижчі 10%	Нижчі 20%	Друга квінтіль	Третя квінтіль	Четверта	Вищі 20%	Вищі 10%
Білорусь	1998	21,7	5,1	11,4	15,2	18,2	21,9	33,3	20,0
Бразилія	1998	60,7	0,7	2,2	5,4	10,1	18,3	64,1	48,0
Велика Британія	1995	36,8	2,3	6,1	11,6	16,4	22,7	43,2	27,7
Данія	1992	24,7	3,6	9,6	14,9	18,3	22,7	34,5	20,5
Казахстан	1996	35,4	2,7	6,7	11,5	16,4	23,1	42,3	26,3
Молдова	1997	40,6	2,2	5,6	10,2	15,2	22,2	46,8	30,7
Польща	1998	31,6	3,2	7,8	12,8	17,1	22,6	39,7	24,7
Російська Федерація	1998	48,7	1,7	4,4	8,6	13,3	20,1	53,7	38,7
Словацька Республіка	1992	19,5	5,1	11,9	15,8	18,8	22,2	31,4	18,2
США	1997	40,8	1,8	5,2	10,5	15,6	22,4	46,4	30,5
Україна	1999	29,0	3,7	8,8	13,3	17,4	22,7	37,8	23,2
Чеська Респ.	1996	25,4	4,3	10,3	14,5	17,7	21,7	35,9	22,4

Як свідчать дані таблиці, найбільш нерівномірним був розподіл доходів у Бразилії, Росії, США, Молдові, найбільш рівномірним – у Словацькій республіці та Білорусі.

Таблиця 11.3

### Показники нерівності доходів

Країна	Рік	Квінтільний коефіцієнт	Децильний коефіцієнт	ВНД (дол. на душу нас. 2000)	ВНД ПКС (дол. на душу нас. 2000)
Білорусь	1998	2,92	3,92	2870	7550
Данія	1992	3,59	5,69	32 280	27 250
Казахстан	1996	6,31	9,74	1260	5490
Молдова	1997	8,36	13,95	400	2230
Польща	1998	5,09	7,72	4190	9000
Російська Ф.	1998	12,20	22,76	2250	6990
США	1997	8,92	16,9	34 100	34 100
Україна	1999	4,30	6,27	840	3360

Для визначення ПКС (паритету купівельної спроможності) національний ВВП за елементами кінцевого споживання розбивається на кілька десятків груп

товарів і послуг (приміром, витрати на м'ясо та м'ясопродукти, послуги охорони здоров'я, будівництво житла, інвестиції в технологічне устаткування). Дається чіткий опис еталонів цих товарів і послуг, а потім отримані дані узагальнюються. Порівняння включає приблизно 2500 споживчих товарів і послуг, 34 види занять для перерахунку неринкових державних послуг (охорона здоров'я, освіта, державне управління), 190 інвестиційних товарів і 20 будівельних об'єктів. ПКС перераховується раз на декілька років (зокрема, у 1993, 1996, 1999). За даними 1999 р. паритетні ціни в Україні в цілому по ВВП становили лише 17% від еталонного співвідношення (1996 року – 22%, 2000 р. – 25%). У Росії цей показник дорівнює 22%, в Болгарії – 24, в Румунії – 29, в Словаччині – 33, в Естонії – 42, в Польщі – 45, в Туреччині – 47. Тобто для України у 2000 р. коефіцієнт перерахунку з урахуванням ПКС становив 4. Відповідна статистика по декількох країнах наведена в табл. 9.2.

Дані щодо доходів можна згрупувати і в інший спосіб: визначити, скільки відсотків домогосподарств отримують той або інший дохід на рік. Тоді можна отримати графічну інтерпретацію нерівності в доходах – *криву розподілу доходів* (рис. 11.5): по горизонталі відкладається обсяг річного доходу домогосподарств, по вертикалі – відсоток домогосподарств, які мають відповідний обсяг доходів.

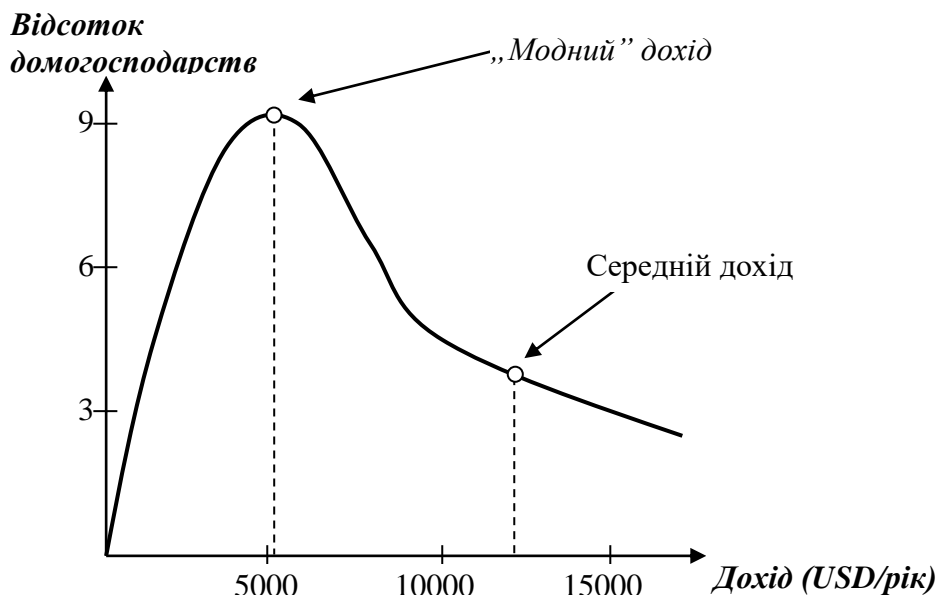


Рис. 11.5. Крива розподілу доходів

За допомогою кривої можна проілюструвати декілька узагальнених характеристик доходів домогосподарств:

- 1) *Середній дохід* – дохід на одне домогосподарство.
- 2) *Мода* ("модний" дохід) – найпоширеніший рівень доходу, точка максимуму кривої.

#### *Крива Лоренца*

*Крива Лоренца* – графік, який ілюструє ступінь нерівності в розподілі доходів (рис. 11.6): по вертикалі – кумулятивна (зростаюча) частка доходів (від 0 до 100%), по горизонталі – кумулятивна частка тих, хто отримує ці доходи, також від 0 до 100%).



Крива може будуватися з використанням даних розподілу доходів, наведених у табл. 11.4.

Таблиця 11.4

### Розподіл доходів в Україні

Доходи домогосподарств	Частка у доходах	Кумулятивний відсоток населення	Кумулятивний відсоток доходу		
			Абсолютна рівність	Абсолютна нерівність	Фактичний розподіл
—		0	0	0	0
Перша квінтіль	8,8	20	20	0	8,8
Друга квінтіль	13,3	40	40	0	22,1
Третя квінтіль	17,4	60	60	0	39,5
Четверта квінтіль	22,7	80	80	0	62,2
П'ята квінтіль	37,8	100	100	100	100,0

У випадку повної рівності крива Лоренца матиме вигляд прямої лінії. Якщо доходи розподіляються абсолютно нерівно, тоді крива складатиметься із двох секцій, які утворюють прямий кут.

На рис. 11.6 побудована крива Лоренца для України по п'яти точках, за статистикою розподілу доходів за квінтилями.

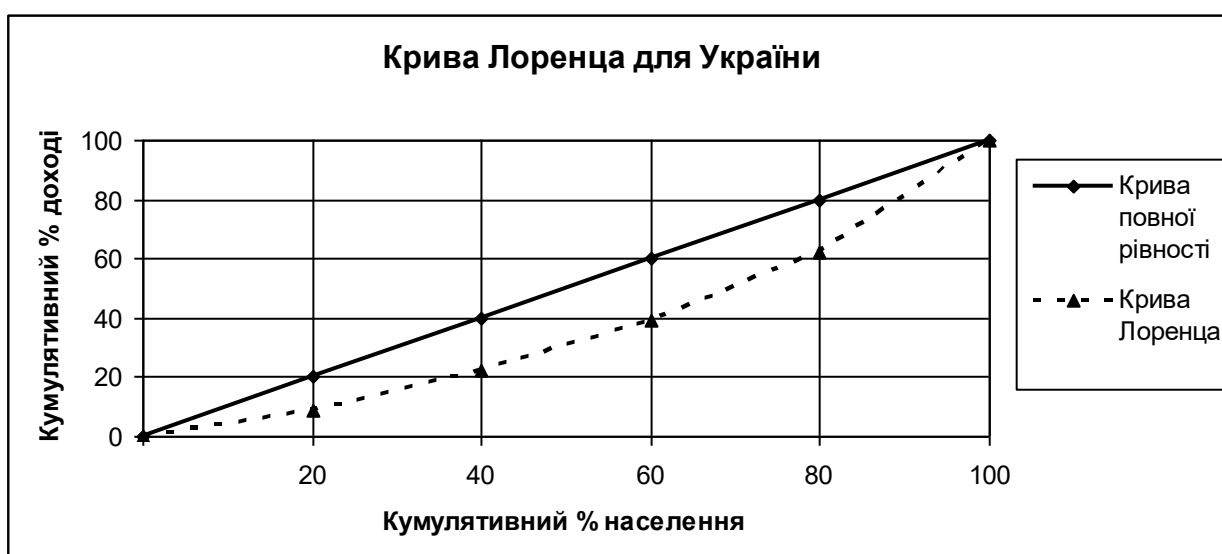


Рис. 11.6. Модель нерівності доходів в Україні з використанням кривої Лоренца.

*Коефіцієнт Джині* – показник нерівності в розподілі доходів, який дорівнює відношенню площі фігури, що утворюється між кривою Лоренца і лінією абсолютної рівності, до площі трикутника, що утворюється лінією абсолютної рівності і координатними осями. Коливається в діапазоні між 0 (у випадку абсолютної рівності) і 1 (у випадку абсолютної нерівності, коли всі доходи суспільства зосереджені у одного індивіда) чи 100 (якщо

використовується шкала від 0 до 100 %). Показники Джині (у відсотках) для декількох країн наведені в табл. 11.2.

*Межа бідності* визначає певний рівень доходів у середньому на члена родини протягом року; цей показник дозволяє визначити бідних: до них належать домогосподарства, чий дохід не перевищує поріг бідності. Межа бідності – рівень доходу, нижче від якого є неможливим задоволення основних потреб. Вартісне значення межі бідності є основою для віднесення населення до категорії бідних.

Найпоширенішим показником бідності є *рівень бідності* – визначає частку населення, яка опиняється нижче порога бідності. Показник рівня бідності залежить від нерівності в розподілі доходів і від порога бідності. *Рівень бідності* – питома вага сімей (домогосподарств), у яких рівень споживання (доходів) на одну особу нижчий від визначеної межі бідності.

Рівень бідності ( $P_o$ ) розраховується за формулою:

$$P_o = (Q/n) \times 100\%$$

де  $Q$  – чисельність населення, що визнається бідним відповідно до прийнятої межі бідності,  $n$  – загальна чисельність населення країни.

Нерівність доходів може бути політично або етично неприйнятною. Якщо демократичне суспільство не погоджується з первинним розподілом доходів, воно може вжити заходи для зміни розподілу.

Перерозподіл буває свідомим, цілеспрямованим (напр., допомога багатодітним сім'ям) і ненавмисний, наприклад, фінансування і постачання суспільних благ.

У ролі безпосередніх об'єктів перерозподілу можуть бути:

- а) доходи;
- б) фактори виробництва, зокрема фізичний і грошовий капітал;
- в) економічні можливості – це стосується зміни тих або інших правил гри, регуляторів, що не потребує безпосереднього втручання влади у грошові чи матеріальні потоки.

Наприклад, при захисті вітчизняного виробника на ринках продуктів харчування високими митними тарифами можуть бути практично усунуті дешевші імпортні продукти, що одразу змінює економічні можливості вітчизняних виробників і споживачів, причому в протилежних напрямках.

Різні форми державного регулювання доходів поділяються на дві великі групи – економічне і соціальне регулювання. *Економічне регулювання* – це назва більш ранніх форм регулювання, коли регулювання зосереджувалося на галузевих питаннях – регулятори мали прямий вплив на галузеві структури і виробничу діяльність і найчастіше спрямовувалися на окремі галузі або ринки. Такі форми прямого втручання отримали назву регулювання у "старому стилі".

*Соціальне регулювання* поширилось в індустріально розвинених країнах в останні десятиріччя і отримало таку назву через спрямованість на вирішення питань *добробуту і соціальних гарантій у суспільстві*. Ці інструменти втручання фокусуються на умовах, за якими блага виробляються та розподіляються, а також на фізичних характеристиках продукції. Вони стосуються різноманітних питань безпеки, охорони здоров'я, зайнятості, стану довкілля і поширюються не на

окремі галузі або ринки, а на економічну систему в цілому. Соціальне регулювання, на відміну від економічного, інколи називається регулюванням у "новому стилі".

Отже, підвищення суспільних вимог до якості життя, яке не може забезпечити саморегульована ринкова економіка, привело до збільшення масштабів соціального регулювання, зростання державного втручання в економіку і збільшення обсягів державного сектора протягом кількох останніх десятиріч у майже всіх економічно розвинених країнах. Те, наскільки ефективно і результативно діють *соціальні регулятори* в економіці, вважається одним із сучасних індикаторів соціально-економічного розвитку суспільства.

Як зазначалось вище, перерозподіл доходів держава здійснює за допомогою податкової системи і трансфертів.

**Трансферт** – невідшкодована передача частки доходів або благ від одних осіб чи установ іншим. Трансферт може здійснюватись у грошовій формі, у вигляді надання певних послуг; він може приймати також форму передачі економічних можливостей.

На відміну від трансферту, *податок* – це примусовий трансферт грошей від індивідів або інституцій до органів влади.

Держави намагаються вирішити проблему бідності різними способами:

- *активними заходами* (створенням умов для отримання нормально оплачуваної роботи, боротьбою з дискримінацією, інвестиціями в освіту);
- *пасивними заходами* (підтримкою доходів у рамках програм соціальної допомоги).

Одна з найпоширеніших форм трансфертів – це *програми соціальної допомоги*, які можна розділити на дві групи:

1) програми типу соціального страхування, за якими відповідні кошти отримують *усі члени суспільства незалежно від доходів у випадку певних подій* (вихід на пенсію, інвалідність, тимчасові захворювання, втрата роботи);

2) програми державної допомоги, за якими підтримуються *лише ті члени суспільства, чий дохід не перевищує певний рівень* (допомога багатодітним родинам, медична допомога, талони на харчування).

*Програми державної допомоги*, у свою чергу, бувають двох видів. Одні з них забезпечують грошові виплати, тоді як інші забезпечують оплату тільки певних послуг або товарів. Останній вид програм має назву *допомоги натурою*. Програми допомоги натурою мають декілька недоліків: а) вони адміністративно дорогі; б) результатом дії чинних норм доступу до програм допомоги в розвинених країнах є послаблення стимулів до праці.

Проте такі програми широко поширені у світі, адже вважається, що в багатьох випадках бідні не здатні раціонально розпорядитися грошовою допомогою – можуть витратити цю допомогу на алкоголь і наркотики, тому краще допомогти натурою.

*Соціальне страхування* відрізняється від державної допомоги тим, що страхові виплати частково залежать від індивідуальних внесків, які можна розглядати як страхові премії. Але оскільки виплати значно перевищують внески, в державних програмах соціального страхування є велика частка перерозподілу.

## ТЕМА 12. ВПЛИВ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЧИННИКІВ НА СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР

### 12.1. Суспільний вибір в умовах прямої та представницької демократії

Якщо розглядати суспільний вибір як механізм вироблення спільних рішень, тоді можна визначити, що *суспільний вибір* – це процес, за допомогою якого індивідуальне бачення трансформується в колективне рішення. Це дає можливість поліпшити суспільний добробут і індивідуальний добробут (корисність) усіх членів суспільства за рахунок колективних дій.

Можливі такі механізми ухвалення спільних рішень, коли до уваги беруться лише інтереси більшості; якщо група *A* має більшість, то можуть ухвалюватися суспільні рішення, які поліпшують становище більшості і водночас погіршують становище меншості. Влада, яка має реалізовувати спільні рішення, внаслідок недосконалості політичних механізмів (про це детальніше у темі 10) може своїми діями призвести до погіршення становища економіки в цілому і всіх груп зокрема.

Отже, проблема полягає, по-перше, в пошуку механізмів реалізації колективних рішень і, по-друге, в аналізі ефективності таких механізмів. Колективні рішення можуть реалізовуватися в умовах прямої або представницької демократії.

*Пряма демократія* – це політична система, в умовах якої кожен виборець має право і можливість особисто висловити свій погляд з будь-якого питання, яке обговорюється і потребує вирішення. В умовах прямої демократії у більшості країн, зокрема в Україні, відбуваються вибори парламенту і органів місцевого самоврядування.

Перша із проблем, яку слід визначити перед ухваленням рішень за допомогою процедури голосування, – це встановлення правил голосування, що є проявом загальнішої проблеми – проблеми *конституційного вибору*. Серед основних правил голосування виділяють два – правило одностайного голосування та голосування за правилом більшості. Друге правило має багато варіантів реалізації.

Ідеальним можна вважати *правило одностайного голосування*, коли ухваленим вважається лише таке рішення, яке підтримано одностайно. Рішення, яке ухвалено одностайно, гарантує справедливість. Але операційні витрати на прийняття рішень шляхом одностайного голосування надзвичайно великі, і в масштабах держави таке правило нездійсненне. До того ж існує проблема інформаційної асиметрії, виборців можна просто обдурити, якщо вони недостатньо поінформовані. Отже, одностайно ухвалене рішення може виявитися далеким від оптимального для учасників голосування.

Поширенішим для прийняття рішень в умовах прямої демократії є принцип *простої більшості*: ухваленим вважається таке рішення, яке підтримала проста більшість виборців (кількість тих, хто "за", перевищує кількість тих, хто "проти"). Як правило, ухвалюється рішення, яке підтримує виборець із центристською позицією (*медіанний виборець*). Такий результат

закономірний і відомий як *теорема про медіанного виборця*: в умовах прямої демократії існує тенденція до ухвалення рішень, які підтримують виборці-центристи (чия позиція перебуває на середині шкали інтересів учасників виборів).

Прикладом застосування правила більшості і теореми про медіанного виборця є ситуація встановлення ставки прибуткового податку. Нехай позиції виборців щодо уподобаних ставок коливаються між 0% і 80%, а медіанна позиція сягає 30%. Якщо на виборах з двох партій одна пропонує встановити ставку податку 59%, а інша – 61%, то переможе перша, тому що її пропозиція ближча до позиції медіанного виборця.

Якщо *вигоди і витрати*, пов'язані з випуском суспільних благ, розподіляються між виборцями рівномірно, тоді буде ухвалений оптимальний, ефективний варіант, для якого виконується умова ефективності  $MSB = MSC$ .

При рівному розподілі вигід і нерівному розподілі витрат виникає тенденція витратити на суспільні блага *більше ефективного* рівня. Прикладом може бути країна з обов'язковою військовою службою, де вигоди від підтримки безпеки можна вважати розподіленими рівномірно, а більші альтернативні витрати несуть ті, хто мусить проходити службу; тоді армія буде чисельніша, ніж в умовах добровільної служби на професійних засадах.

При рівному розподілі витрат і нерівному розподілі вигід виникає тенденція витратити на суспільні блага менше ефективного рівня. Прикладом може бути місто, де переважають люди похилого віку і відносно мало родин із дітьми шкільного віку. Якщо шкільна освіта підтримується з місцевого бюджету за рахунок податку, який сплачують усі мешканці, а рішення про фінансування приймаються простою більшістю, тоді буде ймовірнішим недостатня фінансова підтримка освіти порівняно з ефективним рівнем.

**Представницька демократія** використовується в багатьох ситуаціях, зокрема в умовах парламентаризму, коли обрані виборцями політики (представники) ухвалюють рішення – закони, які стосуються інтересів усіх виборців.

Процес вибору в умовах представницької демократії складніший, ніж за прямою демократією. Адже виборцям доводиться обирати політиків, які пропонують пакет позицій із різних питань, і немає можливості підібрати політика з пакетом, який влаштовує виборців з усіх позицій. Участь у виборах може обмежуватися певними умовами (громадянство, термін проживання, майновий ценз).

На користь представницької демократії можна віднести те, що це дешевший механізм ухвалення рішень у ситуації, коли є велика кількість складних проєктів. А саме з такою ситуацією мають справу депутати різних рівнів. Адже інформування всіх виборців про досить тонкі нюанси проєктів законів, бюджету коштуватиме для суспільства надто багато. Врахуємо й те, що рівень компетентності багатьох виборців занадто невисокий, як для ухвалення складних рішень.

Разом з тим в умовах представницької демократії стає можливим ухвалення рішень, які не пройшли б через процедури прямої демократії навіть за правилом простої більшості.

Окремі групи виборців часто мають специфічні інтереси. Такі групи можуть утворюватися, зокрема, за територіальною і професійною (галузеву) ознаками. Певну небезпеку для суспільства становлять групи з концентрованими інтересами (як правило, у сфері підприємницької діяльності), вони можуть отримати досить істотні вигоди для себе від ухвалення рішень, які потребуватимуть певних витрат від усіх членів суспільства. Прикладами таких груп майже в кожній країні є військово-промисловий комплекс, аграрне лобі, представники природних монополій. На відміну від рядових виборців, групи з особливими інтересами мають можливості для ефективного тиску на депутатів.

Різноманітні способи впливу на представників державної влади з боку обмеженої групи виборців з метою ухвалення вигідних для групи політичних рішень називається *лобіюванням*.

Так, в Україні аграрне лобі у Верховній Раді у минулі роки неодноразово домагалось списання боргів із сільгоспідприємств (нефермерських господарств) перед державним бюджетом, за що все суспільство розраховувалося зайвими відсотками інфляції.

Яскравим прикладом успішного лобіювання є ухвалення низки рішень парламентом і урядом стосовно пільг для учасників угоди між запорізькими автомобілебудівниками і корейським концерном ДЕУ. Багато різних рішень ухвалено на користь компаній, які займалися забезпеченням країни енергоресурсами.

## **12.2. Економічна теорія бюрократії. Механізми пошуку політичної ренти й корупція**

Вище були розглянуті механізми реалізації спільних дій у демократичних суспільствах та вади, притаманні цим механізмам. Доцільно також привернути увагу до економічного аналізу бюрократичного механізму постачання суспільних благ. Діяльність бюрократії, виконавчої влади держави пригортає все більшу увагу з боку економістів, тому що дуже суттєво впливає на економічні процеси, суспільний вибір і ефективність рішень.

Бюрократія функціонує як ієрархічна структура в державі, і є відносно стабільнішою, ніж політичні інститути представницької демократії, які поновлюються регулярно.

*Економічна теорія бюрократії* досліджує такі структури виконавчої влади, які не виробляють економічні блага, що мають ціннісну оцінку, і здобувають частину своїх доходів із джерел, що не пов'язані з продажем результатів їхньої діяльності.

Адміністративна діяльність суттєво відрізняється від виробничої діяльності.

1) Досить важко вимірювати результати діяльності чиновника. Для робітника на підприємстві визначається співвідношення між затратами і результатом, що є основою для мотиваційної оцінки праці. Для службовців важко створити ефективну мотиваційну систему оплати праці, якщо важко виміряти результати роботи.

2) Успіхи державних службовців важко оцінювати і через *розмаїття* цілей, що характерно для багатьох державних програм. Якщо приватні фірми максимізують прибуток, то орган влади може мати багато розподільчих цілей. Законодавці досить часто визначають цілу низку цілей для ухвалених програм, інколи суперечливих, і майже ніколи не визначають процедуру вибору, критерій, за яким кращим вважається те, а не інше рішення.

3) Важко виміряти результати діяльності органу влади в цілому. Інколи такими результатами може бути прямий зовнішній "випуск" – певні інструктивні матеріали, кількість контрольних перевірок, кількість відвідувачів, які отримали консультації.

4) Як наслідок для органів влади дуже важко кількісно виміряти ефективність їхньої роботи (як співвідношення між затратами ресурсів і результатами роботи). *Ефективність органу влади* визначити важко, хіба що аналізувати, наскільки успішно установа виконує свої функції і наскільки успішно взаємодіє з іншими установами.

Бюрократія надає певні послуги. Якщо існує бюрократична конкуренція, то вона виконує корисну функцію хоча б тому, що дає клієнтам можливість вибору виконавців і умов надання послуг. При відсутності конкуренції серед бюрократії її інтереси та інтереси суспільства можуть різнитися найбільше. Ситуація, коли бюрократія є монополістом, тобто лише одна конкретна установа і навіть лише один конкретний чиновник може вирішити питання клієнта, дуже поширена. Адже конкуренція означала б, що виконання деяких функцій державних установ дублюється. А це вважається небажаним явищем, оскільки начебто призводить до марного витрачання обмежених бюджетних коштів.

Монополіст-чиновник може максимізувати видатки на бюджетні програми і через неповну поінформованість політиків і виборців щодо справжньої вартості бюджетних програм. На стадії обговорення проекту програми в парламенті чиновники можуть занижити справжню вартість програми з тим, щоб полегшити її ухвалення. Адже майже завжди є можливість отримати додаткове фінансування на програму згодом, коли вона вже виконується ("не викидати ж витрачені гроші"). Бюрократія, яка намагається максимізувати свій бюджет (а не продукт діяльності, який часто майже неможливо визначити, і не прибуток, який не визначається з тих саме причин, що й продукт), намагатиметься збільшити свої обсяги (тобто бюджет установи) настільки, наскільки це можливо.

В економічній теорії широко використовується поняття економічної ренти – це різниця між доходом, який отримує продавець – власник рідкісних ресурсів, та їхньою альтернативною вартістю. Тобто рента – це сума грошей, яку індивід отримує зверх того, що необхідно йому для виконання справи.

*Пошук політичної ренти* – це намагання отримати економічну ренту за допомогою політичного процесу.

Так, фірма, що має експортну квоту на ресурс (наприклад, метал), який на світових ринках коштує більше, ніж на внутрішньому, отримує додатковий прибуток за рахунок привілею, наданого державною владою. Звісно, фірма бажає отримати такий привілей, так само як і її конкуренти. Отже, фірми здійснюють різноманітний тиск на владу, витрачають кошти в боротьбі за виключні права і привілеї, тобто беруть участь у політичному пошуку ренти.

Діяльність з приводу пошуку ренти може набирати різних форм – переконання, використання грошей, політики тощо. Суттєво, що така діяльність не є продуктивною. Люди витрачають свій час, зусилля й інші ресурси для того, щоб отримати блага і доходи, які вже були кимось створені.

Політики є основними фігурами в моделях захоплення ренти – або вони отримують ренту безпосередньо для себе або для когось з розрахунком, що їм віддячать за зусилля. Адаже вся діяльність по захопленню ренти можлива лише тоді, коли бюрократія і політики, чутливі до такої діяльності, зацікавлені в тиску з боку фірм, тому що мають з цього зиск.

Корислива поведінка чиновників і політиків у подібних ситуаціях пов'язується з *рентоорієнтованою поведінкою*. Така поведінка полягає в діяльності, спрямованій або на використання монопольного становища, або на отримання доступу до урядових субсидій (на відміну від намагання в умовах ринкової економіки отримати прибуток).

Американський економіст А. Ослунд здійснив цікавий аналіз рентоорієнтованої поведінки в перехідному суспільстві на прикладі Росії. Особливе значення в пострадянському просторі мали чотири способи привласнення "ренти": *спекуляція, пільгові кредити і номенклатурна приватизація*.

Спекуляція була основним методом привласнення ренти. В Росії на початку 90-х рр. нафту, газ, метали можна було купити за ціною, що становила менше 1 % від ринкової. Отже, сумарна рента від експорту ресурсів у 1992 р. дорівнювала майже 30% ВВП країни.

Коли в 1992 р. були відпущені ціни, гроші стали дефіцитним ресурсом. За вимогою державних підприємств, які вимагали кредити для поповнення обігових коштів, уряд і центральний банк швидко збільшували грошову масу. Але більшість цих кредитів були видані на пільгових умовах під 10-25% річних в умовах річної інфляції у 2500%. Отже, обсяг пільгових кредитів склав близько 30% ВВП за 1992 р.

Важко оцінити ренту від номенклатурної приватизації підприємств, але це теж дуже значні кошти. Нарешті, існують й інші способи отримання ренти – вигоди від звичайної монополії, корупція, рекет, доходи від комунальної нерухомості.

Отже, в 1992 р. валовий дохід із вищеперерахованих джерел згідно з оцінкою А. Ослунда перевищив 80% російського ВВП.

*Існування ренти пов'язане з нечітко визначеними правами власності. У випадку чітко визначених прав власності захоплення ренти перетворюється на звичайнісіньку крадіжку. Часто рента виникає й існує завдяки діям політиків і чиновників (здаймо хоча б експортні чи імпорتنі квоти). Виникає конкурентна*



боротьба за ренту, її отримують ті, на чию користь проводиться урядова політика.

Розподіл ренти набув своєрідної форми державного регулювання в багатьох країнах з перехідною економікою, зокрема і в Україні. Розвиток тіньової економіки і корупція, яка вразила владні структури, суттєво впливають на процес економічних реформ і основні макроекономічні показники, зокрема економічне зростання.

*Хабар* не є сам по собі втратою для суспільства, це своєрідний трансферт, форма перерозподілу прибутків. Втрати для суспільства виникають тоді, коли хабар спричиняє марне витрачання ресурсів.

### **12.3. Варіанти неспроможності ринку і неспроможності влади. Асиметричність інформації**

У попередніх темах розглядалися ситуації неспроможності ринку, нездатності ринкового механізму забезпечити ефективність, тобто максимальний сукупний добробут за рахунок нездатності забезпечити ефективне розміщення ресурсів, ефективні ціни та/або ефективні обсяги виробництва.

Вирішення більшості з тих проблем потребували державного втручання. Але практика активної участі державної влади в економіці, досвід реалізації чисельних державних програм (починаючи з 30-х рр. ХХ ст.) довели, що державна влада не завжди здатна виправити ринкові невдачі, вона теж може бути *неспроможною*.

*Неспроможність державної влади* означає її нездатність забезпечити:

а) ефективність – тобто оптимальне за Парето розміщення ресурсів, ефективні ціни й обсяги виробництва благ (тобто нездатність вирішити проблеми неспроможності ринку);

б) справедливість – тобто відповідність урядової політики розподілу доходів тим уявленням щодо справедливості, які домінують у суспільстві.

Традиційно виділяється чотири основні причини систематичної неспроможності державної влади досягти декларовані цілі державного втручання:

1) Недостатня поінформованість (*асиметрична інформація*) – уряд ніколи не має вчасно всієї інформації, необхідної для прийняття найкращих політичних рішень; усю бажану інформацію за обмежений час неможливо отримати навіть технічно, до того ж існують групи інтересів, які не зацікавлені в постачанні повної і достовірної інформації.

2) Обмежений контроль над реакцією приватного сектора, нездатність державних структур повністю передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень (хоча аналіз рішень за методом витрат-вигід може зменшити кількість помилкових рішень). Наприклад, спостерігалась нездатність передбачити раціональну реакцію підприємців, цілих секторів промисловості на встановлення владою надвисоких податків, метою яких вважалося скорочення бюджетного дефіциту.

3) Обмеженість можливостей суспільства щодо контролю над владними структурами; завжди існує загроза в надмірному зростанні державного апарату, всього суспільного сектору, отже, зростання видатків на його утримання і втрат в ефективності. Поширена ситуація, коли парламент ухвалює якесь загальне рішення, а детальне його опрацювання, розробку механізму запровадження доручає певним державним установам; отже, суспільство стає заручником чиновників, які часто не дуже поспішають розробити необхідні нормативні акти.

4) Недосконалість політичних процесів, зокрема, при ухваленні політичних рішень, адже безпосередньо ухваленням займається досить обмежене коло осіб. Рентоорієнтована поведінка політиків і підприємців, лобіювання політичних рішень з боку груп особливих інтересів, практика взаємної підтримки політиками один одного – все це у більшості випадків призводить до непослідовних рішень, що не відповідають інтересам суспільства. Слід зазначити, що непослідовність ухвалених рішень, яка спостерігається досить часто, не слід розглядати як прояв злої волі політиків, це природні наслідки демократичного ухвалення рішень, наслідки функціонування політичних інститутів демократичного суспільства.

*Дилема вибору між неспроможністю ринку і неспроможністю влади*

Отже, коли політики і економісти намагаються за допомогою державного втручання в роботу саморегульованого ринку усунути вади ринкового механізму, вони зустрічаються з проблемою вад державної влади. Тому існує велика розбіжність думок і поглядів щодо обсягів державного втручання в економіці. Ці погляди на ефективність (і відповідно неспроможність) ринку і державної влади спрощено можна систематизувати за допомогою табл. 12.1.

*Таблиця 12.1*

**Різні погляди на ефективність ринку і державної влади**

<i>Ринок</i>	<i>Державна влада</i>	
	<i>Ефективна</i>	<i>Неефективна</i>
Ефективний	<i>А</i>	<i>Б</i>
Неефективний	<i>В</i>	<i>Г</i>

Погляд *А* на ефективність ринку виходить із нормативного аналізу загальної рівноваги і економічної теорії добробуту. Він передбачає мінімальне державне втручання (адже в ньому немає необхідності), і це втручання не призводить до втрат ефективності, тобто теж досить ефективне. До речі, до позиції *А* можна додати прихильників повністю централізованого оптимального планування, які намагались теоретично обґрунтувати можливість практичної побудови системи оптимальних цін, що відповідають стану загальної рівноваги, і впровадження оптимального планування у практику роботи державних установ. Але досвід країн усіх соціально-політичних систем не підтвердив можливість управління згідно з концепцією *А*.

Погляд *Б*, згідно з яким перевагу завжди, коли це можливо, слід надавати ринковим механізмам вирішення суспільних проблем, близький до

монетаристських концепцій, був досить поширений до 30-х рр., до Великої депресії, і знову привертає до себе увагу в останні десятиріччя через виявлені неспроможності державної влади, низьку ефективність заходів державного втручання.

Погляд *B*, до прихильників якого можна віднести кейнсіанців, поширився разом з успіхами практичного запровадження теорій Кейнса. Досить умовно можна вважати, що теоретики і апологети планової економіки і державної власності, більшої "керованості" економіки в перехідний період, також належать до табору *B* (умовність такого віднесення пояснюється тим, що більшість з останніх мають досить туманне уявлення про аналітичний рівень сучасних економічних та інших суспільних наук).

Нарешті, позиція *Г* найбільш поширена серед економістів і політиків. Згідно з цією позицією визнається наявність неспроможностей ринку і державної влади і практична неможливість досягнення ідеального стану економіки. Може йтися лише про збалансовану політику використання різних інструментів, пошук своєрідного "другого найкращого" через неможливість знаходження "найкращого". Практично такий компромісний вибір між двома групами неспроможностей перетворюється на суспільний вибір, який регулярно здійснюється в різних державах і періодично коригується (шляхом демократичних виборів і зміни політичних партій при владі) то в бік більшого державного втручання і активної соціальної політики, то в бік ліберальнішої моделі суспільного розвитку.

*Теорія асиметричної інформації* – одне з найважливіших досягнень сучасної економічної теорії за останні десятиріччя. В основі цієї теорії лежить факт, що часто одна із сторін економічних взаємин поінформована гірше, ніж інша. Одна з ситуацій, яка найчастіше зустрічається, – модель відносин "замовника" та "агента", – коли дії або властивості однієї зі сторін економічних відносин приховані від іншої сторони. Асиметрична інформація присутня на багатьох ринках, коли характеристики чи властивості благ не повною мірою відомі споживачеві. Проблема асиметричної інформації присутня у взаємовідносинах робітника та роботодавця, орендаря та орендодавця, страхової компанії та її клієнта. На фінансовому ринку ситуація асиметричної інформації виникає у взаємовідносинах кредитора та позичальника, власника (акціонера) та менеджера корпорації, нарешті, власника та кредитора і т. д.

Хрестоматійним прикладом прояву асиметричної інформації на ринках благ є ринок автомобілів, що були в користуванні (хоча аналогічні властивості можна знайти і на великій кількості інших ринків).

Припустимо, що на ринку присутні тільки два типи автомобілів – якісні і неякісні. Типовий споживач готовий платити 20 тис. гривень за якісний автомобіль і 5 тис. гривень – за неякісний. Якщо у покупців є повна інформація стосовно властивостей автомобілів, тобто вони можуть розрізняти якісні і неякісні, існуватимуть два окремі ринки, на кожному з яких будуть свої ціни. Реальнішою є ситуація, коли покупець не знає точно, який саме автомобіль йому пропонують.

Асиметричність інформації можна спостерігати на багатьох ринках. Наприклад, на ринку страхування, якщо страхова компанія не може розрізнити клієнтів з різними характеристиками (в даному випадку – різною ймовірністю настання страхового випадку), вона встановлюватиме завищені розміри страхових премій, що врешті-решт призведе до того, що потенційні клієнти з кращими характеристиками відмовляться від страхових послуг. В результаті це вдарить по страховій компанії, тому що по страхові послуги звертатимуться лише клієнти з високою ймовірністю страхового випадку.

Ще один приклад – банківське кредитування. Припустимо, що банк має два типи клієнтів – надійних (беруть кредити для реалізації проектів з низьким ризиком, але й відносно низьким доходом) та ризикових (реалізують високодохідні ризикові проекти). Банк готовий фінансувати перших під 10% річних, других – під 40% річних. Банк використовуватиме різні ставки по кредитах, якщо він може розрізнити клієнтів та рівень ризику їхніх проектів. Якщо ж для цього не достатньо інформації, банк використовуватиме єдину ставку кредитування – нехай це буде 25%. Але така ставка для позичальників з низьким ризиком не вигідна – вони просто відмовляться від кредитування. Кредит братимуть лише позичальники з високим ризиком. В результаті у банку з'являться проблеми, тому що його процентні доходи не перекриватимуть втрат, пов'язаних з неповерненням кредитів.

Учасники ринку можуть здійснювати заходи для подолання проблеми асиметричної інформації. Це може бути моніторинг або сигнали.

*Моніторинг* – це заходи гірше поінформованої сторони з метою отримати більше інформації. Покупець автомобіля, що був у користуванні, може використати допомогу досвідченого механіка. Страхова компанія, страхуючи життя, може вимагати від клієнта пройти медичний огляд. Банк, видаючи кредит, може перевіряти звітність та контролювати напрями використання коштів.

*Сигнали* – це заходи з боку краще поінформованої сторони, які вона здійснює, якщо асиметрична інформація їй не вигідна. Продавець якісних автомобілів зацікавлений довести інформацію про свій товар до покупця. Добросовісний позичальник хотів би отримати кредит з низькою ставкою і тому надає банку якомога повнішу інформацію про себе. Сигнал виконуватиме свою функцію, якщо він сприймається контрагентом як об'єктивна інформація. Скажімо, недостатньо просто сказати покупцеві, що перед ним автомобіль високої якості. У той же час надання гарантії може стати ефективним сигналом. *Інформація про освіту потенційного робітника може бути, але може і не бути ефективним сигналом для роботодавця (це може залежати, наприклад, від того, який саме навчальний заклад закінчив претендент на робоче місце).*

Здатен чи ні моніторинг вирішити проблему асиметричної інформації, залежить від того, які витрати необхідно понести для здійснення таких заходів. Однак, наприклад, витрати на здобуття освіти, як правило, окуповуються через здатність економічних агентів раціонально діяти в умовах асиметричності інформації.

## 12.4. Перехідна економіка та інституційні зміни

Мікроекономічний аналіз тривалий час формувався під впливом неокласичної економічної теорії, яка базується на досить жорстких і не завжди реалістичних припущеннях – про раціональність поведінки всіх учасників і сталість їхніх уподобань, намагання максимізувати власну вигоду, існування ринкової рівноваги. Проте в рамках цього підходу неможливо пояснити багато економічних явищ, які відбуваються в сучасному світі, особливо в перехідних економіках. Тому економісти намагаються розширити рамки неокласичного аналізу, беручи на озброєння надбання інших суспільних наук.

*Інституційна економічна теорія* – різновид економічного аналізу, що наголошує на ролі соціальних, політичних і економічних інститутів у визначенні економічних явищ. Тобто наголос робиться на ролі середовища, в якому індивіди приймають рішення.

Базовими поняттями інституційного підходу є *інституції, трансакційні витрати та права власності*.

*Інституції* (за Д. Норт) – це правила гри в суспільстві або, точніше, вигадані людьми обмеження (офіційні та неофіційні), які спрямовують людську взаємодію в певне русло. І як наслідок вони структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального або економічного. Офіційні і неофіційні обмеження разом створюють неперервний ряд правил – від табу, звичаїв і традицій на одному кінці – до писаних конституцій – на іншому.

Фактично інституції визначають і обмежують сукупність варіантів вибору для індивідів. Врахування інституційних обмежень дозволяє відповідно зменшити кількість варіантів, які слід розглядати у процесі аналізу майбутньої державної політики.

Слід розрізняти інституції й організації (інститути), які також структурують людські взаємодії.

*Організації (інститути)* охоплюють політичні органи (парламент, кабінет міністрів, органи місцевої влади, політичні партії), економічні органи (фірми, профспілки), громадські організації (релігійні організації, благодійні фонди, спортивні клуби), освітні організації (школи, університети) та ін.

Організації складаються із груп індивідів, пов'язаних між собою спільним прагненням досягти певних цілей. Те, як організації виникають і зникають, в основному визначається інституційною основою.

*Інституції* впливають на функціонування економіки через дії на трансакційні та трансформаційні витрати.

Традиційна теорія при визначенні вартості продукції враховує лише трансформаційні витрати – вартість затрачених виробничих факторів (капітал, праця, природні ресурси, підприємницькі здібності), необхідні для трансформації ресурсів у кінцеву продукцію.

Трансакційні (операційні) витрати враховують вартість економічного обміну, вони складаються з витрат на вимірювання цінних атрибутів того, що обмінюється, витрат на захист прав, нагляд за дотриманням угод і забезпечення їх виконання.

Чим краще організована економічна система – тим менші трансакційні витрати; їхня величина свідчить про ефективність функціонування економіки і, відповідно, ефективність державного управління. У корумпованому суспільстві, у країнах, де законодавство (тобто правила гри) чітко не визначені, трансакційні витрати, як правило, надзвичайно великі, що зменшує прибутковість будь-якого бізнесу, отже, зменшує інвестиційну привабливість економіки, негативно впливає на економічне зростання, збільшує зубожіння населення.

Права власності – це права, які визначають дозволені засоби використання економічних благ – ресурсів, товарів і послуг. Володіння активами включає такі права: використання активів, зміну їхньої форми і субстанції, передачу прав через продаж. Володіння активами обмежується чинними контрактами та законодавством.

Для забезпечення прав власності необхідні відповідні політичні і юридичні інститути, які гарантують виконання умов контрактів. Сучасна теорія прав власності визначає дедалі більшу кількість окремих елементів прав власності, які обмежують класичне розуміння приватної власності. У зв'язку з цим актуальною стає роль державної влади щодо визначення (специфікації) прав власності і організації ринку прав власності, що має забезпечити ефективність функціонування економічної системи.

З урахуванням інституційного підходу збагачується концепція раціональної поведінки. Це стосується, по-перше, ступеня раціональності індивідів. На відміну від повної раціональності, розглядається неповна (обмежена) раціональність та процесуальна раціональність.

Неповна раціональність додатково враховує обмежені можливості індивідів щодо отримання та обробки необхідної для цього інформації; тобто слід брати до уваги ціну отримання інформації, що напряду пов'язано з аналізом інституційних аспектів.

Процесуальна раціональність передбачає, що індивід оптимізує свій вибір лише серед певних зразків поведінки, які йому відомі. Тобто його поведінка визначається не лише його індивідуальними смаками та уподобаннями, але й суспільними уподобаннями.

По-друге, модифікується припущення про орієнтацію індивідів на максимізацію особистої вигоди. За умов орієнтації на власну вигоду можлива так звана опортуністична поведінка – коли вигода максимізується з порушеннями формальних чи неформальних норм поведінки, що завдає шкоду партнерам, і просте дотримання власних інтересів, якщо при цьому враховуються всі норми і правила поведінки.

Інша модель поведінки – орієнтація на колективну, або суспільну вигоду, інколи навіть всупереч особистим інтересам (у цьому випадку виникають проблеми комунікації при виробленні рішень).

У зв'язку із крахом світової соціалістичної системи у світі посилився інтерес до аналізу перехідної економіки – це економічна система, в якій відбувається заміна командно-адміністративного механізму координації на переважно ринковий механізм, здійснюється широка приватизація державної власності.

Аналіз перехідної економіки і державної політики в умовах перехідної економіки має деякі особливості порівняно з класичним аналізом для країн з розвинутою змішаною економікою, але ці особливості більше стосуються інституційних аспектів і майже не торкаються самих принципів аналізу.

Взагалі термін "Перехідна економіка" (економіка перехідного періоду) стосується періоду інтенсивної трансформації більшої або меншої кількості інституцій у суспільстві. Цей термін широко вживається, коли йдеться про певні етапи трансформації американської, японської, західноєвропейських і південно-східних азіатських економік.

Аналіз української практики ускладнюється суміщенням економічної трансформації і процесів державотворення – створення інститутів незалежної держави. Методологічні засади аналізу такого роду трансформацій і відповідної державної політики розглядаються в межах економічних теорій перехідного періоду. Важливою тут є теорія інституційних змін.

Усі інституції – неофіційні і офіційні – поступово (інколи раптово – внаслідок революцій) змінюються, відповідно змінюються варіанти вибору як у окремих індивідів та інститутів влади, так і у суспільства в цілому. Офіційні правила (наприклад, земельний кодекс) можуть бути впроваджені одномоментно внаслідок політичного рішення, тоді як традиції і людські звичаї набагато менше піддаються цілеспрямованому впливу державної політики.

Рушієм змін виступають, як правило, політичні керівники або індивідуальні підприємці. Зміна складається з певних поправок до існуючих правил і норм та забезпечення їх дотримання.

Чому виникає *інституційна зміна*? Як правило, внаслідок формування в суспільстві критичної маси незадоволення існуючим станом речей – низькою ефективністю економічної системи, нерезультативною державною політикою, що негативно впливає на суспільний добробут і на розподіл добробуту серед членів суспільства.

Зміни в країні стають нагальнішими, коли у світі існують ефективніші економіки, які забезпечують своїм членам кращі можливості для розвитку. Сучасні комунікації полегшують можливості подібних порівнянь для широких верств населення. Тобто чинник глобалізації, за якої стає практично неможливим існування ізольованих від загальнолюдського процесу розвитку суспільств, відіграє вирішальну роль у створенні передумов до інституційних змін.

## 6. ПЛАНИ ТА ЗАВДАННЯ ДО СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ

### МОДУЛЬ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ. КОНЦЕПЦІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НА КОНКУРЕНТНИХ РИНКАХ

#### Тема 1. Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики (1 година)

##### *План семінару:*

1. Основні поняття та проблеми мікроекономічного аналізу державної політики.
2. Методологія мікроекономічного аналізу державної політики.
3. Механізм застосування аналізу вигід і витрат державної політики.
4. Співставлення вигід і витрат у часі; фактор ризику.

##### *Основні терміни та поняття теми:*

Політика, державна політика, мікроекономічний аналіз державної політики, неспроможність ринку, зовнішні ефекти, суспільні блага, асиметричність інформації, інструменти політики, результативність політики, ефективність політики, економічність політики, альтернативи політики, критерій Калдора-Хікса, аналіз вигід і витрат політики, концепція тіньових (економічно ефективних) цін, аналіз чутливості державного рішення.

##### *Питання для обговорення:*

- а) Розкрийте сутність категорій „політика”, „державна політика”, „аналіз державної політики”, „мікроекономічний аналіз державної політики”.
- б) Сформулюйте необхідні та достатню умови державного втручання в роботу системи функціонування ринків.
- в) Як визначається проблема та альтернативи державної політики?
- г) Чим відрізняються поняття ефективність державної політики та результативність державної політики?
- д) Розкрийте алгоритм здійснення процесу оцінювання результативності політики.
- е) В чому суть критерію Калдора-Хікса для аналізу ефективності державної політики?
- ж) Які етапи здійснення аналізу вигід і витрат державної політики?
- з) Назвіть об’єктивні проблеми, що утруднюють кількісний аналіз державних рішень.
- и) Обґрунтуйте факт різної цінності для суспільства в цілому збільшення на одну гривну добробуту різних верств населення.
- к) Розкрийте суть концепції економічно ефективних (тіньових) цін при реалізації державних проектів.
- л) Назвіть помилки в аналізі державних рішень, викликані суб’єктивними поглядами чиновників.



м) Здійснить ґрунтовний аналіз вигід і витрат встановлення державою податку на алкогольні напої?

*Практичні завдання:*

1. *Готовність платити.* Нехай ідеться про якусь конкретну визначну подію, яку ви дуже хотіли б відвідати (наприклад, фінал чемпіонату світу з футболу, унікальний концерт світових оперних зірок тощо).

А. Скільки максимально ви готові заплатити за квиток на цю подію?

Б. Уявіть, що ви виграли квиток в лотерею. За яку мінімальну суму грошей ви продали б квиток?

В. Припустимо, що ваш дохід рівно у 5 разів більший, ніж насправді.

Скільки в даному випадку ви б заплатили за квиток?

Г. Чи знаєте ви кого-небудь, хто не відвідав би цю подію, навіть якби отримав квиток безкоштовно чи, більше того, відвідав би дану подію лише за додаткову плату?

Д. Які узагальнення можна зробити на підставі ваших відповідей на попередні запитання?

2. *Вигоди і витрати.* Розглядаються три взаємовиключні проекти щодо використання долини річки:

1) Проект А: створення зони відпочинку забезпечує вигоди в розмірі 10 мільйонів і витрати в розмірі 8 мільйонів.

2) Проект Б: збереження лісової смуги з деякими можливостями відпочинку: вигоди 13 мільйонів, витрати – 10 мільйонів.

3) Проект В: збереження заповідної зони з заборонаю доступу для населення: вигоди 5 мільйонів, витрати – 1 мільйон.

Крім того, в районі може бути побудована дорога, яка збільшить вигоди проекту А на 8 млн., збільшить вигоди проекту Б на 5 млн. та зменшить вигоди проекту В на 1 млн. Сама по собі дорога, незалежно від обраного проекту, приносить вигоди у 2 млн., в той час як її побудова коштує 4 млн.

А. Порахуйте відношення вигід до витрат і чисті вигоди для кожної можливої альтернативи (зверніть увагу, що існує сім можливих альтернатив: кожен проект при наявності та відсутності дороги і побудова лише однієї дороги).

Б. Яка альтернатива має бути обрана на підставі аналізу вигід і витрат?

3. Департамент транспорту розглядає можливість будівництва тимчасового мосту, який прослужить три роки і дозволить істотно зекономити час на поїздки. Міст може бути збудований протягом кількох тижнів, що коштуватиме 740 тис. грн. У кінці строку експлуатації, через три роки, демонтаж обійдеться у 81 тис. грн. (за сьогоднішніми цінами). На підставі оцінок зекономленого часу, рівня заробітної плати, цін на пальне прогнозується, що вигоди від мосту (в сьогоднішніх цінах) становитимуть 275 тис. грн. у перший рік, 295 тис. – у

другий і 315 тис. – у третій. Нормативні документи Департаменту рекомендують використання реальної ставки дисконту 8% річних.

А. Обчисліть приведену вартість чистих вигід, припускаючи, що вигоди отримуються в кінці кожного року;

Б. Обчисліть приведену вартість чистих вигід, припускаючи, що вигоди отримуються на початку кожного року;

В. Який ваш висновок про суспільну вигоду тимчасового мосту?

#### *Реферати:*

1. Аналіз політики як нова професія.
2. Підстави для державної політики: неспроможності ринку.

#### *Рекомендована література:*

[1], [2], [3], [4], [5], [6], [8], [21], [28], [32], [34], [42], [43], [45].

## **Тема 2. Базові засади аналізу державної політики** (1 година)

#### *План семінару:*

1. Чинники і передумови формування професійної етики аналітика.
2. Конфлікти цінностей та реакція на них.
3. Головні складники процесу аналізу державної політики.
  - 2.3.1. Аналіз проблеми.
  - 2.3.2. Аналіз розв'язання проблеми.
  - 2.3.3. Аналіз і процес комунікації.

#### *Основні терміни та поняття теми:*

професійна етика, етична поведінка, політична стратегія, політичний процес, порада, експерт, суспільна проблема, варіант політики, інтереси, цінності, етичні проблеми, етична відповідальність, аналітична чесність, об'єктивні фахівці, прибічники замовника (клієнта), прибічники проблеми, вислів думки, вихід із гри, нелояльність, протест, ультиматум, саботаж, витік інформації, критерії оцінювання політики, альтернативні варіанти політики, наслідки політики.

#### *Питання для обговорення:*

- а) Обґрунтуйте необхідність формування професійної етики аналітика в сучасних умовах.
- б) Розкрийте природу стосунків між експертами та замовниками (клієнтами).
- в) Які цінності служать критеріями оцінки конкретних варіантів політики?
- г) Які концепції належної ролі експерта розроблені науковцями?

д) Охарактеризуйте специфіку ставлення до вироблення порад об'єктивних фахівців.

е) Які переваги та недоліки ви вбачаєте у діяльності експертів – прибічників клієнта?

ж) Які переваги та недоліки ви вбачаєте у діяльності експертів – прибічників проблеми?

з) У чому суть конфлікту цінностей в процесі вироблення порад.

и) Які види реакцій на конфлікти цінностей ви знаєте?

к) Розкрийте суть і види нелояльності з боку експертів.

л) Вкажіть на переваги і недоліки «сюрчання свистком», виходу з гри експерта.

м) Вкажіть конкретні приклади конфлікту цінностей і реакції на них.

н) Розкрийте етапи аналізу державної політики.

### *Практичні завдання:*

1. Нехай згідно з чинним законодавством 50 тис. жителів міста мають право на безоплатне користування міським громадським транспортом, але не всі з них користуються ним. Обстеження показали, що 2 тис. пільговиків здійснюють по 4 поїздки щоденно, 4 тис. – по 3; 10 тис. – по 2; 9 тис. – по 1 поїздки. Еластичність попиту цієї групи пасажирів залежно від доходу  $E = 1,0$ . Функція попиту пільговиків на послуги транспорту має вигляд:

$$Q_d = 50 - 2P, \text{ або } P = 25 - 0,5 Q_d.$$

Середня вартість однієї поїздки для транспортного підприємства складає 20 коп. Для аналізу пропонується три варіанти підтримки пільговиків:

(1) залишити ситуацію без змін, тобто надавати право безоплатного проїзду всім пільговикам (з відшкодуванням транспортним підприємствам їхніх витрат);

(2) надання за рахунок місцевого бюджету іменних місячних проїзних квитків всім пільговикам, хто звернеться (з відшкодуванням транспортним підприємствам по 6 грн. за кожний виданий проїзний);

(3) надання „транспортної” грошової допомоги всім пільговикам, хто звернеться, наприклад, 6 грн. на місяць.

А. Як надання грошових допомог (за варіантом 3) вплинуло б на обсяги перевезень, якщо б до цього право безоплатного проїзду нікому не надавалося (нехай середньомісячний дохід пільговиків складає 120 грн., а щоденна кількість поїздок до надання допомоги – 50 тис. на добу).

Б. Оцініть видатки міського бюджету для всіх наведених варіантів підтримки пенсіонерів та інших пільговиків.

В. Який варіант може обрати міська влада, якщо вона керуватиметься лише критерієм ефективності для міського бюджету?

Г. Які соціальні чинники слід брати до уваги при прийнятті рішення?

Д. У чому полягають етичні проблеми вказаних рішень.

### *Реферати:*

1. Професійна етика і державна політика в Україні.

2. Основні етапи аналізу державної політики.
3. Українське законодавство у сфері державної регуляторної політики та практика його застосування в аналізі політики.

*Рекомендована література:*

[2], [3], [4], [6], [7], [18], [30], [24], [32], [25], [31], [35], [40], [41].

### **Тема 3. Досконало конкурентні ринки та державне регулювання** (1 година)

*План семінару:*

1. Концепція економічної ефективності конкурентних ринків. Ефективність у споживанні й державне регулювання.
2. Моделювання поведінки виробників на ринку досконалої конкуренції.
3. Ефективність виробництва на конкурентному ринку й державне регулювання.
4. Ефективність в обміні та економіка добробуту.

*Основні терміни та поняття теми:*

Ефективність конкурентного ринку з позицій часткової рівноваги, ефективність конкурентних ринків з позицій загальної рівноваги, концепція Парето-ефективності, ефективність у споживанні, ефективність в обміні, надлишок споживачів, надлишок виробників, чисті (незворотні) втрати споживачів, чисті (незворотні) втрати виробників, крива виробничих можливостей, незворотні втрати сукупного добробуту.

*Питання для обговорення:*

- а) Які умови досягнення ефективності у споживанні?
- б) Що є мірилом ефективності у споживанні?
- в) Як кількісно визначити зміну добробуту споживачів внаслідок зростання цін на певний товар?
- г) Що таке незворотні втрати споживачів?
- д) Які обсяг виробництва і ціну вибирає конкурентна фірма задля максимізації прибутку?
- е) Чому крива пропозиції конкурентної фірми співпадає з кривою її граничної вартості?
- ж) Які умови досягнення ефективності у виробництві?
- з) Розкрийте суть понять та механізм утворення надлишку споживачів і виробників.
- и) Наведіть приклади зміни надлишків виробників і споживачів (сукупного добробуту) внаслідок певного державного втручання.
- к) Яка різниця між підходами до визначення ефективності з точки зору часткової і загальної рівноваги конкурентних ринків?

л) Чому економічно ефективний стан економіки може не бути соціально бажаним?

*Практичні завдання:*

1. Країна імпортує 150 тис. т. нафтопродуктів на рік за ціною 4000 грн./т. Припускаючи лінійний характер кривої попиту, економісти оцінюють еластичність внутрішнього попиту на нафтопродукти на рівні  $-0,3$ . Розрахувати: 1) кількісні зміни надлишку споживачів в результаті введення акцизного податку на нафтопродукти в розмірі 450 грн. /т, наслідки якого повністю лягають на плечі споживачів; 2) суму податкового збору та незворотних втрат споживачів від введення податку.

2. Еластичність пропозиції хутряних виробів становить 1,2. В країні реалізується за рік 75 тис. шт. хутряних виробів за ціною 3 тис. грн./шт. Розрахуйте: 1) як вплине введення акцизного податку на хутряні вироби за ставкою 15%, який сплачують виробники, на зміну надлишків виробників цієї продукції; 2) якою буде сума податкового збору та незворотні втрати виробників від введення податку.

3. Функція попиту споживачів на товар:  $QD = 7 - P$ ; функція пропозиції:  $QS = -8 + 4P$ ,

де  $P$  – ціна, грн. за одиницю;  $Q$  – обсяг, млн. штук на рік.

А. Визначте рівноважну ціну і рівноважний обсяг виробництва.

Б. Обчисліть, використовуючи графічне зображення, надлишок споживача, надлишок виробника і сукупний надлишок.

*Реферати:*

1. Концепція ефективності з точки зору загальної рівноваги конкурентних ринків та справедливості в суспільстві.
2. Концепція надлишку споживачів: сутність та значення.

*Рекомендована література:*

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [24], [32], [44], [45].

**Тема 4. Ціновий контроль**

(1 година)

*План семінару:*

1. Системи цін та тарифів. Механізми ціноутворення.
2. Цілі державного втручання в ціноутворення.
3. Державні замовлення як інструмент цінової політики держави.
4. Аналіз встановлення верхніх та нижніх граничних цін.

5. Мінімальні ціни: застосування альтернативних інструментів державної політики.

*Основні терміни та поняття теми:*

Ціноутворення, граничні максимальні ціни, граничні мінімальні ціни, фіксовані ціни (тарифи), заставні ціни, інтервенційні ціни, індексація цін, еластичність попиту і пропозиції, державна інтервенція, інтервенційні фонди, заставні операції, аграрний фонд.

*Питання для обговорення:*

- а) Обґрунтуйте відмінності цілей державного втручання в ціноутворення у командній і ринковій (змішаній) економіках.
- б) Які існують варіанти регулювання цін?
- в) Які цілі переслідує держава, встановлюючи граничні максимальні ціни?
- г) Які цілі переслідує держава, встановлюючи граничні мінімальні ціни?
- д) Якими є наслідки для суспільства (з точки зору ефективності) встановлення верхніх граничних цін на конкурентному ринку?
- е) Якими є наслідки для споживачів встановлення максимальної ціни на товари з низькоеластичним попитом?
- ж) Якими будуть наслідки для суспільства (з точки зору ефективності) встановлення нижніх граничних цін на конкурентному ринку?
- з) Якими заходами влада може послабити негативні наслідки встановлення мінімальних цін на певне благо?
- и) Якими будуть наслідки встановлення нижніх граничних цін у випадку державної інтервенції на ринку?
- к) Розкрийте механізм встановлення заставних цін і здійснення заставних закупівель на ринку сільськогосподарської продукції.

*Практичні завдання:*

1. Регіональний ринок цукру перебуває в стані конкурентної рівноваги.

Функція попиту на товар:  $QD = 21 - P$ , функція пропозиції:  $QS = -4 + 4P$ ,

де  $QD$  – обсяг попиту, тис. т на рік;

$QS$  – обсяг пропозиції, тис. т на рік;

$P$  – ціна, грн.

А) Визначте рівноважну ціну і рівноважний обсяг виробництва. Побудуйте криві попиту та пропозиції.

Б) Як вплине на стан рівноваги встановлення верхньої граничної ціни  $P_{max}$  на рівні 3,50 грн./кг з метою досягнення соціальних цілей (яким буде дефіцит продукції)?

В) На скільки зміниться добробут суспільства в цілому (розрахувати зміни надлишків виробників і споживачів), якщо не будуть задіяні інші регуляторні механізми.

2. Припустимо, що уряд розглядає можливість підвищення плати за проїзд на певній ділянці автомагістралі з 0,40 грн. до 0,50 грн. На сьогодні цією ділянкою

проїжджають 50 тис. автомобілів щотижня. Після підвищення плати прогнозується, що ця кількість скоротиться до 40 тис.

А. Припускаючи, що граничні витрати використання мосту постійні (горизонтальна крива пропозиції) і дорівнюють 0,40 грн. в розрахунку на один автомобіль, визначте, якими будуть втрати суспільства від підвищення ціни?

Б. Через зменшення використання автомагістралі уряд зменшує споживання бетону з 20 тис. тонн на рік до 19 тис. тонн. Якщо ціна бетону 25 грн. за тонну, це означає зменшення урядових витрат на 25 тис. грн. Але зменшення попиту на бетон з боку уряду зменшує його ринкову ціну до 24,5 грн. за тонну. Більше того, зменшення ціни призводить до збільшення використання бетону іншими споживачами на 300 тонн на рік. Припускаючи, що ринок бетону конкурентний, визначте, чи може економія у 25 тис. грн. використовуватись як оцінка соціальної вартості зменшення державних витрат? Чи в даному випадку необхідно використовувати тіньову ціну?

В. Через зменшення використання автомагістралі попит на поїздки електропотягом зріс. Припускаючи, що ціна на поїздку електропотягом дорівнює граничним витратам, причому граничні витрати постійні і не виникає зовнішніх ефектів від зменшення використання автомагістралі, визначте, чи існують додаткові вигоди і витрати, пов'язані із зменшенням використання автомагістралі? Поясніть свою відповідь.

Г. Через зменшення використання автомагістралі зменшився попит на бензин – на 30 тис. галонів на рік. Акцизний податок на бензин становить 30% від ціни. Припускаючи, що споживання бензину не викликає зовнішніх ефектів, визначте, які існують додаткові вигоди і витрати від підвищення ціни на користування автомагістраллю?

3. Ринок хлібобулочних виробів перебуває у стані конкурентної рівноваги.

Функція попиту на білий хліб:  $QD = 6 - P$ , функція пропозиції:  $QS = -4 + 4P$ , де  $QD$  – обсяг попиту, млн. бух. на рік;  $QS$  – обсяг пропозиції, млн. бух. на рік;  $P$  – ціна, грн.

А) Визначте рівноважну ціну і рівноважний обсяг виробництва. Побудуйте криві попиту та пропозиції.

Б) Як вплине на стан рівноваги встановлення з метою досягнення соціальних цілей регіональною владою верхньої граничної ціни  $P_{max}$  на рівні 1,5 грн./бух. (яким буде дефіцит продукції)?

В) На скільки зміниться добробут суспільства в цілому (зміни надлишків виробників і споживачів), якщо не будуть задіяні інші регуляторні механізми.

#### *Реферати:*

1. Державний вплив на ціни: прямі та непрямі методи, їх можливості, недоліки та перспективи.
2. Державне регулювання цін в аграрному секторі. Інтервенційні фонди та заставні операції.

*Рекомендована література:*

[4], [6], [7], [9], [10], [18], [20], [24], [32], [35], [38], [43], [44].

**Тема 5. Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки**  
(1 година)

*План семінару:*

1. Короткострокові наслідки встановлення нових податків та надання субсидій.
2. Аналіз впливу фіскальної та стимулюючої податкової політики на ринок і його суб'єкти.
3. Наслідки оподаткування та субсидування з урахуванням еластичності попиту й пропозиції.
4. Податкові ставки і ефективність конкурентних ринків.
5. Субсидії і трансферти держбюджету як прояви протиріччя між соціальною та економічною ефективністю.

*Основні терміни та поняття теми:*

Стимулювальна фіскальна політика, стримувальна фіскальна політика, дискреційна фіскальна політика, недискреційна фіскальна політика, консолідований державний бюджет, циклічний дефіцит бюджету, структурний дефіцит бюджету, податкова ставка, пропорційні податкові ставки, прогресивні податкові ставки, регресивні податкові ставки, прямі податки, непрямі податки.

*Питання для обговорення:*

- а) Якими будуть наслідки (з позицій ефективності) встановлення податків або надання субсидій?
- б) Обґрунтуйте наслідки оподаткування за умови низькоеластичного попиту й сильноеластичної пропозиції.
- в) Обґрунтуйте наслідки оподаткування за умови низькоеластичної пропозиції і сильноеластичного попиту.
- г) Якими будуть наслідки для суспільства у разі встановлення акцизного податку з фіксованою ставкою, якщо попит на благо абсолютно нееластичний?
- д) Якими будуть наслідки для суспільства встановлення податку з фіксованою ставкою, якщо попит на благо абсолютно еластичний?
- е) Якими будуть наслідки для суспільства встановлення податку з фіксованою ставкою, якщо пропозиція блага абсолютно нееластична?
- ж) Відомо, що з позицій часткової рівноваги зміна цін, яка виникає на ринку при введенні податку, не впливає на ефективність цього ринку, якщо рівноважний обсяг не змінюється. А якими будуть наслідки цієї ситуації з позицій загальної рівноваги?
- з) Пояснити зв'язок між розміром податкових ставок і ефективністю ринків.
- и) Вигоди від дотації перепадають частково споживачам, частково виробникам. Що визначає ту частину вигід від дотації, яку отримує споживач?



*Практичні завдання:*

1. Ринок цукру перебуває у стані рівноваги: за ціною 2 тис. грн. за т обсягів продажів – 2000 тис. т на рік. *Пропозиція:*  $QS = 1000P$ ; *Попит:*  $QD = 4000 - 1000P$ .

- А. Як вплине на стан рівноваги введення податку в розмірі 200 грн. за тонну, який сплачують продавці?
- Б. Яким буде податковий збір? Як розподілиться податковий тягар між продавцями та покупцями?
- В. Що виграє і втратить суспільство в цілому і які верстви населення зокрема від введення цього податку?
- Г. Як вплине на стан ринку впровадження мінімальної ціни 2,5 тис. грн. за т? (Визначте обсяг продажів).

2. Ринок бензину перебував у стані рівноваги: за ціною  $P = 1$  грн. за літр обсяг продажів складає 2 млн. літрів на рік. *Пропозиція:*  $QS = 2P$ ; *Попит:*  $QD = 3 - P$ . (Зверніть увагу, що ціна у рівняннях попиту і пропозиції вимірюється у млн. грн. за 1 млн. літрів).

- А. Як вплине на стан рівноваги введення податку в розмірі  $t = 0,3$  грн. за літр, який сплачують продавці (визначте нові рівноважну ціну і обсяг)?
- Б. Яким буде податковий збір?
- В. Як розподілиться податковий тягар між продавцями та покупцями?
- Г. Що виграє і втратить суспільство в цілому і які верстви населення зокрема від введення цього податку? (Проаналізуйте наслідки для продавців і покупців у термінах надлишків, а також для пасажирів громадського транспорту).

3. Ринкова ціна фруктового лікеру 10 гривень за літрову пляшку. За такою ціною за рік продано 1 млн. літрів. Пропозиція лікеру при ціні 10 грн. абсолютно еластична. Після введення двогривневого податку на літр лікеру, що продається, його ринкова ціна збільшилася до 12 грн. за літр. Пропозиція залишається абсолютно еластичною при новій ціні, а річне споживання (обсяг попиту) зменшується до 0,7 млн. літрів.

- А. Покажіть наслідки введення податку на ринку лікеру на графіку.
- Б. Розрахуйте зміни надлишку (чистих вигід) споживачів лікеру після введення податку.
- В. Визначте податковий збір.
- Г. Якими будуть економічні наслідки для суспільства на ринку лікеру (визначте зміни сукупного надлишку).
- Д. Чи варто брати додаткові міркування при оподаткуванні подібної продукції? Які саме?

*Реферати:*

1. Парадигма суспільно-економічної ефективності державних податків та субсидій. Надлишковий податковий тягар.

## 2. Шляхи вдосконалення податкової системи в Україні.

*Рекомендована література:*

[2], [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10], [20], [24], [35], [39], [43].

### **Тема 6. Тарифний захист і політика торгівлі** (1 година)

*План семінару:*

1. Інструменти торговельної політики.
2. Сучасні тенденції розвитку міжнародної торгівлі та державна політика.
3. Економічні наслідки встановлення митного тарифу.
4. Економічні наслідки запровадження нетарифних заходів.
5. Аналіз аргументів на користь та проти політики протекціонізму.
6. Оцінка економічної ефективності ЗЕД, її критерії.

*Основні терміни та поняття теми:*

Протекціонізм, фритредерство, митний тариф, нетарифні бар'єри, квота, імпортна квота, експортна квота, ліцензування, адвалерне мито, специфічне мито, комбіноване мито, фіскальне мито, захисне мито, заборонне мито, компенсаційне мито, ввізне мито, вивізне мито, прямі експортні субсидії, непрямі експортні субсидії, економічні санкції, торговельне ембарго, демпінг.

*Питання для обговорення:*

- а) Назвіть види мита та механізм розрахунку ціни товару з їх урахуванням.
- б) Які існують нетарифні заходи обмеження торгівлі?
- в) Які існують форми стимулювання експорту?
- г) Проаналізуйте економічні наслідки запровадження імпортного митного тарифу..
- д) Проаналізуйте економічні наслідки запровадження вивізного мита.
- е) Проаналізуйте економічні наслідки запровадження нетарифних заходів.
- ж) Розкрийте переваги й недоліки квотування імпорту у порівнянні з введенням митного тарифу.
- з) У яких випадках запроваджується компенсаційне мито.
- и) Проаналізуйте переваги й недоліки політики протекціонізму.

*Практичні завдання:*

1. Наведена нижче таблиця показує річний попит на імпорту сталь у США.

Ціна тонни сталі	Обсяг попиту на сталь, млн. т	Обсяг пропозиції сталі, млн. т	
		до введення тарифів	після введення тарифів
\$100	90	55	20
\$200	70	70	35
\$300	50	85	50
\$400	30	100	65

У тій же таблиці наведені дані, що характеризують пропозицію зарубіжними виробниками сталі на ринку США до і після введення нових митних тарифів на імпортовану сталь (тариф становить \$225 за тону). Тобто таблиця показує, скільки сталі буде пропонуватися іноземними постачальниками на ринок США при кожній даній ціні, відповідно до і після введення тарифів на сталь, що ввозиться. (Тариф – це податок, який виплачують імпортери за кожен тону імпортованої сталі, продану в США).

А. Покажіть на графіку, якими були рівноважна ціна і рівноважна кількість споживаної сталі до введення тарифів?

Б. Чому введення тарифів викликало зміщення кривої пропозиції праворуч-вгору? Вказівка. Знайдіть, яку ціну повинні платити покупці після введення тарифів, щоб іноземні постачальники не змінили кількість сталі, що постачається.

В. Якими стали ціна рівноваги і рівноважна кількість споживаної сталі після введення тарифів? Які тарифні надходження до бюджету?

Г. Проаналізуйте ефект даної політики. Яка величина надлишку споживача, яка перерозподіляється за рахунок підвищення цін? Які, за вашою оцінкою, втрати добробуту внаслідок введення тарифів?

2. Нехай функція попиту населення на імпортований товар:  $QD = 12 - P$ ; функція пропозиції іноземними виробниками товару:  $QS = -9 + 2P$ , де  $P$  – ціна, грн. за одиницю;  $Q$  – обсяг, тис. одиниць на рік. У країні доходи споживачів збільшилися, внаслідок цього зріс попит на імпортований товар і функція попиту тепер:  $QD1 = 24 - P$ . Щоб захистити вітчизняного виробника, уряд встановлює квоту на імпортований товар у розмірі  $Q = 10$  тис. одиниць на рік.

А. Визначте рівноважну ціну і рівноважний обсяг продажу, які би встановилися, якби не було квоти.

Б. Якою буде ціна після введення квоти?

В. Як вплине даний захід на зміну сукупного добробуту в суспільстві?

Г. Припустимо, що замість квоти уряд встановлює тариф на імпортований товар у розмірі 4,5 грн. за одиницю товару. Які кількість товару і за якою ціною продаватиме іноземний виробник.

Д. Визначте доходи, які отримуватиме іноземний виробник у разі квотування імпорту і в разі введення тарифу. Що для нього є вигіднішим.

Е. Проаналізуйте вищезазначену проблему з точки зору добробуту вітчизняних споживачів і держави.

3. Уряд країни ухвалює рішення про запровадження мита на імпорт олії у розмірі 40 центів за 1 кг. Світова ціна на олію становить 800 дол. за тону. Обсяг виробництва олії в країні за вільної торгівлі становить 50 тис. т, а за наявності ввізного мита – 60 тис. т. Обсяг споживання олії за вільної торгівлі становить 120 тис. т, а за імпортованого мита – 100 тис. т. Різницю між споживанням і виробництвом олії країна покриває за рахунок імпорту. Обчисліть:

А. Втрати споживачів даної країни від запровадження ввізного мита.

Б. Виграш вітчизняних виробників від цього заходу.

В. Збільшення доходів державного бюджету від запровадження ввізного мита.

Г. Чисті втрати національного добробуту країни від обмеження імпорту.

*Реферати:*

1. Україна як експортер на світовому ринку недосконалої конкуренції: проблеми ефективної поведінки.
2. Україна як імпортер на світовому ринку недосконалої конкуренції: проблеми ефективної поведінки.
3. Причини зовнішньоторговельного дефіциту та заходи держави по боротьбі з ними.

*Рекомендована література:*

[2], [4], [5], [7], [8], [20], [24], [30], [31], [32], [35], [41], [42].

**МОДУЛЬ 2. КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ  
МОНОПОЛІЙ. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПОСТАЧАННЯ  
СУСПІЛЬНИХ БЛАГ І СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР**

**Тема 7. Недосконала конкуренція і державна політика  
(1 година)**

*План семінару:*

1. Підстави для конкурентної політики держави
2. Економічні, соціальні й політичні чинники необхідності приборкання монопольної влади.
3. Механізм та підстави застосування конкурентного законодавства.
4. Антимонопольна політика в Україні. Діяльність Антимонопольного комітету.
5. Антиконтурентні дії з боку органів влади.

*Основні терміни та поняття теми:*

Соціальна вартість монополії, Х-неефективність, коефіцієнт концентрації, індекс Лернера, індекс Герфіндаля-Гіршмана, цінова дискримінація, дуополія Курно, олігополія Штакельберга, конкурентне законодавство, домінуюче становище, антиконкурентні узгоджені дії, зловживання домінуючим становищем на ринку, антиконкурентні дії з боку влади, недобросовісна конкуренція.

*Питання для обговорення:*

- а) У чому виявляється прояв неспроможності ринку в ситуації неповної конкуренції?

- б) Які існують підстави для конкурентної політики держави?
- в) Як вимірюється соціальна вартість монополії?
- г) Які існують економічні чинники необхідності здійснення антимонопольної політики?
- д) Які існують соціальні і політичні чинники необхідності приборкання монопольної влади?
- е) У чому полягає і які причини Х-неефективності у випадку монополій.
- ж) За яких умов підприємці розглядаються як такі, що посідають монопольне становище на ринку?
- з) Які дії або бездіяльність розглядаються як порушення конкурентного законодавства, що спричиняють відповідальність?
- и) Які узгоджені дії вважаються антиконкурентними?
- к) Що таке зловживання монопольним становищем на ринку?
- л) Наведіть приклади антиконкурентних дій з боку органів влади.
- м) Що таке недобросовісна конкуренція?

*Практичні завдання:*

1. У монополіста гранична вартість  $MC = 40$ , ціна  $P = 60$ . Визначте монопольну владу (індекс Лернера).
2. Два підприємства мають ринкові частки на ринку відповідно 30% і 20% і мають намір об'єднатись.
  - А. Чи потрібна на це згода Антимонопольного комітету України?
  - Б. На скільки пунктів зміниться індекс концентрації Херфіндаля-Хіршмана у разі злиття?
3. Припустимо, що галузь є конкурентною та що середня і гранична вартість виробництва постійні та дорівнюють 2 грн., ціна також складає 2 грн. Щороку продається 2 млн. од. продукції (консерви).
 

Нехай з певних причин галузь монополізується і ціна зростає до 4 грн., а випуск спадає до 1 млн. од. Як би ви оцінили величину втрат для суспільства від монополії в цій галузі і яку величину ви б отримали у відповіді?

*Реферати:*

1. Антимонопольна політика в Україні. Діяльність Антимонопольного комітету.
2. Антиконкурентні дії з боку органів влади в Україні.

*Рекомендована література:*

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [11], [14], [15], [17], [22], [24], [26].

**Тема 8. Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін,  
податків і субсидій**  
(1 година)

*План семінару:*

1. Поведінка монополій для захисту власних інтересів. Монопольні об'єднання.
2. Пряме втручання держави – встановлення граничних цін.
3. Пряме втручання – обмеження злиття на ринку, що монополізується.
4. Наслідки встановлення податків і субсидій на монопольному ринку.
5. Державна підтримка малого та середнього підприємництва як шлях у напрямку демонополізації.

*Основні терміни та поняття теми:*

Ринкова влада, картель, синдикат, трест, концерн, конгломерат, фінансово-промислова група, горизонтальне злиття, вертикальне злиття, конгломератне злиття, межі ринку (товарні, територіальні, часові), пряме втручання держави, опосередковане втручання держави, верхня гранична ціна, мале підприємство.

*Питання для обговорення:*

- а) Які завдання антимонопольної політики в Україні?
- б) У яких формах здійснюється державна конкурентна політика?
- в) Чи відрізняється картельна змова від змови фірм щодо фіксації цін?
- г) Які наслідки встановлення верхньої межі ціни у випадку монополії та на конкурентному ринку?
- д) Наведіть приклади монополій, створених органами влади. Якими міркуваннями обґрунтовуються такі дії влади? Чи не суперечить підтримка державних монополій принципам конкурентної політики?
- е) Які загрози для конкуренції становлять різні форми злиття фірм?
- ж) В чому переваги й недоліки злиття фірм?
- з) Які наслідки встановлення податку типу акцизного на монопольному ринку?
- и) Які наслідки субсидування виробництва монополістів?
- к) При якій схемі оподаткування монополіст не буде скорочувати випуск продукції? Які потенційні недоліки притаманні цій схемі?

*Практичні завдання:*

1. Функція валових витрат монополії:  $TC = 16 + 9Q$ , функція попиту на товар:  $P = 105 - 4Q$ .

А) Якщо ця монополія не є під державним контролем, який обсяг випуску вона вибере і яку встановить ціну, щоб максимізувати прибуток? Який прибуток вона отримає?

Б) Якщо держава встановить верхню межу ціни  $P_{max}$  на рівні 40 грн., то як це вплине на обсяг випуску монополіста.

В) Розрахувати, на яку величину зміниться сукупний надлишок (чисті вигоди для суспільства) внаслідок державного втручання? Розрахунок проілюструйте графіком.

2. Функція попиту на товар монополіста:  $Q = 300 - 50P$ , постійні витрати становлять 70 грн., а змінні витрати на одиницю продукції – 4 грн.

А) Якщо ця монополія не є під державним контролем, який обсяг випуску вона вибере і яку встановить ціну, щоб максимізувати прибуток чи мінімізувати збитки? Який прибуток чи які збитки вона отримає?

Б) Якщо держава встановить верхню межу ціни  $P_{max}$  на рівні граничної вартості (4 грн.), то як це вплине на обсяг випуску монополіста.

В) Розрахувати, на яку величину зміниться сукупний надлишок (чисті вигоди для суспільства) внаслідок державного втручання? Розрахунок проілюструйте графіком.

3. Функція попиту на монополізованому ринку:  $Q = 301 - P$ , функція загальних витрат монополії:  $TC = 120 + Q + Q^2$ .

А) Якщо ця монополія не є під державним контролем, який обсяг випуску вона вибере і яку встановить ціну, щоб максимізувати прибуток? Який прибуток вона отримає?

Б) Якщо держава встановить верхню межу ціни  $P_{max}$  на рівні 201 грн., то як це вплине на обсяг випуску монополіста.

В) Розрахувати, на яку величину зміниться сукупний надлишок (чисті вигоди для суспільства) внаслідок державного втручання? Розрахунок проілюструйте графіком.

#### *Реферати:*

1. Аналіз механізмів та можливостей монопольної максимізації прибутку. Цінова дискримінація.
2. Поведінка монополій для захисту власних інтересів. Монопольні об'єднання.
3. Державна підтримка малого та середнього підприємництва як шлях в напрямку демонополізації.

#### *Рекомендована література:*

[3], [4], [6], [7], [8], [9], [10], [14], [15], [24], [27].

### **Тема 9. Державне регулювання діяльності природної монополії** (1 година)

#### *План семінару:*

1. Економічна сутність природної монополії.
2. Цінове регулювання природної монополії.

3. Альтернативи ціновій політиці щодо природних монополій.
4. Державні обмеження дій природних монополій через регульований чи державно-організований монополізм.
5. Українське законодавство про природні монополії.

*Основні терміни та поняття теми:*

Природна монополія, місцева природна монополія, ефективність у виробництві, розподільча ефективність, економія на масштабі, дилема регулювання, ціноутворення на рівні середньої вартості, ціноутворення на рівні граничної вартості, „пікове” ціноутворення, реструктуризація, вертикально інтегрована компанія, суміжні ринки.

*Питання для обговорення:*

- а) Чому державна влада не тільки не забороняє існування фірм-монополістів, але в деяких випадках навіть підтримує їхню діяльність?
- б) Чи можна навести приклади встановлення (або підтримки) вхідних бар'єрів для входження на ринки освітніх послуг, медичних послуг, виплати пенсій з боку органів державної влади? Якщо так, то яким може бути обґрунтування таких дій влади?
- в) В чому полягає економічна сутність природної монополії?
- г) Чи можливе впровадження конкуренції на ринках природної монополії?
- д) Чи існують бар'єри для входу на ринок послуг загального зв'язку, на якому працює Укртелеком? Якщо так, то охарактеризуйте ці бар'єри. Якщо ні, то вкажіть, за рахунок чого утворюється монопольне становище цього підприємства.
- е) У чому виявляється прояв неспроможності ринку в ситуації природної монополії?
- ж) У чому полягає конфлікт між ефективністю у виробництві й розподільчою ефективністю у випадку природної монополії?
- з) Які переваги і недоліки кожного з двох підходів до встановлення регульованих цін у випадку природної монополії (на рівні середньої вартості і на рівні граничної вартості)?
- и) В чому полягає „пікове” ціноутворення монополістів?
- к) Які існують альтернативи ціновій політиці держави щодо природних монополій?
- л) Які існують механізми реструктуризації природної монополії?
- м) Які переваги й недоліки перебування природних монополій у державній власності?
- н) Охарактеризуйте українське законодавство у сфері природних монополій.

*Практичні завдання:*

1. Наведіть приклади природних монополій в Україні (на загальнодержавних і місцевих ринках). Проаналізуйте альтернативи державної політики щодо природних монополій.
  - а) Які цілі політики регулювання в цих прикладах?
  - б) Чи результативна така політика?



- в) Як визначити вигоди і витрати для суспільства внаслідок регулювання природної монополії?
- г) Чи ефективна політика регулювання?
- д) Чи можливе дерегулювання природної монополії? За яких умов?

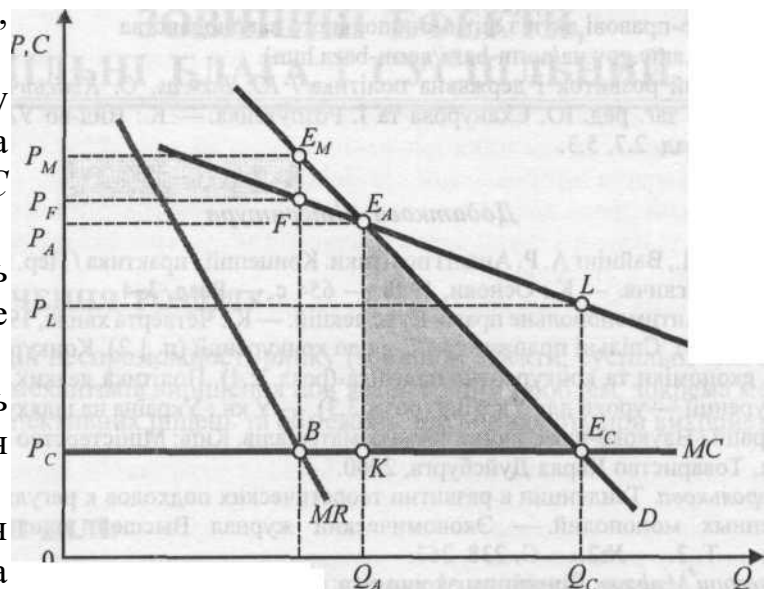
2. Припустимо, що попит на продукцію природної монополії задається функцією:

$$Q_D = 100 - P, \text{ а сукупні витрати дорівнюють } TC = 500 + 20Q.$$

- А. Якими будуть ціна, обсяг випуску і прибуток монополіста, якщо влада не буде втручатися в ціноутворення?
- Б. Якщо ціна буде регульована і встановлена на рівні граничної вартості, якими тоді будуть ціна, обсяг випуску і прибуток фірми, а також сукупний надлишок в суспільстві?
- В. Якщо ціна буде регульована і встановлена на рівні середньої вартості, якими будуть ціна, обсяг випуску і прибуток фірми, а також сукупний надлишок в суспільстві в цьому випадку?
- Г. В одному із попередніх випадків регулювання фірма буде збитковою (в якому саме?), і її треба буде субсидіювати з бюджету, щоб вивести на рівень беззбитковості (тобто нормального прибутку). Визначте суму субсидії.

3. Розгляньте рис 1. Припустимо, що при аналізі вартості виробництва і ринкового попиту були отримані такі оцінки:  $P_M = 25$  грн.,  $P_F = 21$ ,  $P_A = 19$ ,  $P_L = 16$ ,  $P_C = 10$ ,  $Q_M = 10$  одиниць,  $Q_A = 14$ ,  $Q_C = 20$ .

- А. Чи можна на підставі аналізу кривих середньої вартості  $AC$  та граничної вартості  $MC$  визначити структуру ринку?
- Б. Яку ціну і обсяг встановить фірма-монополіст? Визначте прибуток монополіста.
- В. Які ціна і обсяг відповідають умовам ефективності (для конкурентного ринку)?
- Г. Яка проблема для ефективності виникає на зазначеному ринку?



- Д. Які цілі політики переслідує влада, коли регулює природні монополії?
- Е. Яку ціну ви б рекомендували встановити на продукцію монополіста у разі державного регулювання цін?
- Є. Визначте обсяг випуску, сукупні витрати, сукупну виручку монополіста при регульованих цінах.

*Реферати:*

1. Проблеми вибору між суспільно-оптимальною ціною і справедливим прибутком природної монополії.
2. Державна власність на природні монополії як захід антимонопольної політики з боку держави: єдність і боротьба протиріч.

*Рекомендована література:*

[3], [4], [6], [7], [11], [14], [15], [17], [24], [26], [27].

**Тема 10. Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави**  
(1 година)

*План семінару:*

1. Суспільні блага та неспроможність ринку. Класифікація суспільних благ.
2. Позитивні та негативні зовнішні ефекти як суспільні блага.
3. Проблема фінансування виробництва суспільних благ або проблема „зайців”.
4. Використання політичних інститутів для забезпечення виробництва суспільних благ.
5. Клубні блага та теорія клубів.

*Основні терміни та поняття теми:*

Суспільні блага, позитивний зовнішній ефект, негативний зовнішній ефект, граничні зовнішні вигоди (MEB), граничні зовнішні витрати (MEC), граничні приватні витрати (MPC), граничні суспільні вигоди (MSB), граничні суспільні витрати (MSC), сукупні приватні витрати (TPC), сукупні суспільні вигоди (TSB), сукупні суспільні витрати (вартість для суспільства, TSC), змішані блага, інтерналізація зовнішніх ефектів, клубні блага, коригуюча субсидія, коригуючий податок, місцеві суспільні блага, модель Ліндаля, невиключеність у споживанні, неконкурентність у споживанні, переобтяженість, проблема безоплатного проїзду (проблема „зайців”), теорема Коуза, чисті приватні блага, чисті суспільні блага.

*Питання для обговорення:*

- а) Які характеристики мають суспільні блага?
- б) За якою ознакою ви можете визначити, чи є певне благо неконкурентним у споживанні?
- в) Які блага називають змішаними? Наведіть приклади.
- г) У чому полягає неспроможність ринку у випадку суспільних благ?
- д) Наведіть приклади місцевих суспільних благ у своєму місті (районі). Які визначальні властивості вони мають?
- е) Як визначити ефективний обсяг виробництва суспільних благ?

- ж) Чому ринковий механізм без зовнішнього втручання нездатний забезпечити ефективний обсяг виробництва суспільного блага?
- з) Чим клубні блага відрізняються від місцевих суспільних благ?
- и) Які учасники ринку можуть спричиняти зовнішні ефекти і в чому вони полягають?
- к) Як вимірюються граничні зовнішні вигоди?
- л) Як визначаються сукупні зовнішні витрати?
- м) Назвіть можливі інструменти інтерналізації позитивних зовнішніх ефектів.
- н) Яке практичне застосування може мати теорема Коуза для вирішення проблеми негативних зовнішніх ефектів?

*Практичні завдання:*

1. *Паління у ресторанах.* Паління призводить до зовнішніх ефектів, неприємних для тих, хто не палить. Чому ж власники більшості ресторанів, знаючи про це, вважають вигідним дозволяти паління в ресторанах чи, в крайньому разі, влаштовують окремі зали для тих, хто палить і не палить?

Чи вважаєте ви, що ця проблема адекватно вирішується стимулами вільного ринку, чи повинна проводитись певна державна політика, яка дозволяє (або забороняє) створення спеціальних зон для паління в ресторанах? Чи вважаєте ви, що те ж саме стосується паління в літаках? У державних установах?

2. Припустимо, що граничні вигоди ( $MB$ ) від підвищення контролю за рівнем забруднення навколишнього середовища зменшуються, а граничні витрати ( $MC$ ) зростають. При скороченні викидів на 80%  $MB$  від контролю за забрудненням оцінюються у 100 млн. грн. на рік, а  $MC$  при цьому становлять 130 млн. грн.

- А. Як можна оцінити ефективний рівень контролю?
- Б. Чи буде ефективним такий рівень контролю (80%)?
- В. Чи буде ефективним 100%-е скорочення викидів?
- Г. Які чинники впливають на зміни попиту на чисте природне довкілля?
- Д. Які чинники впливають на пропозицію чистого природного довкілля?

3. *Проблема шуму.* Петро й Микола живуть в одній кімнаті студентського гуртожитку. Петро любить слухати українські пісні. Задоволення, яке він отримує, слухаючи ці пісні, зменшується з кожним повторним прослуховуванням. Микола не переносить будь-яку музику взагалі і сприймає її лише як шум, що заважає відпочивати, і його нелюбов до музики незмінна (тобто вона не залежить від того, скільки разів він слухає пісні). Граничні витрати на кожне додаткове прослуховування дорівнюють нулю.

А. Зобразіть на графіку ситуацію, яка склалася в кімнаті Петра й Миколи. Покажіть на ньому лінії граничних вигід Петра, граничних *збитків* Миколи і граничних витрат. (*Прим.* Навіть якщо немає реального руху грошей, припускайте, що вигоди і витрати можуть бути умовно в них оцінені, тому на вертикальній осі відкладаються гривні).

Б. Покажіть на графіку, скільки разів Петро буде слухати українські пісні, незважаючи на реакцію Миколи.

В. Покажіть оптимальну кількість прослуховування з точки зору поняття "суспільного оптимуму".

Г. Якщо Петро й Микола справжні товариші і зважають на думку один одного, як ви гадаєте, чи буде досягнуто оптимуму, згідно з вашою відповіддю на запитання (В).

#### *Реферати:*

1. Механізми розподілу ресурсів на суспільні блага.
2. Зовнішні ефекти і права власності; теорема Коуза.

#### *Рекомендована література:*

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [18], [24], [30], [32].

### **Тема 11. Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні добробуту (1 година)**

#### *План семінару:*

1. Методологічні засади теорії суспільного вибору. Політичний ринок та його учасники.
2. Ефективність економічної системи і суспільний добробут. Концепції справедливості і соціальний вибір.
3. Економічні втрати від перерозподілу. Конфлікт між ефективністю економіки і справедливістю.
4. Вимірювання нерівності і бідності. Механізми перерозподілу доходів.
5. Бідність, критерії її вираження та динаміка в Україні.

#### *Основні терміни та поняття теми:*

Теорія суспільного вибору, бюрократія (виконавча влада), взаємна підтримка (логролінг), виборці, групи особливих інтересів, податкова частка (податкова ціна)  $ti$ , політики (представницька влада), політична рівновага, політичний ринок, раціональне ігнорування, суспільний вибір, децильний коефіцієнт, егалітаризм, квінтільний коефіцієнт, коефіцієнт Джині, крива Лоренца, лібертаріальний підхід, пастка бідності, пастка безробіття, Ролзіанський підхід, теорія соціального вибору, трансферт, утилітаризм, функція суспільного добробуту.

#### *Питання для обговорення:*

- а) Які концепції і припущення економічного аналізу використовує теорія суспільного вибору при аналізі політичних процесів?

- б) Хто є учасниками політичного ринку і які вони відіграють ролі на політичному ринку?
- в) Чому концепція раціонального ігнорування містить у своїй назві поняття раціональності?
- г) Як пов'язані поняття добробуту і корисності?
- д) У чому полягає ідея оцінки добробуту за допомогою надлишку споживача?
- е) Чому виникає і в чому має прояви компроміс між ефективністю і справедливістю?
- ж) Яку роль відіграє фундаментальна теорема добробуту у визначенні концепції добробуту?
- з) Назвіть основні типи функцій суспільного добробуту.
- и) Що таке "соціальний вибір"?
- к) Які з відомих концепцій (функцій) суспільного добробуту, на ваш погляд, відіграють визначальну роль у соціальній політиці країн соціально орієнтованої ринкової економіки (Німеччина, Скандинавські країни), у США, в Україні, у Північній Кореї і на Кубі?
- л) Що таке горизонтальна і вертикальна справедливість?
- м) Як справедливість між поколіннями має враховуватися при проведенні економічної і соціальної політики країни?
- н) Як ви оцінюєте стан справедливості між поколіннями в Україні?
- о) Наведіть показники, які вимірюють нерівність.
- п) Як мають впливати програми перерозподілу доходів на індекс Джині та на криву Лоренца?
- р) Які механізми перерозподілу доходів застосовуються в Україні?
- с) Чим трансферт відрізняється від податку?

#### *Практичні завдання:*

1. Багато державних програм перерозподіляють доходи і виправляють неспроможності ринку. З чим пов'язані неспроможності ринку для кожної з цих програм і як ще можна було б до них звертатися, якби не існувало цілі розподілу?

- а) програма позик студентам;
- б) державна початкова освіта;
- в) державна підтримка університетів;
- г) соціальне забезпечення.

#### *Проблема нерівності*

- а) Яка потрібна інформація для того, щоб виміряти нерівність у розподілі доходів?
- б) За допомогою яких показників можна визначити нерівність у розподілі доходів?

#### *Проблема бідності*

- а) Яка потрібна інформація для того, щоб виміряти бідність?
- б) За допомогою яких показників можна визначити бідність?
- в) Чи існує якась специфіка проблеми бідності в Україні порівняно з бідністю в розвинених країнах?

2. Нехай згідно з чинним законодавством 50 тис. жителів міста мають право на безоплатне користування міським громадським транспортом, але не всі з них користуються ним. Обстеження показали, що 2 тис. пільговиків здійснюють по 4 поїздки щоденно, 4 тис. – по 3; 10 тис. – по 2; 9 тис. – по 1 поїздки. Еластичність попиту цієї групи пасажирів залежно від доходу  $E = 1,0$ . Функція попиту пільговиків на послуги транспорту має вигляд:

$$Q_d = 50 - 2P, \text{ або } P = 25 - 0,5 Q_d.$$

Середня вартість однієї поїздки для транспортного підприємства складає 20 коп. Для аналізу пропонується три варіанти підтримки пільговиків:

- (3) залишити ситуацію без змін, тобто надавати право безоплатного проїзду всім пільговикам (з відшкодуванням транспортним підприємствам їхніх витрат);
- (4) надання за рахунок місцевого бюджету іменних місячних проїзних квитків всім пільговикам, хто звернеться (з відшкодуванням транспортним підприємствам по 6 грн. за кожний виданий проїзний);
- (3) надання "транспортної" грошової допомоги всім пільговикам, хто звернеться, наприклад, 6 грн. на місяць.

А. Як надання грошових допомог (за варіантом 3) вплинуло б на обсяги перевезень, якщо б до цього право безоплатного проїзду нікому не надавалося (нехай середньомісячний дохід пільговиків складає 120 грн., а щоденна кількість поїздок до надання допомоги – 50 тис. на добу).

Б. Оцініть видатки міського бюджету для всіх наведених варіантів підтримки пенсіонерів та інших пільговиків.

В. Який варіант може обрати міська влада, якщо вона керуватиметься лише критерієм ефективності для міського бюджету?

3. Особистий дохід зростає з 500 до 600 грн.

А. Визначте для кожного із чотирьох випадків середню і граничну ставки податків ( $ATR$  і  $MTR$ ).

Б. Визначте, який з податків є пропорційним, прогресивним, регресивним.

Доходи	Сплачена сума податків			
	Випадок А	Випадок Б	Випадок В	Випадок Г
500	50	200	10	16
600	100	210	12	24
$ATR (1)$				
$ATR (2)$				
$MTR$				
Тип податку				

*Реферати:*

1. Парето-ефективний стан економіки і перерозподіл суспільного багатства державою.

2. Вплив державного перерозподілу на результативність суспільного виробництва.
3. Місце та роль держави в мікроекономічному кругообігу доходів, ресурсів і продуктів.

*Рекомендована література:*

[3], [4], [6], [7], [12], [16], [23], [24], [30], [31], [32], [33], [35], [39].

## **Тема 12. Вплив інституційних чинників на суспільний вибір** (1 година)

*План семінару:*

1. Суспільний вибір в умовах прямої та представницької демократії.
2. Економічна теорія бюрократії. Механізми пошуку політичної ренти й корупція.
3. Варіанти неспроможності ринку і неспроможності влади. Асиметричність інформації.
4. Перехідна економіка та інституційні зміни.
5. Бюрократичний механізм за різних типів економічних систем.

*Основні терміни та поняття теми:*

Економічна теорія бюрократії, конституційний вибір, лобіювання, неспроможність державної влади, пошук політичної ренти, правило одностайного голосування, принцип простої більшості, пряма демократія, представницька демократія, рентоорієнтована поведінка, теорема про медіанного виборця, модель „замовник–агент”, сигнали, неповна раціональність, опортуністична поведінка, інститути, інституції, трансакційні витрати, офіційні інституції, неофіційні інституції.

*Питання для обговорення:*

- а) У чому полягає відмінність між механізмами прямої демократії та представницької демократії, а в чому вони подібні?
- б) В чому суть теореми про медіанного виборця?
- в) Наведіть позитивні чи негативні наслідки для суспільства існування лобіювання інтересів.
- г) У чому полягають відмінності між адміністративною та виробничою діяльністю?
- д) В чому суть рентоорієнтованої поведінки? Наведіть приклади механізмів привласнення „ренти”.
- е) Чому державна влада не завжди здатна вирішити проблему неспроможності ринку?
- ж) У чому полягає дилема вибору між неспроможністю ринку і неспроможністю влади?

- з) Які існують заходи для подолання проблеми асиметричності інформації? Наведіть приклади.
- и) Якими є основні критерії вибору рішень в умовах невизначеності та ризику?
- к) Назвіть визначальні риси перехідної економіки порівняно з іншими економічними системами?
- л) В чому полягає відмінність інституційного підходу до економічного аналізу?
- м) Розкрийте суть категорій „інститути”, „інституції”, „трансакційні витрати”.
- н) Що таке неповна (обмежена) та процесуальна раціональність?
- о) В чому полягає різниця між змінами офіційних і неофіційних інституцій?

### Практичні завдання:

1. Авіакомпанія *Southwest Airlines* нещодавно повідомила про контракт, який вона уклала на десять років з пілотами своїх літаків. За умовами цього контракту, пілоти отримають опціони на акції на суму 14 млн. доларів кожен, які вони зможуть виконати після 10 років своєї роботи у компанії. Яким чином такий контракт вплине на діяльність *Southwest Airlines*'?

2. Визначте, чи присутні у наступних ситуаціях проблеми морального ризику чи негативної селекції:

А. Іван швидко їздить на орендованому мотоциклі.

Б. Василь любить поїсти і часто заходить до ресторанів із "шведським столом".

В. Петро отримує фіксовану заробітну плату 1000 грн. на місяць і часто спить на роботі.

Г. Семен вирішив змінити роботу, тому що йому не вистачає грошей для утримання своїх 10 дітей. Він намагається отримати роботу в компанії, що надає поліси по страхуванню здоров'я для сімей своїх співробітників.

3. Варвара шукає телевізор з найнижчою ціною. Кожен етап пошуків обходиться їй у 50 грн. Найнижча ціна, яку вона знайшла – 1000 грн. Вона вважає, що у половині магазинів телевізори продаються за 900 грн., а у половині – за 1000. Повинна Варвара продовжувати пошуки чи зупинити їх? Поясніть свою відповідь.

4. Таблиця 1 ілюструє пропозицію певного продукту. У табл. 2 наведені індивідуальні обсяги попиту трьох осіб А, Б і В на цей продукт для різних цін.

Таблиця 1

### Пропозиція продукту

Ціна	5	6	7	8	9	10	11	12
Обсяг пропозиції	6	8	9	12	15	16	19	21



## Попит на продукт

Ціна	1	2	3	4	5	6	7	8
Обсяг попиту А	8	7	6	5	4	3	2	1
Обсяг попиту Б	9	8	7	6	5	4	3	2
Обсяг попиту В	10	9	8	7	6	5	4	3
Обсяг ринкового попиту на чисте приватне благо								

А. Визначте обсяги ринкового попиту на продукт, якщо це чисте приватне благо типу їжі або одягу. (Для цього додайте рядок в табл. 2 та заповніть його.)

Б. Визначте суспільний попит на продукт, якщо це чисте суспільне благо, наприклад, очищене повітря у місті. (Для цього заповніть табл. 3).

## Суспільний попит на продукт

Обсяг попиту	3	4	5	6	7	8
Готовність платити споживача А						
Готовність платити споживача Б						
Готовність платити споживача В						
Ринкова ціна (сумарна готовність платити)						

В. Знайдіть рівноважний обсяг виробництва (споживання) і відповідну рівноважну ціну для випадку чистого приватного блага (скористайтесь даними з табл. 1 та з табл. 2).

Г. Знайдіть рівноважний обсяг виробництва/споживання і відповідну рівноважну ціну (тобто ринкову готовність платити) для випадку чистого суспільного блага (скористайтесь даними з табл. 2 та з табл. 3).

## Реферати:

1. Концептуальні положення інституціоналізму й державна політика.
2. Теоретичні концепції ефективності ринку і державної влади.

## Рекомендована література:

[2], [3], [4], [6], [7], [18], [30], [24], [32], [25], [31], [35], [40], [41].

## 7. САМОСТІЙНА РОБОТА СТУДЕНТІВ

Самостійна робота студентів економічних спеціальностей з дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики» вміщує такі види робіт:

I. Доопрацювання лекційного матеріалу з метою поглибленого вивчення додаткових теоретичних питань (форма контролю – доповідь на семінарі).

II. Підготовка до проведення семінарських занять (вивчення додаткової літератури, підбір фактичного матеріалу) – (форма контролю – відповідь на семінарі).

III. Підбір літературних джерел. Написання рефератів та доповідей на семінарські заняття (форма контролю – доповідь на семінарі).

IV. Підготовка, написання і захист контрольних робіт для студентів–заочників (форма контролю – захист).

V. Самостійне вивчення законодавчих та нормативних актів, що були прийняті Верховною Радою України та Урядом протягом вивчення курсу (форма контролю – перевірка конспекту).

VI. Підготовка до здачі модульних контрольних робіт (форма контролю – письмова контрольна робота, тестування).

### 7.1. ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОГО ОПРАЦЮВАННЯ

#### МОДУЛЬ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ. КОНЦЕПЦІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НА КОНКУРЕНТНИХ РИНКАХ

##### **Тема 1. Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики (2 години)**

1. Поняття, зміст і структура державної політики.
2. Призначення та функції державної політики в суспільному житті.
3. Середовище (соціальне, економічне, політичне) аналізу державної політики.
4. Співставлення вигід і витрат у часі; фактор ризику.
5. Цінність людського життя та екологічні чинники в процесі аналізу державної політики.

##### **Рекомендована література:**

[1], [2], [3], [4], [5], [6], [8], [21], [28], [32], [34], [42], [43], [45].

##### **Тема 2. Базові засади аналізу державної політики (2 години)**

1. Цінності та державна політика.
2. Призначення та функції моделей державної політики в суспільному житті.

3. Відповідальність за вибір політики.
4. Етичні кодекси та їх значення в діяльності експертів та їх об'єднань.
5. Процедура надання порад-рекомендацій.

**Рекомендована література:**

[2], [3], [4], [6], [7], [18], [30], [24], [32], [25], [31], [35], [40], [41].

**Тема 3. Досконало конкурентні ринки і державне регулювання**  
(2 години)

1. Конкуренція і основні моделі ринків.
2. Моделювання поведінки виробників на ринку досконалої конкуренції.
3. Держава як організатор конкурентних відносин.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [24], [32], [44], [45].

**Тема 4. Ціновий контроль**  
(2 години)

1. Системи цін та тарифів. Механізми та чинники ціноутворення.
2. Державні замовлення як інструмент цінової політики держави.
3. Державне регулювання тарифів комунально-житлової сфери економіки.

**Рекомендована література:**

[4], [6], [7], [9], [10], [18], [20], [24], [32], [35], [38], [43], [44].

**Тема 5. Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки**  
(2 години)

1. Аналіз впливу фіскальної та стимулюючої податкової політики на ринок і його суб'єктів.
2. Субсидії і трансферти держбюджету як прояви протиріччя між соціальною та економічною ефективністю.

**Рекомендована література:**

[2], [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10], [20], [24], [35], [39], [43].

**Тема 6. Тарифний захист і політика торгівлі**  
(2 години)

1. Оцінка економічної ефективності ЗЕД, її критерії.
2. Інтернаціоналізація світового господарства та нові пріоритети державної економічної політики.
3. Сучасні тенденції розвитку міжнародної торгівлі та державна політика.

**Рекомендована література:**

[2], [4], [5], [7], [8], [20], [24], [30], [31], [32], [35], [41], [42].

**МОДУЛЬ 2. КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА ТА РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ  
МОНОПОЛІЙ. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПОСТАЧАННЯ  
СУСПІЛЬНИХ БЛАГ І СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР**

**Тема 7. Недосконала конкуренція і державна політика**  
(2 години)

1. Фактори недосконалої конкуренції.
2. Моделювання поведінки фірм на монопольному ринку.
3. Моделі олігополії.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [11], [14], [15], [17], [22], [24], [26].

**Тема 8. Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін,  
податків та субсидій**  
(2 години)

1. Об'єктивна неминучість виникнення монополістичних ситуацій на ринку та заходи щодо їх недопущення.
2. Світовий досвід антимонопольних дій та їх результати.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [8], [9], [10], [14], [15], [24], [27].

**Тема 9. Державне регулювання діяльності природної монополії**  
(2 години)

1. Економія на масштабі як економічний стимул до монополізації.

2. Державні обмеження дій природних монополій через регульований чи державно-організований монополізм.
3. Українське законодавство про природні монополії.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [11], [14], [15], [17], [24], [26], [27].

**Тема 10. Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави**  
(2 години)

1. Використання політичних інститутів для забезпечення виробництва суспільних благ.
2. Клубні блага і теорія клубів.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [9], [10], [18], [24], [30], [32].

**Тема 11. Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні добробуту**  
(2 години)

1. Загальна рівновага в економіці та економічна ефективність. Економічні функції уряду.
2. Безробіття та інфляція та інструменти державного впливу на них.
3. Бідність, критерії її вираження та динаміка в Україні.

**Рекомендована література:**

[3], [4], [6], [7], [12], [16], [23], [24], [30], [31], [32], [33], [35], [39].

**Тема 12. Вплив інституційних чинників на суспільний вибір**  
(2 години)

1. Громадський контроль над політичними інститутами як бар'єр для антиекономічних дій влади.
2. Бюрократичний механізм за різних типів економічних систем.

**Рекомендована література:**

[2], [3], [4], [6], [7], [18], [30], [24], [32], [25], [31], [35], [40], [41].

## 7.2. ТЕМАТИКА РЕФЕРАТІВ З КУРСУ

1. Аналіз політики як нова професія.
2. Підстави для державної політики: неспроможності ринку.
3. Сучасний аналіз політики: специфіка і методика.
4. Стратегічне планування у виробленні державної політики.
5. Інформаційний менеджмент у творенні політики в сучасних умовах.
6. Професійна етика і державна політика в Україні.
7. Соціально-політичне середовище аналізу державної політики.
8. Концепція ефективності з точки зору загальної рівноваги конкурентних ринків та справедливості в суспільстві.
9. Концепція надлишку споживачів: сутність та значення.
10. Державний вплив на ціни: прямі та непрямі методи, їх можливості, недоліки та перспективи.
11. Державне регулювання цін в аграрному секторі. Інтервенційні фонди та заставні операції.
12. Парадигма суспільно-економічної ефективності державних податків та субсидій. Надлишковий податковий тягар.
13. Шляхи вдосконалення податкової системи в Україні.
14. Україна як експортер на світовому ринку недосконалої конкуренції: проблеми ефективної поведінки.
15. Україна як імпортер на світовому ринку недосконалої конкуренції: проблеми ефективної поведінки.
16. Причини зовнішньоторговельного дефіциту та заходи держави по боротьбі з ними.
17. Антимонопольна політика в Україні. Діяльність Антимонопольного комітету.
18. Антиконтурентні дії з боку влади.
19. Аналіз механізмів та можливостей монопольної максимізації прибутку. Цінова дискримінація.
20. Поведінка монополій для захисту власних інтересів. Монопольні об'єднання.
21. Державна підтримка малого та середнього підприємництва як шлях в напрямку демонополізації.
22. Проблеми вибору між суспільно-оптимальною ціною і справедливим прибутком природної монополії.
23. Державна власність на природні монополії як захід антимонопольної політики з боку держави: єдність і боротьба протиріч.
24. Механізми розподілу ресурсів для виробництва суспільних благ.
25. Зовнішні ефекти і права власності; теорема Коуза.
26. Аналіз політики у сфері охорони здоров'я в Україні.
27. Парето-ефективний стан економіки і перерозподіл суспільного багатства державою.
28. Вплив державного перерозподілу на результативність суспільного виробництва.

29. Місце та роль держави в сучасному мікроекономічному кругообігу доходів, ресурсів і продуктів.

30. Концептуальні положення інституціоналізму й державна політика.

31. Теоретичні концепції ефективності ринку і державної влади.

### 7.3. МЕТОДИЧНІ ВИМОГИ ДО НАПИСАННЯ Й ОФОРМЛЕННЯ РЕФЕРАТІВ

Важливе місце у самостійній роботі студентів займає написання рефератів. Їх підготовка сприяє поглибленому вивченню курсу, а також є однією з форм контролю за навчальним процесом студентів.

Основною метою написання реферату є набуття студентом навичок самостійного і творчого мислення, вміння аналізувати опрацьований матеріал і робити відповідні узагальнення й висновки, здійснювати пошук необхідної літератури.

Викладення матеріалу має відповідати сучасному рівню розвитку економічної науки, що висвітлюється в новій економічній літературі.

Реферат повинен мати чітку і логічну структуру, складовими якої є **вступ, основна частина та висновки.**

**Вступ (1-2 сторінки формату А-4)** – містить обґрунтування актуальності теми, формулювання мети та завдань дослідження, визначення методології дослідження.

**Основна частина** (близько **10** сторінок) реферату передбачає глибоке і всебічне висвітлення основних питань, проблем теми. Вона будується відповідно до простого плану, який студент розробляє самостійно.

**У висновках (1-2 сторінки)** необхідно підвести підсумки дослідження по обраній темі роботи.

У кінці реферату наводиться **список використаних джерел** у тому порядку, у якому наведені **посилання**.

#### **Оформлення реферату**

Перша сторінка – титульна. Вона оформляється за стандартизованим зразком. На наступній сторінці міститься план роботи і вказуються номери сторінок, на яких розміщені відповідні питання в роботі. Далі на наступних сторінках розміщується текст роботи відповідно до складеного плану. В тексті вказується назва кожного питання плану. Текст пишуть на одній сторінці аркуша. Аркуші повинні бути пронумеровані. Обов'язковими є посилання на джерела, з яких використано таблиці, графічні моделі, формули, теоретичні положення (назва праці, рік видання, сторінка). На останній сторінці наводять список використаної літератури в порядку посилань.

#### **Виступ з рефератом на семінарі**

Під час виступу з рефератом на семінарі студент має розкрити суть теми, виділити її методологічні особливості, показати обізнаність літератури з даною темою, відповісти на поставлені додаткові питання викладача і аудиторії. Відповідь має бути чіткою, стислою (до 5 хвилин), містити елемент новизни (не повинна дублювати лекційний матеріал).

## 8. МЕТОДИКИ АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ НАВЧАННЯ

При викладанні дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики» для активізації навчального процесу передбачено застосування таких сучасних навчальних технологій як: **проблемна міні-лекція, ділова гра, рольова гра, круглий стіл, інтерактивний «круглий стіл», семінар-дискусія, брейн-стормінг, консультативний тренінг.**

Розділ форм та методів активізації процесу навчання за темами навчальної дисципліни наведено в табл. 8.1.

*Таблиця 8.1*

**Розподіл форм та методів активізації процесу навчання  
за темами навчальної дисципліни**

Тема	Практичне застосування навчальних технологій
1	2
Тема 1. Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики	Інтерактивний «круглий стіл»: Аналіз державної політики в Україні: стан і перспективи. Проблемна міні-лекція: Приклади економічного аналізу окремих напрямів державної політики в Україні
Тема 2. Специфіка та етичні аспекти аналізу державної політики	Ділова гра: Аналіз процесу і технологія прийняття державно-політичного рішення. Семінар-дискусія: Організаційна поведінка й індивідуальна мотивація у творенні політики. Круглий стіл: техніка креативності й етика аналізу державної політики
Тема 3. Досконало конкурентні ринки і державне регулювання	Круглий стіл: конкурентна політика і міжнародна торгівля
Тема 4. Ціновий контроль	Рольова гра: Механізми й інструменти впровадження державної політики
Тема 5. Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки	Ділова гра: Бюджетний процес. Принципи бюджетного процесу.
Тема 6. Тарифний захист і політика торгівлі	Консультативний тренінг: Діяльність дорадчих рад і експертних комісій у зовнішньоекономічній політиці
Тема 7. Недосконала конкуренція і державна політика	Ділова гра: Побудова інформаційної карти-схеми антимонопольної політики. Круглий стіл: Ефективність конкурентної політики в Україні
Тема 8. Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін, податків і субсидій	Круглий стіл: Концепція ефективності, конкуренція і ринкова влада
Тема 9. Державне регулювання діяльності природної монополії	Консультативний тренінг: Вплив науково-технічного прогресу на регулювання і переформування природних монополій
Тема 10. Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави	Ділова гра: Організація стратегічного планування і складання стратегічного плану. Круглий стіл: Стратегічне планування на регіональному рівні та стратегія розвитку міста Черкаси
Тема 11. Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні	Круглий стіл: Громадянське суспільство і державна політика. Брейн-стормінг: НДІ, державні інституції, навчальні заклади в аналізі політики (виїзне заняття).



добробуту	Круглий стіл: Гендерна теорія і аналіз державної політики
Тема 12. Вплив інституційних чинників на суспільний вибір	Круглий стіл: Стратегія євроінтеграції України і планування діяльності державних інституцій. Брейн-стормінг: Вплив громадськості на відкритість процесу вироблення державної політики в Україні

**Проблемні міні-лекції** спрямовані на розвиток логічного мислення студентів. Коло питань теми обмежується двома-трьома ключовими моментами, увага студентів концентрується на матеріалі, що не знайшов відображення у підручниках, використовується передовий досвід вітчизняних і закордонних навчальних закладів з роздачею студентам під час лекцій друкованого матеріалу та виділенням головних висновків з питань, що розглядаються. При викладанні лекційного матеріалу студентам пропонуються питання для самостійного розмірковування. Така система примушує студентів сконцентруватися і почати активно мислити в пошуках правильної відповіді.

На початку проведення проблемної лекції необхідно чітко сформулювати проблему, яку необхідно вирішити студентам. При викладанні лекційного матеріалу слід уникати прямої відповіді на поставлені запитання, а висвітлювати матеріал таким чином, щоб отриману інформацію студент міг використовувати при розв'язанні проблеми.

Проблемні міні-лекції передбачають викладення навчального матеріалу за короткий проміжок часу й характеризуються значною ємністю, складністю логічних побудов, доказів та узагальнень. Лекційне заняття, проведене в такий спосіб, стимулює активність студентів та увагу при сприйнятті матеріалу, а також спрямовує його на використання системного підходу при відтворенні інформації, яку він одержав від викладача.

Проблемні міні-лекції доцільно поєднувати з такою формою активізації навчального процесу, як робота в малих групах.

**Робота в малих групах** дає змогу структурувати лекційні або семінарські заняття за формою і змістом, створює можливості для участі кожного студента в роботі за темою заняття, забезпечує формування особистісних якостей та досвіду соціального спілкування.

Після висвітлення проблеми студентам пропонується об'єднуватися в групи по 5 – 6 чоловік та презентувати наприкінці заняття своє бачення та сприйняття матеріалу. Презентації – виступи перед аудиторією, що використовуються для представлення певних досягнень, результатів роботи групи, звіту про виконання індивідуальних завдань. Однією з позитивних рис презентації та її переваг при використанні в навчальному процесі є обмін досвідом, який здобули студенти при роботі в певній малій групі.

**Семінари-дискусії** передбачають обмін думками і поглядами учасників з приводу даної теми, а також розвивають мислення, допомагають формувати погляди і переконання, виробляють вміння формулювати думки й висловлювати їх, вчать оцінювати пропозиції інших людей, критично підходити до власних поглядів.

## 9. ІНДИВІДУАЛЬНІ НАВЧАЛЬНО-ДОСЛІДНИЦЬКІ ЗАВДАННЯ

*Мета науково-дослідної роботи* студентів з дисципліни „Мікроекономічний аналіз державної політики” – оволодіти навичками аналізу державної політики, передусім його економічних аспектів та **написання аналітичного документа (аналітичної записки) з рекомендаціями для органів влади.**

Особливістю аналітичної записки є те, що в ній розглядається проблема (питання), яка потребує вирішення, тобто якихось дій з боку влади.

Успішно укладені документи з аналізу політики мають спільну мету та спільне завдання. Завдання будь-якого документа з аналізу політики – інформувати розробників політики, яким чином можна вдосконалити державну політику в певній галузі.

Документ з аналізу політики є виключно практичним за природою. Він не є ні теоретичним, ні узагальнюючим документом. Його завдання – визначити та оцінити наявні варіанти політики в конкретній галузі.

Документ з аналізу політики покликаний дати оцінку певному рішенню шляхом критичного розгляду існуючого та потенційно можливих варіантів політики органів влади. Цей документ укладається з метою допомогти суб'єктам прийняття рішень вибрати оптимальний варіант політики, спрямований на розв'язання конкретної проблеми.

Документи з аналізу політики укладаються щодня на всіх рівнях уряду. Посадовим особам постійно доводиться впроваджувати нову політику або змінювати стару. Коли вони проводять офіційну політику в певній галузі, вони хочуть знати, наскільки ефективною є така політика. Крім того, їх цікавить, чи існують альтернативні варіанти і які саме, що можна змінити для поліпшення поточної політики і якими будуть наслідки цих змін. Перегляд політики зумовлений низкою обставин. Іноді аналіз політики виконується в межах регулярного процесу розподілу коштів на фінансування певних урядових агенцій. Він допомагає суб'єктам ухвалення рішень доходити висновку щодо продовження чи припинення поточної політики. Аналіз політики може бути дуже обмеженим за обсягом, наприклад, проводиться з метою визначення оптимальних годин роботи міського парку. І навпаки, він може стосуватися дуже значного питання, такого, приміром, як шляхи забезпечення державою медичного обслуговування та безпеки її громадян.

Існує два загальних правила, що визначають обсяг інформації, поданої в тексті документа. Перше: зміст має бути достатнім для проведення якісної оцінки політики. До тексту вносяться всі факти, необхідні для усвідомлення важливих переваг та недоліків певного варіанта політики і його альтернатив. Якщо в документі не розглянуто якийсь факт, що є вирішальним для прийняття рішення, то найімовірніше, що буде прийнято неправильне або неоптимальне рішення.

Ніколи не відкидайте факти лише тому, що вони свідчать не на користь обраного вами рішення чи підходу. Ваш обов'язок подати всі факти максимально зрозуміло й неупереджено, не віддаючи перевагу жодному з них.

Другим правилом щодо визначення обсягу роботи є необхідність опускати будь-які побічні матеріали. Використовуйте лише ту інформацію, яка корисна для прийняття конкретного рішення.

### ***Структура аналітичної записки***

Аналітична записка має складатися з шести обов'язкових розділів.

Наведений у даних рекомендаціях перелік підрозділів (пунктів а, б ... тощо) є орієнтовним.

#### **1. Визначення проблеми для аналізу**

- а) У чому полягає проблема (питання), що потребує розв'язання?
- б) Які симптоми проблемної ситуації? Проблемною є ситуація, яка викликає певне занепокоєння в суспільстві в цілому (або в окремій громаді) і потребує втручання з боку відповідного органу влади для її вирішення (пом'якшення напруженості тощо).
- в) Хто може бути клієнтом (тобто замовником) аналізу? Замовником має виступати державна установа або її структурний підрозділ (як виняток – неприбуткова організація).

На правильне визначення проблеми для аналізу, на думку фахівців, витрачається до 50% від загальних зусиль па проведення аналізу політики. Часто замість справжньої проблеми розглядають лише симптоми проблемної ситуації чи наслідки проблеми, і пропонують заходи лише для подолання наслідків проблеми.

#### **2. Обсяг проблеми**

- а) Які існують підстави для державного втручання? Необхідно здійснити аналіз неспроможностей ринку;
- б) Які масштаби має проблема (у територіальному, галузевому аспектах, у часовому вимірі, які групи населення, який його відсоток зачіпає проблема)?
- в) Як виникла проблема, вона є новою чи вже виникала і розглядалася раніше?
- г) Яка історія питання і що робилось у цьому напрямку?
- д) Який сучасний стан справ у законодавчій та інституційній базі?
- е) Наскільки нагальним є вирішення проблеми?

У цьому розділі важливо охарактеризувати поточну політику.

Перше завдання документа з аналізу політики – описати поточну політику, щоб дати читачеві можливість зрозуміти існуючу ситуацію та історію її виникнення. Характеристика політики повинна включати три важливі моменти. По-перше, чітке та стисле формулювання обраної політики. Можливо, будь-яке письмове визначення політики з даного питання взагалі відсутнє. В такому разі слід, насамперед, констатувати відсутність сформульованої політики в даній галузі, а потім перелічити та описати ті варіанти політики в дотичних галузях, що можуть мати непрямий вплив на досліджувану проблему.

Якщо ж письмове визначення політики в обраній галузі існує, треба процитувати таке визначення без жодних змін з відповідних документів, пославшись на джерело. Якщо ж політика офіційно сформульована певним органом влади, слід зазначити, який саме орган влади розробив цю політику.

Друга частина цього розділу вашого документа повинна містити коротку історію розробки та впровадження поточної політики. Тут варто відповісти на низку базових запитань, а саме:

- 1) Коли було започатковано поточну політику?
- 2) Як це було зроблено?
- 3) На розв'язання якої проблеми чи задоволення якої потреби було спрямовано дану політику?
- 4) Якими були результати запровадження політики?

Третя частина цього розділу являє собою докладний опис проблеми, для розв'язання якої було розроблено політику, а також оцінку обсягу та нагальності цієї проблеми.

У цьому розділі також варто описати середовище, в якому розробляється політика. Політика майже завжди виникає у відповідь на реальні потреби, проте нерідко вона відбиває потреби однієї частини населення більшою мірою, ніж іншої його частини. Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

1. *соціальне середовище*: культурні, етнічні, релігійні та інші звичаї, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;

2. *фізичне середовище*: клімат, архітектура, топографія, природні ресурси та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;

3. *економічне середовище*: зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття, рівень економічного зростання тощо;

4. *політичне середовище*: урядові структури, чинне законодавство, політичні партії, переважаюча ідеологія, нагальні політичні проблеми даного моменту.

В документі з аналізу політики слід окремо описати соціальне, фізичне, економічне та політичне середовища, що впливають на формування політики, приділяючи особливу увагу тим факторам, дія яких є найпомітнішою для розробки даної політики.

### **3. Консультації**

а) *Зацікавлені групи* (вказати, які існують зацікавлені групи, тобто тих, кого зачіпає проблема або засоби її розв'язання, і хто має можливість впливати на ситуацію як позитивно, так і негативно).

У цьому пункті вказуються лише недержавні структури і такі, з інтересами яких слід рахуватись. Тут згадуються лише інституційовані групи (наприклад, організації, які захищають права інвалідів); окремі неінституційовані групи населення (наприклад, інваліди) вказуються в пункті б.

б) *Чи можуть виникнути внаслідок ваших пропозицій занепокоєння в інших установах і які саме?*

Тут вказуються лише державні структури, позицію яких слід враховувати. Замовник аналізу сюди не включається.

#### **4. Моделювання проблеми**

- а) Вибір цілей розв'язання проблеми.
- б) Вибір критеріїв досягнення цілей (критерій – певна конкретизація цілі; він конкретно визначає міру досягнення загальної цілі, яке вважається достатнім для визнання проблеми розв'язаною. Кожній цілі має відповідати свій критерій або система критеріїв, якщо один критерій не розкриває всі основні аспекти цілі).
- в) Вибір обмежень (список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики).

#### **5. Альтернативні шляхи розв'язання проблеми**

Правильно визначити варіанти політики означає описати різні підходи до вирішення проблеми, а не описати кілька заходів, що разом становлять один підхід. Варіанти політики – це різні, взаємовиключні підходи до проблеми. Якщо обирається один варіант, то решта відкидаються. Іноді слухачі помилково розглядають кроки, що їх слід зробити для завершення певного напрямку дій, як окремі підходи до проблеми.

Альтернатив (варіантів) має бути 3-4 (серед них може бути альтернатива "нічого не змінювати").

Кожна альтернатива – це конкретні переліки дій (заходів) та інструментів політики.

Аналіз альтернатив має включати такі відомості:

- а) альтернатива №... . Назва варіанту;
- б) основні заходи політики щодо реалізації варіанта (якщо це не впливає із назви);
- в) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід, якщо можлива грошова оцінка результатів);
- г) потенційні недоліки варіанта політики; оцінка витрат ресурсів на проведення політики (чи витрат, якщо можлива грошова оцінка недоліків).

#### **6. Рекомендації**

а) *Порівняльний аналіз альтернатив* здійснюється за п'ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, адміністративна здійсненність, політична здійсненність. Результати слід звести в таблицю (див. зразок). Критерії можна оцінювати за трибальною шкалою: 3 - високе значення, 2 - середнє, 1 - низьке (може бути обрана й інша шкала - 5, 10, 100-бальна). Визначаючи рейтинг варіанта, кращому варіанту надають рейтинг "1". Всі критерії можуть мати як однакову вагу, так і диференційовану (так, якщо досягнення результату є виключно важливим незалежно від його "ціни", то при визначенні рейтингу критерій результативності може враховуватись із ваговим коефіцієнтом "1", решта, наприклад, з коефіцієнтом "0,5").

Обрана процедура визначення рейтингу має бути описана в роботі.

Необхідно пояснити, як визначались значення критеріїв (увага: обов'язково слід вказати, як визначались ефективність і результативність).

Порівняльний аналіз альтернатив політики здійснюється за критеріями, поданими у табл. 9.1.

## Порівняльний аналіз альтернатив державної політики

Критерії	Оцінки варіантів (альтернатив) політики			
	1-го	2-го	3-го	4-го
Результативність	Висока	Низька	Середня	Середня
Ефективність				
Справедливість				
Політична здійсненність				
Адміністративна здійсненність				
Рейтинг варіанта				

- б) *Рекомендація*, що проводить дослідження щодо вибору кращої за результатами аналізу альтернативи (з урахування рейтингу альтернатив);
- в) *Прогноз* можливих наслідків реалізації запропонованої альтернативи (а також її відхилення) - як коротко-, так і довгострокових.

**ІНДИВІДУАЛЬНІ НАВЧАЛЬНО-ДОСЛІДНИЦЬКІ ЗАВДАННЯ**  
з дисципліни «Мікроекономічний аналіз державної політики»

№ п/п	Перелік тем	Форма подання результатів	Кількість (обсяг) сторінок	Відмітка про виконання
1	2	3	4	5
1.	Вивчення стану розробки теоретичних питань з мікроекономічного аналізу державної політики в академічних та періодичних виданнях	доповідь	періодично по 5 стор.	
2.	Аналіз причин державного втручання в роботу ринків.	доповідь	10 стор.	
3.	Аналіз публікацій у літературних джерелах з питань „Мікроекономічного аналізу державної політики” (журнали „Економіка України”, „Економіст”, „Економіка АПК” тощо)	доповідь	періодично по 5 стор.	
4.	Дослідження проблем, що виникають при аналізі державних рішень	доповідь	7 стор.	
5.	Аналіз встановлення верхніх граничних цін на певному конкурентному ринку.	аналітична записка	10 стор.	
6.	Аналіз встановлення нижніх граничних цін на конкурентному ринку: випадок державної інтервенції на ринку	аналітична записка	10 стор.	
7.	Аналіз наслідків зміни податкових ставок на конкурентних ринках.	аналітична записка	7 стор.	
8.	Вплив податкових ставок на ефективність	аналітична	10 стор.	

	конкурентних ринків	записка		
9.	Наслідки дій Уряду щодо регулювання ринку зерна в Україні	аналітична записка	5 стор.	
10.	Аналіз економічних, соціальних і політичних чинників необхідності приборкання монопольної влади	доповідь	10 стор.	
11.	Аналіз антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання	аналітична записка	5 стор.	
12.	Аналіз антиконкурентних дій з боку органів влади	аналітична записка	10 стор.	
13.	Наслідки прямого втручання держави на монопольному ринку через встановлення верхніх граничних цін	аналітична записка	5 стор.	
14.	Наслідки змін державою ставок акцизного податку на монопольному ринку.	аналітична записка	5 стор.	
15.	Аналіз суперечності між ефективністю у виробництві і розподільчою ефективністю у випадку природної монополії.	аналітична записка	5 стор.	
16.	Аналіз альтернатив цін (тарифній) політиці держави щодо природних монополій	стаття	10 стор.	
17.	Аналіз українського законодавства у сфері природних монополій.	доповідь	10 стор.	
18.	Наслідки впливу позитивних зовнішніх ефектів на певному ринку.	аналітична записка	10 стор.	
19.	Аналіз механізмів інтерналізації зовнішніх ефектів в економіці	доповідь	5 стор.	
20.	Аналіз механізмів перерозподілу доходів та економічних можливостей в суспільстві.	стаття	10 стор.	
21.	Аналіз механізмів суспільного вибору в умовах прямої демократії.	доповідь	5 стор.	
22.	Аналіз механізмів суспільного вибору в умовах представницької демократії	доповідь	5 стор.	

Індивідуальне завдання складається з: титульної сторінки; змісту; вступу; основної частини; висновків; списку використаної літератури; додатків (при необхідності). Вступ має розкривати актуальність обраної студентом теми, її проблематику, мету та завдання роботи. Основна частина роботи складається із декількох розділів, у яких розкриваються теоретичні засади дослідження проблеми, характеристики сучасного стану проблеми, огляд різних підходів і власні пропозиції щодо вирішення проблеми.

## **10. МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ І ТЕМАТИКА КОНТРОЛЬНИХ РОБІТ ДЛЯ СТУДЕНТІВ – ЗАОЧНИКІВ**

Контрольній роботі надається важливе значення. Вона є однією з форм самостійної роботи студентів-заочників. Виконання цих робіт сприяє більш глибокому, самостійному вивченню предмета і водночас є однією з форм перевірки знань студентів.

Робота над підготовкою контрольної вчить студентів багато чому, в тому числі: підбирати та аналізувати законодавчі і нормативні акти, конкретний фактичний матеріал; узагальнювати явища в економічному житті; виробляти навички підготовки пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення економічних зв'язків на мікрорівні, пов'язувати теоретичні положення з їх практичним застосуванням, критично осмислювати та оцінювати виникаючі події.

Контрольна робота повинна виконуватися в строгій відповідності до методичних рекомендацій та вимог вузу щодо їх оформлення. Обсяг теоретичної частини контрольної роботи повинен становити 15 – 20 сторінок формату А4.

### **Вибір теми**

Контрольна робота складається із трьох частин. Перша частина – теоретична (одне теоретичне питання – аналітична записка), друга – практична (дві задачі), третя – рекомендаційна (написання аналітичної записки).

Студенти, прізвища яких починаються з букв А, Б, В, Г, пишуть одне з теоретичних питань під номерами 1-8; Д, Е, Є, Ж, З, І, К – 9-16; Л, М, Н, О – 17-25; П, Р, С, Т – 26-33; У–Я – 34-40. Однакове теоретичне питання дозволяється писати не більш як двом студентам.

Практична частина складається із розв'язку двох задач, деякі дані яких залежать від останніх двох цифр залікової книжки студента (детальніша інформація далі).

Тематику для формування аналітичної записки надає викладач (стосується проблематики у рамках компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування).

### **Порядок і графік доставки**

Контрольна робота відсилається чи здається в деканат не пізніше, ніж за 1 тиждень до початку сесії. Роботи, які присилаються пізніше вказаного строку, перевіритися не будуть вчасно, і студенти не будуть допускатися до сесії.

### **План роботи**

Після вибору теми і вивчення літератури складається план роботи. При цьому студент уважно вивчає відповідний розділ програми з «Мікроекономічного аналізу державної політики» і відповідну тему цього навчально-методичного посібника, законодавчі та нормативні акти із заданої проблеми. Після цього намічає перелік вузлових питань, які будуть висвітлені в його роботі, тобто складає план контрольної роботи. В плані повинні бути вступ, від 3 до 5 основних питань, висновок, список літератури. У вступі дається постановка проблеми і коротка характеристика основних понять, потрібних для розкриття.



## **Підбір та вивчення необхідної літератури**

Після складання плану починається детальна робота з необхідною літературою. Основну літературу студент може взяти із списку до відповідної теми. Додаткову літературу він підбирає самостійно. Підбір літератури – робота, яка потребує багато праці. Велику допомогу студентам можуть надати працівники бібліотеки, викладачі. Обов'язковою вимогою є глибоке вивчення законів і нормативних урядових документів. Вивчення літератури потрібно починати з детального ознайомлення законів, з відповідними законодавчими та нормативними актами, підручників, книжок, монографій, статей в журналах і газетах.

Працюючи з літературою, потрібно не тільки пам'ятати її зміст, але й обов'язково робити виписки найбільш важливих означень та доказів, фактів та статистичних даних, теоретичних і практичних висновків. Такі виписки допомагають студентам краще засвоїти та закріпити в пам'яті прочитаний матеріал, полегшити його систематизацію, дозволять при написанні тексту роботи не повертатися до вже прочитаної літератури. Дуже важливо в роботі не допускати бездумного переписування статей і правильно користуватися науковим апаратом.

При використанні витягів із законів та постанов у зносці вказується їх повна назва, дата прийняття, місце публікації та номер сторінки.

При використанні матеріалу з книги, монографії вказується: автор, назва, видавництво, рік видання.

Оглянувши літературу, потрібно паралельно робити записи своїх думок, які виникають при вивченні літератури. Це може бути розуміння по зав'язці зібраних даних в струнку систему, висновки з аналізованих фактів і т. д. Ці записи потрібно робити на окремих аркушах до кожного розділу роботи.

Наступним етапом є уважний перегляд зібраного матеріалу і осмислення плану викладу. На цьому етапі виникають деякі уточнення плану і його деталізація. Пункти плану розбивати на підпункти і т.д.

### **Викладення матеріалу**

Виклад кожного розділу роботи починається з суті справи, з постановки запитання, з в'яснення змісту, який аналізує економічне явище чи процес. Потім необхідно перейти до характеристики притаманних цьому процесу рис та особливостей, показати всю різноманітність форм його проявів, відобразити його становлення і розвиток. Положення роботи не повинні бути декларативними. Кожну з них потрібно підкріплювати науковою аргументацією; системою доказів і роз'яснень, досвідом з практики. Важливо підкреслити різні точки зору з даної проблеми і висловити свою точку зору.

Під час написання контрольної роботи необхідно уникати нагромодження пропозицій і фраз. Над формою кожної фрази необхідно подумати, її можна вважати відшліфованою тільки тоді, коли вона компактна, та з неї не можна викинути жодного слова без збитку для змісту. Після написання тексту роботи студент повинен ще раз прочитати і детально відредагувати, ліквідувавши повторення, покращивши окремі формулювання, в роботі не допускаються

нелітературні скорочення. Після цього робота переписується і готується для відправлення в університет.

На другій сторінці подається план з вказівкою відповідних розділів. На наступних сторінках дається виклад теми по розділах згідно з планом. Кожний розділ повинен бути наділений відповідним підзаголовком і всі сторінки пронумеровані. Доцільно завершення кожного розділу плану закінчувати висновком.

В кінці роботи надається (приводиться) список літератури в наступному порядку:

1. Законодавчі і нормативні акти.
2. Доповіді та матеріали Верховної Ради, уряду країни.
3. Книги, монографії.
4. Статті.
5. Звіти підприємств і організацій.
6. Інші матеріали та матеріали періодичних видань.

В кінці роботи необхідно поставити свій підпис і дату.

Після рецензування роботи студент повинен ознайомитися із зауваженнями викладача та бути готовим до роз'яснення по зауваженнях.

### **Тематика контрольних робіт з мікроекономічного аналізу державної політики для студентів заочної форми навчання**

1. Основні поняття та проблеми мікроекономічного аналізу державної політики.
2. Аналіз політики як нова професія.
3. Підстави для державної політики: неспроможності ринку.
4. Аналіз вигід і витрат як метод оцінювання ефективності політики.
5. Концепція економічної ефективності конкурентних ринків.  
Ефективність у споживанні й державне регулювання.
6. Ефективність у виробництві й державне регулювання.
7. Загальна рівновага конкурентних ринків.
8. Концепція надлишку споживачів: сутність та значення.
9. Цілі державного втручання в ціноутворення.
10. Державний вплив на ціни: прямі та непрямі методи, їх можливості, недоліки та перспективи.
11. Державне регулювання цін в аграрному секторі. Інтервенційні фонди та заставні операції.
12. Наслідки оподаткування конкурентних ринків з урахуванням еластичності попиту і пропозиції.
13. Парадигма суспільно-економічної ефективності державних податків та субсидій. Надлишковий податковий тягар.
14. Шляхи вдосконалення податкової системи в Україні.

15. Форми та методи державного регулювання ЗЕД – відкритість і протекціонізм.
16. Тарифні інструменти регулювання. Мито, його види.
17. Україна як експортер на світовому ринку недосконалої конкуренції: проблеми ефективної поведінки.
18. Україна як імпортер на світовому ринку недосконалої конкуренції: проблеми ефективної поведінки.
19. Причини зовнішньоторгівельного дефіциту та заходи держави по боротьбі з ними.
20. Економічні, соціальні й політичні чинники необхідності приборкання монопольної влади.
21. Конкуренційне законодавство України та зарубіжних країн.
22. Антиконтурентні дії з боку влади.
23. Антимонопольна політика в Україні. Діяльність Антимонопольного комітету.
24. Аналіз механізмів та можливостей монопольної максимізації прибутку. Цінова дискримінація.
25. Поведінка монополій для захисту власних інтересів. Монопольні об'єднання.
26. Державна підтримка малого та середнього підприємництва як шлях в напрямку демонополізації.
27. Проблеми вибору між суспільно-оптимальною ціною і справедливим прибутком природної монополії.
28. Державна власність на природні монополії як захід антимонопольної політики з боку держави: єдність і боротьба протиріч.
29. Зовнішні ефекти і права власності; теорема Коуза.
30. Суспільні блага та механізми фінансування їх виробництва.
31. Парето-ефективний стан економіки і перерозподіл суспільного багатства державою.
32. Вплив державного перерозподілу на результативність суспільного виробництва.
33. Інституціоналізм: сутність та концептуальні положення.
34. Теоретичні концепції ефективності ринку і державної влади.
35. Громадський контроль над політичними інститутами як бар'єр для антиекономічних дій влади.
36. Асиметричність інформації.
37. Економічна теорія бюрократії.
38. Вимірювання нерівності і бідності.
39. Механізми перерозподілу доходів.
40. Концепції справедливості і соціальний вибір.

**Практична частина** складається із розв'язку двох задач, деякі дані яких залежать від останніх двох цифр залікової книжки студента.

### **ЗАДАЧА 1**

Для розв'язку задачі необхідно вивчити матеріали тем:

- ✓ Досконало конкурентні ринки і державне регулювання.
- ✓ Ціновий контроль.
- ✓ Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки.

Студент до значень виділених змінних у формулах попиту і пропозиції додає останні дві цифри своєї залікової книжки ( $21+\dots; -4+\dots$ ).

Регіональний ринок цукру перебуває в стані конкурентної рівноваги. Функція попиту на товар:  $QD = \underline{21} - P$ , функція пропозиції:  $QS = \underline{-4} + 4P$ , де  $QD$  – обсяг попиту, тис. т на рік;  
 $QS$  – обсяг пропозиції, тис. т на рік;  
 $P$  – ціна, грн.

- А) Визначте рівноважну ціну і рівноважний обсяг виробництва. Побудуйте криві попиту та пропозиції.
- Б) Як вплине на стан рівноваги встановлення верхньої граничної ціни  $P_{\max}$  на рівні 4 грн./кг з метою досягнення соціальних цілей (яким буде дефіцит або надлишок продукції)?
- В) На скільки зміниться добробут суспільства в цілому (розрахувати кількісні зміни надлишків виробників і споживачів), якщо не будуть задіяні інші регуляторні механізми.

## ЗАДАЧА 2

Для розв'язку задачі 2 необхідно використати матеріали тем:

- ✓ Недосконала конкуренція і державна політика.
- ✓ Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін, податків і субсидій.
- ✓ Державне регулювання діяльності природної монополії.

Студент до значень виділеної змінної у формулі попиту додає останні дві цифри своєї залікової книжки ( $301+\dots$ ); а виділену змінну у формулі валових витрат множить на останні дві цифри своєї залікової книжки (наприклад, якщо останні дві цифри 75, то  $Q^2 \times 75 = 75Q^2$ ).

Функція попиту на монополізованому ринку:  $P = \underline{301} - Q$ , функція загальних витрат монополії:  $TC = 120 + Q + \underline{Q^2}$ .

- А) Якщо ця монополія не є під державним контролем, який обсяг випуску вона вибере і яку встановить ціну, щоб максимізувати прибуток (обсяг, звичайно, визначається у цілих числах)? Який прибуток вона отримає?
- Б) Якщо держава встановить верхню межу ціни  $P_{\max}$  на рівні 201 грн., то як це вплине на обсяг випуску монополіста.
- В) Розрахувати, на яку величину зміниться сукупний надлишок (чисті вигоди для суспільства) внаслідок державного втручання? Розрахунок проілюструйте графіком.

Для написання **аналітичної записки** необхідно скористатися матеріалом, наведеним у розділі 9 «Індивідуальні навчально-дослідницькі завдання».

## **11. ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ МОДУЛЬНОГО І ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ**

1. Сутність та основні проблеми мікроекономічного аналізу державної політики.
2. Аналіз причин державного втручання в роботу ринків. Необхідна і достатня умови державного втручання.
3. Результативність державної політики. Етапи процесу оцінювання результативності політики.
4. Ефективність та економічність політики. Критерій Калдора-Хікса.
5. Характеристика основних етапів аналізу вигід і витрат державної політики.
6. Проаналізувати основні проблеми, що виникають при аналізі державних рішень. Помилки, викликані суб'єктивними поглядами чиновників.
7. Сутність концепції тіньових (економічно ефективних) цін (навести приклади). Аналіз чутливості.
8. Поняття надлишку споживача і механізм його зміни. Навести приклади.
9. Незворотні втрати споживачів і виробників: графічне й аналітичне пояснення.
10. Цілі державного втручання в ціноутворення.
11. Зробити аналіз встановлення верхніх граничних цін на певному конкурентному ринку.
12. Зробити аналіз встановлення верхніх граничних цін на конкурентному ринку: випадок низькоеластичного попиту.
13. Проаналізувати короткострокові наслідки встановлення нових податків на конкурентних ринках.
14. Спрогнозувати наслідки встановлення нових податків на конкурентних ринках у випадку нееластичного попиту й еластичної пропозиції.
15. Спрогнозувати наслідки встановлення нових податків на конкурентних ринках у випадку сильноеластичного попиту й нееластичної пропозиції.
16. Спрогнозувати наслідки встановлення нових податків на конкурентних ринках у випадку абсолютно нееластичного попиту.
17. Спрогнозувати наслідки встановлення нових податків на конкурентних ринках у випадку абсолютно еластичної пропозиції.
18. Спрогнозувати наслідки встановлення нових податків на конкурентних ринках у випадку абсолютно еластичного попиту.
19. Проаналізувати вплив податкових ставок на ефективність конкурентних ринків.
20. Проаналізувати наслідки субсидування виробників з боку держави на конкурентному ринку.
21. Підстави для конкурентної політики держави. Проаналізувати економічні, соціальні й політичні чинники необхідності приборкання монопольної влади.
33. Зробити аналіз суперечності між ефективністю у виробництві і розподільчою ефективністю у випадку природної монополії.
34. Розкрити економічну сутність природної монополії.

35. Проаналізувати механізм і наслідки ціноутворення природної монополії на рівні середньої та граничної вартості.
36. Проаналізувати альтернативи ціновій (тарифній) політиці держави щодо природних монополій.
37. Суспільні блага та неспроможність ринку. Класифікація суспільних благ.
38. Невиключеність у споживанні, неконкурентність у споживанні та неподільність суспільних благ: сутність та приклади.
39. Проаналізувати наслідки впливу позитивних зовнішніх ефектів на певному ринку.
40. Навести приклади та проаналізувати наслідки впливу негативних зовнішніх ефектів на певному ринку.
41. Аналіз механізмів інтерналізації зовнішніх ефектів в економіці.
42. Проблема фінансування виробництва суспільних благ: аналіз та шляхи вирішення.
43. Методологічні засади теорії суспільного вибору. Політичний ринок та його учасники.
44. Аналіз політичної рівноваги. Чинники політичної рівноваги.
45. Концепції ефективності економічної системи і суспільного добробуту.
46. Аналіз концепцій справедливості в суспільстві.
47. Аналіз економічних втрат від перерозподілу доходів. Пастки безробіття і бідності.
48. Вибір між ефективністю економічної системи і справедливістю. Види справедливості.
49. Аналіз показників вимірювання нерівності і бідності в суспільстві. Крива Лоренца.
50. Аналіз механізмів перерозподілу доходів та економічних можливостей в суспільстві. Економічне й соціальне регулювання.
51. Активні і пасивні заходи вирішення проблеми бідності. Трансферти та їх форми.
52. Аналіз механізмів суспільного вибору в умовах прямої демократії.
53. Аналіз механізмів суспільного вибору в умовах представницької демократії. Лобіювання.
54. Аналіз основних положень економічної теорії бюрократії. Характерні риси бюрократії.
55. Політична рента і корупція. Механізми пошуку ренти.
56. Аналіз рентоорієнтованої поведінки в перехідних економіках.
57. Основні причини неспроможності певної державної влади забезпечити ефективність та справедливість в суспільстві.
58. Дилема вибору між неспроможністю ринку і неспроможністю державної влади: погляди і теорії.
59. Теорія асиметричної інформації. Модель відносин „замовника” та „агента”: аналіз та приклади.
60. Механізми подолання проблеми асиметричної інформації: аналіз та приклади.

61. Моделювання поведінки економічних суб'єктів з точки зору інституційної економічної теорії. Інституції й інститути.
62. Аналіз неповної та процесуальної раціональності індивідів. Опортуністична поведінка.
63. Офіційні й неофіційні інституції, їх зміни в перехідній економіці та державна політика.

## **12. СИСТЕМА ПОТОЧНОГО ТА ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ СТУДЕНТІВ**

Система оцінювання знань, вмінь та навичок студентів передбачає виставлення балів за всіма формами проведення занять.

Перевірка та оцінювання знань студентів проводиться в таких формах:

1. Оцінювання роботи студента під час семінарських (практичних) занять.
2. Оцінювання виконання індивідуального науково-дослідного завдання.
3. Оцінювання захисту рефератів.
4. Проведення експрес-контролю.
5. Проведення модульного контролю.

### **Порядок поточного оцінювання знань студентів**

Поточне оцінювання здійснюється під час проведення семінарських (практичних) занять і має на меті перевірку рівня підготовленості студента до виконання конкретної роботи. Об'єктами поточного контролю є:

1) систематичність, активність та результативність роботи протягом семестру над вивченням програмного матеріалу дисципліни; відвідування занять;

- 2) виконання індивідуального навчально-дослідного завдання;
- 3) захист реферату;
- 4) виконання проміжного контролю;
- 5) виконання модульного контрольного завдання.

Оцінювання проводиться за такими критеріями:

- розуміння, ступінь засвоєння теорії та методології проблем, що розглядаються;
- ступінь засвоєння матеріалу навчальної дисципліни;
- ознайомлення з рекомендованою літературою, а також із сучасною літературою з питань, що розглядаються;
- вміння поєднувати теорію з практикою при розгляді виробничих ситуацій, розв'язанні задач, проведенні розрахунків при виконанні завдань, винесених для самостійного опрацювання, та завдань, винесених на розгляд в аудиторії;
- логіка, структура, стиль викладу матеріалу в письмових роботах і при виступах в аудиторії, вміння обґрунтовувати свою позицію, здійснювати узагальнення інформації та робити висновки.

При оцінюванні практичних завдань увага також приділяється якості, самостійності та своєчасності здачі виконаних завдань викладачу (згідно з графіком навчального процесу). Якщо якась із вимог не буде виконана, то на розсуд викладача оцінка буде знижена.

Проміжний модульний контроль рівня знань передбачає виявлення опанування студентом матеріалу лекційного модуля та вміння застосовувати його для вирішення практичної ситуації і проводиться у вигляді комплексного завдання (теоретичні питання, тести, практичне завдання). При цьому тестове завдання може містити як запитання, що стосуються суто теоретичного матеріалу, так і запитання, спрямовані на вирішення невеличкого практичного завдання.

Тести для проміжного контролю обираються із загального переліку тестів за відповідними модулями.

### **Критерії оцінювання індивідуального навчально-дослідного завдання**

Індивідуальне навчально-дослідне завдання оцінюється за критеріями:

- 1) самостійність виконання;
- 2) логічність та послідовність викладення матеріалу;
- 3) повнота й глибина розкриття теми;
- 4) обґрунтованість висновків;
- 5) використання додаткових літературних джерел;
- 6) якість оформлення.

Індивідуальне навчально-дослідне завдання оцінюється у 15 балів.

Загальна кількість балів, що відводиться на навчальну дисципліну – 100 балів. Із них на поточно-модульний контроль виділяється **100 балів**.

Розподіл балів при оцінюванні знань з мікроекономічного аналізу державної політики наведено у **додатку 1**. Зразок завдання для **МК** наведено у **додатку 2**.

У разі, коли студент не з'явився на проведення модульної контрольної роботи без поважних причин, він отримує 0 балів. Перездача модульної контрольної роботи допускається у строки, які встановлюються викладачем.

Взаємозв'язок між рейтинговим показником із дисципліни, національною шкалою оцінювання знань студента і шкалою оцінок ECTS встановлює шкала оцінювання знань, наведена у табл. 12.1.

*Таблиця 12.1*

### **Шкала оцінювання знань**

Рейтинговий показник	Оцінка у національній шкалі	Оцінка ECTS
90 – 100	5 (відмінно)	A (відмінно)
82 – 89	4 (добре)	B (добре)
75 – 81		C (добре)
68 – 74	3 (задовільно)	D (задовільно)
60 – 67		E (задовільно)
35 – 59	2 (незадовільно)	FX (незадовільно з можливістю повторного складання)
1 – 34		F (незадовільно з обов'язковим повторним вивченням)



### Додаток 1. Розподіл балів із дисципліни

	Модуль 1							Модуль 2							Захист реферату	ІНДЗ	Сума балів	
Кількість балів за модуль	17							17							5	15	100	
Змістові модулі (ЗМ)	ЗМ 1.1	ЗМ 1.2	ЗМ 1.3	ЗМ 1.4	ЗМ 1.5	ЗМ 1.6	<b>МК № 1</b>	ЗМ 2.1	ЗМ 2.2	ЗМ 2.3	ЗМ 2.4	ЗМ 2.5	ЗМ 2.6	<b>МК № 2</b>				
Кількість балів за змістовим модулем	5	5	5	5	5	5	10	5	5	5	5	5	5	10				
у т. ч. за видами робіт:																		
практичні заняття	4	4	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4					4
СРС	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1			

## Додаток 2. Зразок завдання для модульної контрольної роботи

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЧЕРКАСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

ННІ економіки і права

Кафедра економічної теорії, інноватики та міжнародної економіки

Спеціальність Економічна теорія

Дисципліна Мікроекономічний аналіз державної політики

Освітньо-кваліфікаційний рівень: магістр

Курс I

Форма навчання Денна

### Білет № 1

1. Сутність та основні проблеми мікроекономічного аналізу державної політики.

2. Зробити аналіз механізмів зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку.

### 3. Тести

1. Ефективність для споживача на ринку певного блага означає:

- а) можливість доступу до рідкісних ресурсів
- б) вибір певної кількості одиниць блага, який максимізує його корисність
- в) отримання надлишку споживача
- г) усі відповіді правильні

2. Надлишок споживачів на ринку певного блага – це:

- а) кількість товарів, яку вони придбають протягом певного періоду
- б) різниця між номінальним і реальним доходом споживачів
- в) різниця між цінами, які споживачі фактично сплачують, і мінімально можливими цінами
- г) різниця між цінами, які кожен із споживачів був би готовий заплатити за товар, і тією ціною, яку вони сплачують фактично
- д) правильної відповіді немає

3. Спадаюча крива попиту ілюструє той факт, що:

- а) за кожен наступну одиницю блага споживач готовий платити більше, ніж за попередню
- б) за попередню одиницю блага споживач готовий платити більше, ніж за наступну
- в) споживач готовий платити однаково за усі одиниці певного товару, тому що вони для нього однаково корисні
- г) споживач не відчуває взаємозв'язку між корисністю блага та його ціною

4. Для конкурентної фірми ефективною ціною є ціна на рівні:

- а) мінімальних середніх валових витрат
- б) мінімальних середніх змінних витрат
- в) постійних витрат
- г) граничних витрат

5. Якщо внаслідок державного втручання ринкова ціна знизиться з  $P_e = 3$  грн. до  $P_a = 2$  грн, а обсяг попиту зросте відповідно з  $Q_e = 4$  тис. шт. до  $Q_a = 5$  тис. шт., тоді надлишок споживачів (сумарний добробут) зросте на величину:

- а) 1 тис. грн.
- б) 0,5 тис. грн.
- в) 1,5 тис. грн.
- г) 3 тис. грн.
- д) 4,5 тис. грн.

### 4. Задача

Ринок спирту перебуває в стані конкурентної рівноваги. Функція попиту на товар:

$Q_D = 21 - P$ , функція пропозиції:  $Q_S = -4 + 4P$ ,

де  $Q_D$  – обсяг попиту, млн. л на рік;  $Q_S$  – обсяг пропозиції, млн. л на рік;  $P$  – ціна, грн./л.

А) Визначте рівноважну ціну і рівноважний обсяг виробництва. Побудуйте криві попиту та пропозиції.

Б) Якщо держава встановить акцизний податок за ставкою 1 грн. за літр реалізованої продукції, то як це вплине на стан ринкової рівноваги?

В) Яким буде податковий збір? Як розподілиться податковий тягар між продавцями та покупцями?

Г) На скільки зміниться добробут суспільства в цілому (розрахувати зміни надлишків виробників і споживачів), якщо не будуть задіяні інші регуляторні механізми.

### 13. ПРАКТИКУМ: АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

#### 1. Регуляторний акт в Україні, практичні проблеми при його визначенні

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику) зобов'язує регуляторні органи дотримуватися визначеної цим Законом процедури підготовки, прийняття та відстеження результативності регуляторних актів.

Така процедура передбачає:

- 1) розробку планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- 2) підготовку проекту регуляторного акта;
- 3) підготовку аналізу його регуляторного впливу;
- 4) опублікування повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
- 5) безпосереднє оприлюднення проекту разом з аналізом регуляторного впливу;
- 6) роботу із зацікавленими суб'єктами (отримання зауважень і пропозицій, проведення громадських слухань, круглих столів тощо);
- 7) прийняття регуляторного акта;
- 8) офіційне оприлюднення прийнятого регуляторного акта;
- 9) проведення відстеження результативності регуляторного акта;
- 10) підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності регуляторного акта.

Перед тим як пройти всі ці етапи необхідно визначити, чи є документ, запланований до розробки та прийняття, регуляторним актом.

Визначення терміну «регуляторний акт» наведено в Законі про регуляторну політику.

Відповідно до статті 1 Закону про регуляторну політику **регуляторний акт** - це:

1) прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

2) прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Отже, законодавчо закріплено, що регуляторним актом може визнаватися як нормативно-правовий акт, так і інший офіційно письмовий документ, який відповідає певним ознакам.

З наведених вище визначень випливає, що *для визнання нормативно-правового акта регуляторним необхідно, щоб такий акт або окремі його положення були спрямовані на правове регулювання господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.*

До регуляторного органу статтею 1 Закону про регуляторну політику віднесено Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, **орган місцевого самоврядування, а також посадову особу** будь-якого із зазначених органів, **якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.** До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

Для визначення причетності проекту нормативно-правового акта, що розглядається, до регуляторного акта є доцільним користуватися тлумаченням понять, встановлених:

- статтею 3 Господарського кодексу України:

«1. Під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

2. Господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва - підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність)»;

• п. 2.2 Порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 25.11.2002р. №102/5 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25.11.2002р. за №915/7203:

«нормативно-правовий акт - це офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, який спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування і дія не вичерпується одноразовим виконанням)».

Для визначення іншого офіційного письмового документа регуляторним актом, окрім вищезазначених умов, відповідно до Закону про регуляторну політику необхідна наявність таких ознак, як:

Документ повинен:

- встановлювати, змінювати чи скасовувати норми права;
- застосовуватися неодноразово;
- стосуватися невизначеного кола осіб.

При цьому слід пам'ятати, що згідно статті 3 Закону про регуляторну політику його дія не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям:

- постанов Верховної Ради України;
- актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України «Про Національний банк України», і мають ознаки регуляторного акта;
- актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення;
- стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;
- санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармакопейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;
- актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації;
- актів, що містять державну таємницю України;
- актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи;
- актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти.

Дія Закону про регуляторну політику також не поширюється на порядок укладання, виконання, опублікування, реєстрації та денонсації міжнародних договорів України.

З вищезазначеними нормами Закону про регуляторну політику всі знайомі, але, як свідчить практика, у регуляторних органів – органів та посадових осіб місцевого самоврядування **при визнанні ними нормативно-правового акта регуляторним й досі виникають проблеми**. Розглянемо їх:

### **1) Нормативно-правові акти, які встановлюють певні тарифи.**

Так, найчастіше виникають питання щодо:

- тарифів на послуги тепло- і водопостачання, водовідведення, прибирання, вивезення та знешкодження твердих побутових відходів і рідких нечистот, які надаються суб'єктами підприємництва незалежно від форми власності;

- тарифів, за якими працюють комунальні підприємства.

Держкомпідприємництвом України (нині – Державна регуляторна служба України) як спеціально уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики з цього приводу були дані наступні пояснення:

Тарифи розраховують суб'єкти господарювання. Тобто, суб'єкт господарювання встановлює плату за надані послуги і виконану роботу, враховуючи такі економічні показники, як собівартість, прибуток тощо.

Рішення про встановлення або погодження таких тарифів приймають на підставі статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних міських рад. Тобто, має місце втручання в господарську діяльність. Таким чином. Зазначені вище рішення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, що є предметом регулювання регуляторного акта.

Крім того, вказані рішення зачіпають інтереси й суб'єктів господарювання, які ці тарифи сплачують. У такому разі, господарська діяльність цих суб'єктів також підпадає під правове регулювання.

Отже, нормативно-правові акти, що встановлюють певні тарифи, є регуляторними актами. Таку позицію зазначено Держкомпідприємництвом у листах від 05.03.2004р. №1314, від 12.08.2005р. №6779.

### **2) Нормативно-правові акти, якими регулюються фінансові відносини.**

Щодо того, чи підпадають фінансові відносини до сфери дії Закону про регуляторну політику слід зауважити наступне:

За класичним визначення «фінансові відносини - це економічні зв'язки, взаємодії, відношення у грошовій формі».

Однією з основних особливостей фінансових відносин є те, що вони завжди виступають як грошові відносини, які є об'єктом права приватної власності.

Крім того, згідно статті 3 Господарського кодексу України господарська діяльність - це діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного

виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Таким чином, нормативно-правові акти, якими регулюються фінансові відносини, є регуляторними актами, оскільки їх положення встановлюють, змінюють та скасовують норми права, застосовуються неодноразово та щодо невизначеного кола осіб, їх положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин.

**3) Нормативно-правовий акт, який скасовує норми права, що скасовані нормативно-правовим актом вищої юридичної сили.**

Іноді регуляторним визнається нормативно-правовий акт, який передбачає скасування правових норм, скасованих нормативно-правовим актом, що має вищу юридичну силу. Оскільки у такому разі цей нормативно-правовий акт не встановлює, не змінює та не скасовує норми права (норма скасована нормативно-правовим актом вищої юридичної сили), то такий документ не може розглядатися як регуляторний акт.

**4) Нормативно-правовий акт, який містить пункт по створенню комісій по перевірці питань підприємницької діяльності?**

Згідно статті 3 Закону про регуляторну політику дія цього Закону не поширюється на прийняття актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи.

Статтею 8 Закону про регуляторну політику встановлено, якщо проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також індивідуально-конкретні приписи, то аналіз регуляторного впливу готується лише щодо норм, які регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Таким чином, якщо пункт по створенню комісій містить перелік осіб, які входять до її складу, то він не підпадає під дію Закону про регуляторну політику. А якщо цей пункт встановлює права та обов'язки комісії щодо проведення перевірок, які впливають або регулюють умови здійснення господарської діяльності, то цей пункт відноситься до категорії регуляторних актів і на нього поширюється дія Закону про регуляторну політику.

*Враховуючи вищевикладене, при визнанні нормативно-правового акта регуляторним необхідно надати йому всебічну оцінку згідно з вимогами законодавства, зокрема, встановити відповідність ознакам, переліченим у статті 1 Закону про регуляторну політику.*

## 2. Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів

Планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламентами відповідних рад.

Затверджений у встановленому порядку план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, оприлюднюється у спосіб, передбачений статтею 13 Закону про регуляторну політику, а саме: план діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих ЗМІ цього регуляторного органу, а у разі їх відсутності - у друкованих ЗМІ, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення плану на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет, не пізніш як у 10-тиденний строк після його затвердження.

Для прикладу пропонуємо органам місцевого самоврядування по можливості застосовувати такий формат плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів.

Приклад 1

### ПЛАН діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 201\_ рік

№з/п	Вид	Назва	Обґрунтування необхідності прийняття	Строк підготовки	Підрозділ, відповідальний за розробку	Примітки (спосіб оприлюднення, тощо)

У плані діяльності з підготовки проектів регуляторних актів є доцільним зазначати спосіб оприлюднення цих проектів, оскільки для суб'єктів господарювання відстеження запланованої регуляторної діяльності відіграє дуже важливу роль у плануванні своєї подальшої діяльності, захисті власних прав та інтересів. Крім того, статтею 6 Закону про регуляторну політику передбачено право громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань подавати регуляторному органу пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів або необхідність їх перегляду. Регуляторні органи, у свою чергу, зобов'язані розглянути всі надані пропозиції, дати мотивовану відповідь і, у разі згоди, внести зміни до затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів.

Закон про регуляторну політику не встановлює окремого порядку розгляду регуляторними органами звернень громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань. За аналогією в даному випадку рекомендуємо користуватися нормами Закону України «Про звернення громадян».

Відповідно до статті 20 Закону України «Про звернення громадян» регуляторний орган повинен опрацювати звернення протягом місяця з дня



їхнього отримання. У виняткових випадках, якщо питання неможливо вирішити за місяць, строк надання відповіді за рішенням керівника відповідного органу може становити 45 днів. Про таке рішення особу, яка подала звернення, мають повідомити заздалегідь.

Слід особливо підкреслити, що відповідно до частини 4 статті 7 Закону про регуляторну політику, якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше 10 робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Зміни до плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів регуляторні органи затверджують у тому самому порядку, що й сам план, та оприлюднюють у спосіб, передбачений статтею 13 Закону про регуляторну політику: шляхом опублікування в друкованих ЗМІ цього регуляторного органу, а у разі їх відсутності - у друкованих ЗМІ, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення змін до плану на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет, не пізніш як у 10-тиденний строк після їх затвердження.

### **3. Підготовка аналізу регуляторного впливу**

**Аналіз регуляторного впливу** (далі – АРВ) – це один з головних інструментів державної регуляторної політики.

Статтею 1 Закону про регуляторну політику визначено, що АРВ – це документ, який містить:

- 1) обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта;
- 2) аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- 3) обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Іншими словами, АРВ не просто «додаток» до проекту регуляторного акта. Це інформаційно-аналітичний документ, який дає систематизовану оцінку регулюванню, окреслює його позитивний або негативний вплив. Одне з основних завдань підготовки АРВ – визначити ефект від упровадження різних варіантів розв'язання проблеми та вибрати з них найоптимальніший.

Аналіз практики застосування Закону про регуляторну політику дає можливість окремо виділити як здобутки у сфері державної регуляторної політики, так і невирішені досі проблемні питання щодо якості АРВ, які готують регуляторні органи.

За даними Державної регуляторної служби України, нині процедури підготовки АРВ дотримуються понад 95% регуляторних органів. Проте, на жаль, дотримання цієї процедури у переважній більшості є формальним.

***Яким же чином можна підготувати АРВ, що повністю відповідатиме вимогам Закону про регуляторну політику?***

Передусім, слід вивчити вимоги, які ставляться до АРВ. Вони закріплені в статті 8 Закону про регуляторну політику та в Методиці проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 №308 (далі – Методика).

Стаття 8 Закону про регуляторну політику **вимагає** від розробника проекту регуляторного акта **при підготовці АРВ:**

1) визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

2) обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

3) обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

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

5) визначити цілі державного регулювання;

6) визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

7) аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

8) описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

9) обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

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

11) обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

12) оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

13) оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

- 14) обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;
- 15) визначити показники результативності регуляторного акта;
- 16) визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Методика передбачає такі **етапи проведення АРВ**:

- 1) визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання;
- 2) визначення цілей державного регулювання;
- 3) визначення та оцінка всіх прийнятних альтернативних способів досягнення зазначених цілей, наведення аргументів щодо переваги обраного способу;
- 4) описання механізму, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми і відповідних заходів;
- 5) обґрунтування можливостей досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта;
- 6) визначення очікуваних результатів прийняття акта;
- 7) обґрунтування запропонованого строку дії акта;
- 8) визначення показників результативності акта;
- 9) визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта.

Отже, враховуючи вищезазначені вимоги до АРВ з боку Закону про регуляторну політику та Методики на сьогодні кожен регуляторний орган «винаходить» свою структуру АРВ. **Практика свідчить, що АРВ різних регуляторних органів можуть мати від 5 до 18 розділів, а іноді взагалі бути написані «суцільним текстом», навіть без поділу на абзаци.**

Така ситуація, по-перше, не відповідає вимогам Закону про регуляторну політику в частині встановлення єдиного підходу до підготовки АРВ. По-друге, ускладнює сприйняття викладеної в АРВ інформації та не дає можливості зацікавленим особам швидко та якісно провести їх оцінку.

Далі для використання в роботі з підготовки АРВ рекомендуємо застосовувати наступний його шаблон:

#### **Назва АРВ**

№ з/п	Розділ АРВ	Зміст розділу
1.	<b>Визначення та аналіз проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання</b>	1. Доведення існування проблеми. Оцінка важливості проблеми: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Суть проблеми.</li> <li>➤ Категорії суб'єктів, причетних до проблеми.</li> <li>➤ Вплив на категорії суб'єктів.</li> <li>➤ Характер та розмір шкоди.</li> <li>➤ Строк та періодичність дії проблеми.</li> </ul> 2. Аналіз причин та умов її виникнення: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Недосконалість механізмів ринкового саморегулювання.</li> <li>➤ Неврегульованість суспільних відносин нормами права.</li> <li>➤ Суперечність (неузгодженість) норм права.</li> <li>➤ Негативний вплив діючих норм права.</li> </ul> Невиконання вимог діючих нормативно-правових актів.

2.	<b>Визначення цілей державного регулювання</b>	Чітко визначається та частина проблеми (компонент), на яку спрямоване державне регулювання - конкретна ціль пропонованого регулювання. При цьому проект регуляторного акта може мати додаткові цілі, які мають бути також чітко визначені.
3.	<b>Визначення та оцінка усіх прийнятних альтернативних способів досягнення встановлених цілей</b>	1. Назвати всі прийнятні альтернативні способи досягнення визначених цілей, включаючи ті, які не передбачають прямого державного регулювання господарських відносин. При цьому альтернатив повинно бути не менше двох, одна з яких – збереження існуючого стану. 2. Оцінити кожен з них, проаналізувати ризики. 3. Вказати причини відмови від застосування тієї чи іншої альтернативи. 4. Навести аргументи щодо переваги обраного способу.
4.	<b>Опис механізмів і заходів, які забезпечують розв'язання визначеної проблеми</b>	1. Навести опис механізмів дії запропонованого регуляторного акта, які безпосередньо мають призвести до розв'язання вказаної проблеми. 2. Описати організаційні заходи, які мають здійснити місцеві органи державної влади для впровадження запропонованого регуляторного акта.
5.	<b>Обґрунтування можливості досягнення встановлених цілей</b>	1. Оцінити вплив зовнішніх факторів на дію регуляторного акта, тобто визначити і порівняти негативні та позитивні обставини, які можуть впливати на виконання вимог акта. 2. Оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта (залежно від наявних ресурсів) місцевими органами державної влади, суб'єктами господарювання, громадянами. 3. Описати механізм повної або часткової компенсації можливої шкоди у разі настання очікуваних наслідків дії акта (за необхідності). 4. Надати інформацію про періодичність здійснення державного контролю та нагляду за додержанням вимог акта.
6.	<b>Визначення очікуваних результатів - метод аналізу вигод та витрат</b>	1. На підготовчому етапі: - визначити вигоди та витрати, сформулювати таблицю вигод/витрат окремо для сфери інтересів держави, сфери інтересів суб'єктів господарювання та сфери інтересів громадян; - визначити період, за який будуть здійснюватися розрахунки; - отримати початкові дані для розрахунків, тобто, побудувати таблицю вихідних даних та припущень для розрахунків, до якої занести всі параметри, що будуть використовуватися в подальшому, наприклад: кількість суб'єктів господарювання; надходження до бюджету, неофіційні платежі за даними опитувань тощо. 2. На етапі розрахунків провести розрахунок значень кожної вигоди та витрати. 3. На заключному етапі проаналізувати результати та визначити економічний і соціальний ефект від впровадження регуляторного акта.
7.	<b>Обґрунтування строку дії регуляторного акта</b>	Зазначити строк дії регуляторного акта. При цьому даний строк повинен співвідноситися із цілями його прийняття та механізмами впровадження.

8.	<b>Показники результативності регуляторного акта</b>	<p>Навести перелік показників результативності відповідного регуляторного акта, таких як, наприклад:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Розмір надходжень до державного та місцевого бюджетів і державних цільових фондів.</li> <li>2. Кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія регуляторного акта.</li> <li>3. Розмір коштів та час, що витратиметься суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням регуляторного акта.</li> <li>4. Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень регуляторного акта.</li> </ol>
9.	<b>Визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта</b>	<p>Необхідно визначити:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Строки проведення базового та повторного відстеження результативності регуляторного акта.</li> <li>2. Метод проведення відстеження результативності регуляторного акта (статистичний чи соціологічний).</li> <li>3. Вид даних, які використовуватимуться для відстеження (відповідно до визначеного методу проведення відстеження).</li> <li>4. Групи осіб, що відбиратимуться для участі в соціологічному опитуванні (у разі використання соціологічного методу відстеження).</li> <li>5. За необхідності експерти, установи, організації тощо, що будуть залучені регуляторним органом для проведення заходів з відстеження результативності.</li> </ol>

Дата підготовки \_\_\_\_\_

Варто зупинитися також на питаннях, які розробники АРВ дуже часто залишають поза увагою. Це питання: «Коли починається підготовка АРВ» та «Яким чином оформити його результати?»

Відповідно до статті 8 Закону про регуляторну політику АРВ має супроводжувати кожен проект регуляторного акта. При цьому АРВ готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій. Іншими словами, АРВ повинен бути підготовлений до моменту оприлюднення проекту регуляторного акта.

#### ***А коли ж починається робота з підготовки АРВ?***

Дати однозначну відповідь на це питання неможливо. В ідеальному варіанті робота над АРВ повинна розпочатися з того моменту, як була окреслена проблема, яка потребує врегулювання, та розпочалися пошуки варіантів їх розв'язання. Тоді АРВ роблять для кожного з альтернативних способів вирішення проблеми та на його підставі обирається найкращий спосіб.

Проте, на практиці, на жаль, регуляторні органи «згадують» про необхідність підготовки АРВ, у кращому разі, перед оприлюдненням проекту регуляторного акта та поданням його на погодження до спеціально уповноваженого органу. Це одна з причин того, чому якість підготовки АРВ залишається на низькому рівні. Підготувати АРВ високої якості за кілька днів дуже складно.

Отже, розробникам проектів регуляторних актів слід починати роботу з підготовки АРВ одночасно з початком розробки проекту регуляторного акта.

### ***Яким чином оформляти АРВ?***

АРВ – це офіційний документ і це означає, що результати його підготовки обов'язково мають бути викладені в письмовій формі та підписані розробником регуляторного акта, а в разі якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація – керівником цього органу, установи чи організації.

Крім цього, у розробників проектів регуляторних актів при підготовці та оформленні АРВ виникає низка наступних питань, на які надамо відповіді:

### ***Чи обов'язково складання таблиць вигод та витрат для визначення ефективності дії впровадженого регуляторного акта?***

Метод аналізу вигод та витрат (економічний метод) застосовується для оцінки наслідків регуляторних актів: при складанні АРВ - для визначення можливого ступеню впливу регуляторного акта на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; при визначенні результативності регуляторного акта - для оцінки стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом задекларованих цілей.

Застосування цього методу може здійснюватися як у простій (перелік очікуваних позитивних та негативних факторів) або у складній (із застосуванням різноманітних економічних моделей) формі.

У разі, якщо для обґрунтування доцільності прийняття регуляторного акта необхідно розмір кожної вигоди та витрати обчислити з використанням статистичних даних та підсумувати загальний їх розмір, є раціональним у процесі обробки та проведення розрахунків дані відображати у таблиці, що дасть змогу всі визначені витрати та вигоди згрупувати за сферами впливу регулювання (держави, суб'єктів господарювання та громадян).

Аналогічно є доцільним при застосуванні економічного методу відстеження результативності регуляторного акта результати розрахунків заносити у таблицю.

Такий підхід прозоро засвідчуватиме, що розробник регуляторного акта дотримувався принципів всебічності (комплексності) та пропорційності обґрунтування (оцінки), і таким чином, мінімізуватиме можливості для вияву недовіри до викладених висновків іншими аналітиками.

### ***Що таке «проведення оцінки ризику впливу зовнішніх чинників на дію даного регуляторного акта» при підготовці АРВ?***

При обґрунтуванні можливості досягнення встановлених цілей у разі прийняття регуляторного акта наводиться оцінка ризику впливу зовнішніх чинників (факторів) на дію акта.

Для оцінки існуючого ризику впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта необхідно визначити та порівняти позитивні і негативні обставини, які потенційно можуть впливати на реалізацію регуляторного акт, а саме:

- сильні сторони - внутрішній потенціал і ресурси, що можуть зумовити досягнення встановлених регуляторним актом цілей;

- слабкі сторони - потенціал і ресурси, які можуть використовуватися неефективно, або не за призначенням;
- можливості - сталі та ситуативні процеси або явища, які можуть сприяти досягненню встановлених регуляторним актом цілей;
- загрози - процеси або явища, які є несприятливі, чи можуть виникнути як несприятливі та перешкоджатимуть результату досягнення встановлених регуляторним актом цілей.

На основі пофакторної оцінки переваг та обмежень провадиться комплексна оцінка ризиків впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта і виявляються найбільш обмежуючі фактори, які переважно визначають ефект впливу на результат майбутньої дії регуляторного акта.

***Чи обов'язково в АРВ зазначати показники у кількісній або якісній формі і як це зробити?***

Прогнозні значення в АРВ показників результативності регуляторного акта у кількісній або якісній формі, які є обов'язковими, встановлено у пункті 10 Методики:

- розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;
- кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;
- розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

Крім обов'язкових прогнозних значень показників результативності при здійсненні аналізу регуляторного впливу у певних його розділах можуть бути наведені інші кількісні та якісні показники (відповідно до вимог складання кожного розділу АРВ, потреби проведення розрахунків для проведення аналізу вигод та витрат).

Для допомоги у підготовці та оформленні АРВ в додатках наведено відповідні приклади АРВ.

***В роботі слід враховувати такі особливості підготовки АРВ проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування:***

1) У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без АРВ відповідальна за здійснення державної регуляторної політики постійна комісія ради (далі – відповідальна постійна комісія) приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект.

2) За мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про забезпечення підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта, внесеного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У цьому

разі АРВ не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог статті 8 Закону про регуляторну політику.

3) У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без АРВ цей проект структурним підрозділом виконавчого органу ради, відповідальним за реалізацію державної регуляторної політики, повертається його розробникові на доопрацювання.

#### **4. Оприлюднення проекту регуляторного акту та аналізу його регуляторного впливу**

Підготовлений проект регуляторного акта та його АРВ регуляторний орган повинен довести до відома всіх зацікавлених осіб, тобто оприлюднити. Таку вимогу містить стаття 9 Закону про регуляторну політику. Це відбувається в 2 етапи:

*Перший етап* – це опублікування повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта, яке публікується в друкованих ЗМІ розробника цього проекту, а у разі їх відсутності - у друкованих ЗМІ, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Саме з повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта всі зацікавлені особи можуть дізнатися про:

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного АРВ (назва друкованого ЗМІ та/або адреса сторінки в мережі Інтернет);
- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

*Другим етапом* є оприлюднення самого проекту регуляторного акта та АРВ, яке здійснюється відповідно до частини 4 статті 9 Закону про регуляторну політику не пізніше 5 робочих днів після оприлюднення повідомлення.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції до оприлюдненого проекту регуляторного акта та АРВ, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж 1 місяць та більшим ніж 3 місяці з дня оприлюднення цих документів. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та АРВ, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю



чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Слід також враховувати, що оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

***В роботі слід враховувати такі особливості оприлюднення проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування:***

1) Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

2) За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;

- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

При цьому у разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

## **5. Прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування**

Кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону про регуляторну політику.

На підставі АРВ, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а також експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону про регуляторну політику.

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону про регуляторну політику.

Інколи буває, що регуляторні органи з метою прискорення процесу прийняття регуляторних актів подають проекти на розгляд відповідальної постійної комісії відразу після оприлюднення повідомлення.

Така ситуація зводить нанівець сутність оприлюднення проекту регуляторного акта, оскільки регуляторний орган має можливість отримати висновки відповідальної постійної комісії ще до того моменту, як скінчиться строк отримання зауважень та пропозицій від громадян, юридичних осіб, їхніх об'єднань.

З іншого боку, якщо зауваження громадськості будуть враховані вже після отримання висновків відповідальної постійної комісії, то регуляторний орган отримає нову (змінену) редакцію проекту регуляторного акта, яку буде змушений знову подавати до відповідальної постійної комісії. Тобто, тривалість процедури прийняття регуляторного акта навіть збільшиться на строк повторного отримання висновків відповідальної постійної комісії.

Для уникнення ситуацій, коли редакція проекту регуляторного акта, щодо якої надано висновки відповідальної постійної комісії, відрізняється від редакції регуляторного акта, прийнятої регуляторним органом, **подавати до відповідальної постійної комісії проект регуляторного акта та АРВ слід після отримання та врахування всіх зауважень та пропозицій** щодо проекту чи АРВ.

***Отже, відповідно до статті 36 Закону про регуляторну політику регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:***

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

## **6. Відстеження результативності регуляторного акту**

Закон про регуляторну політику крім визначення загальних принципів державної регуляторної політики і правил розробки та введення в дію регуляторних актів, передбачає обов'язкове відстеження результативності регуляторних актів (стаття 10 Закону про регуляторну політику).

**Відстеження результативності регуляторного акта** – це заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті.

Стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

**Базове відстеження результативності** регуляторного акта здійснюється до дня набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень.

Якщо для визначення значень показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження результативності може бути здійснене після набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

**Повторне відстеження результативності** регуляторного акта здійснюється через 1 рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше 2 років з дня набрання чинності цим актом або більшістю його положень, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, не встановлено більш ранній строк.

Якщо строк дії регуляторного акта, встановлений при його прийнятті, є меншим ніж 1 рік, повторне відстеження результативності здійснюється за 3 місяці до дня закінчення визначеного строку, якщо інше не встановлено рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, але не пізніше дня закінчення визначеного строку.

**Періодичні відстеження результативності** регуляторного акта здійснюються раз на кожні 3 роки, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта, у тому числі і в разі, коли дію регуляторного акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено після закінчення цього визначеного строку.

Якщо строк дії регуляторного акта, встановлений при його прийнятті, є меншим ніж 1 рік, періодичні відстеження його результативності не здійснюються.

Одержані при здійсненні повторного відстеження результативності значення показників результативності порівнюються із значеннями тих показників, що були одержані при здійсненні базового відстеження. Періодичні відстеження результативності здійснюються з метою перевірки сталого досягання регуляторним актом цілей, задекларованих при його прийнятті, після здійснення повторного відстеження результативності цього регуляторного акта.

Рішення регуляторного органу про строк, після якого чи до якого починається повторне відстеження результативності регуляторного акта, визначається в самому регуляторному акті або в іншому акті цього регуляторного органу.

Кожен з перелічених вище видів відстеження результативності регуляторного акта включає:

1) виконання заходів з відстеження результативності. При цьому необхідно визначити:

- метод відстеження результативності. Так, для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань;

- безпосереднє виконання заходів з відстеження результативності.

При цьому строк виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта не може бути більшим ніж 45 робочих днів;

2) підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності, в якому аналізуються:

- отриманні значення показників результативності;
- стан упровадження регуляторного акта.

У звіті про відстеження результативності регуляторного акта зазначаються:

- кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності;
- дані та припущення, на основі яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання;
- використані методи одержання результатів відстеження результативності.

Структура звіту про відстеження результативності регуляторного акта визначена в Методиці результативності регуляторного акта, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004р. №308, відповідно до якої у звіті про результати відстеження зазначаються:

- вид та назва регуляторного акта, результативність якого відстежується, дата його прийняття та номер (у разі базового відстеження дата прийняття і номер акта не зазначаються);
- назва виконавця заходів з відстеження;
- цілі прийняття акта;
- строк виконання заходів з відстеження;
- тип відстеження (базове, повторне або періодичне);
- методи одержання результатів відстеження;
- дані та припущення, на основі яких відстежувалася результативність, а також способи одержання даних;
- кількісні та якісні значення показників результативності акта;
- оцінка результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей.

З метою спрощення подальшої роботи зі звітами про відстеження результативності рекомендуємо у назві документа одразу вказувати тип проведеного відстеження результативності та назву регуляторного акта.

***Які існують типові помилки при підготовці звіту про відстеження результативності регуляторних актів?***

На практиці регуляторні органи допускають такі типові помилки при підготовці звітів про відстеження результативності регуляторних актів:

1. Неправильно визначені (або взагалі відсутні) строки виконання заходів з відстеження результативності.
2. Не визначаються методи проведення відстеження результативності.
3. Не наводяться дані та припущення, на основі яких відстежувалася результативність.
4. Відсутні визначення цільової групи відстеження.
5. Відсутні показники результативності.

6. Некоректні порівняння статистичних даних, які використовуються для відстеження результативності.

7. Відсутні або наведені некоректні дані за визначеннями показниками результативності:

- визначення часу на виконання вимог регуляторного акта, виходячи з положень самого регуляторного акта, а не шляхом соціологічного опитування представників цільової групи;

- визначення рівня поінформованості, виходячи з наданих роз'яснень положень регуляторного акта, або завдяки розміщенню його в мережі Інтернету чи інших ЗМІ;

- відсутність кількісних значень за показником кількості суб'єктів господарювання, на які поширюється дія регуляторного акта;

- відсутність значень за показником розміру коштів, що витрачають суб'єктами господарювання на виконання вимог акта.

***Яким чином оформлюється та оприлюднюється звіт про відстеження результативності регуляторного акта?***

**Звіт про відстеження результативності регуляторного акта** – це документ, який містить дані про результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження.

Тобто, звіт про відстеження результативності є офіційним документом, а це означає, що він має бути підготовлений в письмовій формі та підписаний керівником регуляторного органу, що підготував цей звіт (стаття 10 Закону про регуляторну політику).

Звіти про відстеження результативності регуляторних актів обов'язково оприлюднюються (не пізніше, ніж через 10 днів з моменту їх підписання розробником регуляторного акта та керівником регуляторного органу) шляхом опублікування в друкованих ЗМІ регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності - у друкованих ЗМІ, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет.

При визначенні регуляторними органами друкованих ЗМІ, в яких буде опубліковано звіт про відстеження результативності, перевага надається друкованим ЗМІ, які розповсюджуються на відповідній адміністративній території.

Оприлюднення результатів відстеження результативності може бути проведено і в інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням результатів відстеження, фінансуються за рахунок розробників проектів регуляторних актів.

***В роботі слід враховувати такі особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування:***

1) Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

2) Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а у разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям - районними, обласними державними адміністраціями.

3) Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до відповідальної постійної комісії.

4) Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає відповідальна постійна комісія або розробник проекту цього регуляторного акта.

5) Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, визначеними для виконання цих заходів відповідними сільськими, селищними, міськими головами.

## 14. СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### *Основна література*

1. Аналіз вигід і витрат. Практич. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади / Наук. ред. перекладу з англ. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
2. Бліщук К.М. Економічний аналіз державної політики: основні поняття, підходи та застосування: навч. посіб. для студ. ВНЗ / К.М. Бліщук, Є.Г. Матвіїшин. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 265с.
3. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун; пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
4. Веймер Д. Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Веймер, Е. Вайнінг; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2000. – 654 с.
5. Віскузі К. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / К. Віскузі, Дж. Вернон, Дж. Гарингтон; пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2004. – 1047 с.
6. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу: підручник для ВНЗ / В. Н. Данн; пер. з англ. Г. Є. Краснокутський. – О.: АО БАХВА, 2005. – 502 с.
7. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
8. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во „К.І.С.”, 2002. – 420 с.
9. Кілієвич О. Мікроекономіка для аналізу державної політики: Підручник / О. Кілієвич, О. Мертенс. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2005. – 655 с.
10. Мікроекономіка і макроекономіка: Підручник для підготовки магістрів державного управління / С. Будаговська, О. Кілієвич та ін.; за ред. С. Будаговської. – К.: Основи, 2003. – 518 с.
11. Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал; пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
12. Романов В. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2001. – 238 с.
13. Стоун Д. Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень / Д. Стоун; пер. з англ. О. Буценко. – Вид. 2-е, переробл. та доповн. – К.: Альтернативи, 2001. – 304 с.
14. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Квінн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2005. – 130 с.

### *Додаткова література*

15. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: зб. документів і

матеріалів / Національна академія держ. управління при Президентіві України; Центр дослідження адміністративної реформи; уклад. О. Кілієвич, В. Тертичка. – К.: К.І.С., 2004. – 210 с.

16. Аналітичні записки з розробки напрямів державної політики / В. Романов, О. Кілієвич та ін. – К.: УДАУ, 2001. – 236 с.

17. Антимонопольний комітет України. Річні звіти за 2005–2015 роки. (<http://www.amc.gov.ua/zvit/menu-zvit.htm>).

18. Бажал Ю. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 8. Соціальна політика / Ю. Бажал, Н. Грицяк; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во „К.І.С.”, 2002. – 239 с.

19. Бальцерович Л. Соціалізм, капіталізм, перетворення / Л. Бальцерович; пер. з англ. – Х.: Каравела, 2000. – 416 с.

20. Борисенко З.М. Основи конкурентної політики: Підручник / З.М. Борисенко. – К.: Таксон, 2004. – 704 с.

21. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К.Г. Вайс; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.

22. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.

23. Ганслі Т. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Т. Ганслі; пер. з англ. – К.: Основи, 1995. – 237 с.

24. Гелрігел Д. Організаційна поведінка / Д. Гелрігел, Дж. Слокум, Р. Вудмен, Н. Бренінг; пер. з англ. І. Тарасюк, М. Зарицька, Н. Гайдукевич. – К.: Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2001. – 726 с.

25. Дахно І.І. Антимонопольне право. Курс лекцій / І.І. Дахно. – К.: Четверта хвиля, 1998. – 352 с.

26. Дербін Е. Економічна теорія і державний сектор / Е. Дербін, О. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 107 с.

27. Державна політика розвитку підприємництва в Україні: навч. посіб. / З.С. Варналій, К.О. Ващенко, В.М. Кампо, Е.М. Лібанова; за заг. ред. К.О. Ващенка. – К.: Персонал, 2010. – 306 с.

28. Державна політика у сфері надання дозвільних послуг: Навч. посіб. / [уклад. О. Рудік; за ред. В. Лисенка]. – К.: К.І.С., 2013. – 118 с.

29. Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці. Навчальний посібник. Книга 1 / Ю. Бажал, А. Бауманіс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка та Б. Лессера. – К.: Вид-во „К.І.С.”, 2004. – 202 с.

30. Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” № 1160-IV від 11.09.2004 // Урядовий кур’єр. – 2004. – № 198.

31. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Г.К. Колбеч; пер. з англ. О. Дем’янчука. – К.: Академія, 2004. – 127 с.

32. Методика комплексної оцінки бідності. Затвердж. Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Національної академії наук України від 05.04.2002 № 171/238/100/149/2.



33. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
34. Піттман Р. Конкурентна політика в Україні та Сполучених Штатах: український закон про конкуренцію та американський досвід / Р. Піттман. – К.: Проект Економічної реформи в Україні (ПЕРУ), 1995. – 35 с.
35. Портер М. Стратегія конкуренції. Методика аналізу галузей і діяльності конкурентів / М. Портер; пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 390 с.
36. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 „Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта” // Урядовий кур’єр.– 2004.– № 55.
37. Природа фірми: Походження, еволюція і розвиток / За ред. О.Е. Вільямсона, С.Дж. Вінтера. – К.: А.С.К., 2002. – 336 с.
38. Розенфельд Р. Лекції з державної політики / Р. Розенфельд; пер. з англ. С. Соколик. – К.: К.І.С., 2002. – 60 с.
39. Романюк О., Кілієвич О. Сучасна економічна теорія і стабілізаційні моделі у відкритому суспільстві / О. Романюк., О. Кілієвич; за ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 332 с.
40. Сакс Дж. Економіка перехідного періоду: Уроки для України / Дж. Сакс, О. Пивоварський; пер. з англ. – К.: Основи, 1996. – 345 с.
41. Стігліц Дж. Економіка державного сектора / Дж. Стігліц; пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 720 с.
42. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
43. Финци У. Всемирный Банк и анализ проектов: Введение / У. Финци. – ИЭР Всемирного Банка, 1992. – 56 с.
44. Якість економічного зростання / В. Томас, М. Дайламі та ін.; пер. з англ.; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2002. – 350 с.

### *Ресурси Інтернет*

45. [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua) – Урядовий портал.
46. [www.zakon.gov.ua](http://www.zakon.gov.ua) – Законопроекти України (Центр політико-правових реформ).
47. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua) – Верховна Рада України (Закони України, Укази Президента, Постанови КМУ та ін.).
48. [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) – Держкомстат України.
49. [www.vlada.kiev.ua/ums](http://www.vlada.kiev.ua/ums) – Український медіа-сервер (зокрема, всі українські ЗМІ – преса, радіо, телебачення, Інтернет, а також органи влади).
50. [www.intellect.org.ua](http://www.intellect.org.ua) – Мережа аналітичних центрів України.
51. [www.worldbank.org/data](http://www.worldbank.org/data) – Світовий банк (WB) – статистика.
52. [www.regulation.org](http://www.regulation.org) – Web-ресурси з регуляторної політики.
53. [www.dktr.gov.ua](http://www.dktr.gov.ua) – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва.
54. [www.helsinki.fi/WebEc/framed.html](http://www.helsinki.fi/WebEc/framed.html) – Web-ресурси з економічної теорії (мікроекономіка).

## **15. ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ , ЩО РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ПРОЦЕДУРИ МІКРОЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

### **ЗАКОН УКРАЇНИ**

#### **Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (окремі статті)**

*( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 9, ст. 79 ).*

Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

#### **Стаття 1. Визначення термінів**

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі - державна регуляторна політика) - напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України;

регуляторний акт - це:

прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом;

регуляторний орган - Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із

зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти;

регуляторна діяльність - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

відстеження результативності регуляторного акта - заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті;

перегляд регуляторного акта - заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом прийнятого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики;

показники результативності регуляторного акта - показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті;

аналіз регуляторного впливу - документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики;

звіт про відстеження результативності регуляторного акта - документ, який містить дані про результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження;

розробник проекту регуляторного акта - регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проекту регуляторного акта.

## **Стаття 2.** Законодавство України про державну регуляторну політику

Законодавство України про державну регуляторну політику складається із цього Закону, а також законів України та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері державної регуляторної політики.

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

### **Стаття 3. Сфера дії Закону**

Дія цього Закону поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності.

Дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям:

постанов Верховної Ради України;

актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України "Про Національний банк України", і мають ознаки регуляторного акта;

актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, за винятком тих, що спрямовані на виконання нею повноважень, визначених пунктами 6, 7, 9, 11-13, 14, 16, 17, 21, 22, 24-26, 30, 30-1, 34 та 37-8 частини другої статті 7 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", та мають ознаки регуляторного акта;

актів національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, що спрямовані на виконання нею повноважень, визначених пунктами 4, 6, 8, 16, 18, 19, 21 та 22 частини першої статті 28 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", та мають ознаки регуляторного акта;

актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення;

стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;

санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармакопейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;

актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації;

актів, що містять державну таємницю України;

актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи;

актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти;

актів, якими встановлюються ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги;

актів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з питань виведення неплатоспроможних банків з ринку, прогнозування потенційних витрат на реалізацію такого процесу, а також фінансування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Дія цього Закону також не поширюється на порядок укладання, виконання, опублікування, реєстрації та денонсації міжнародних договорів України.

#### **Стаття 4. Принципи державної регуляторної політики**

Принципами державної регуляторної політики є:

доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

адекватність - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективність - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

збалансованість - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваність - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

прозорість та врахування громадської думки - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

#### **Стаття 5. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики**

Забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає:

встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів;

підготовку аналізу регуляторного впливу;

планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;

оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

відстеження результативності регуляторних актів;

перегляд регуляторних актів;

систематизацію регуляторних актів;

недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти;

викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;

оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

**Стаття 6.** Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право:

подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;

у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;

подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

**Стаття 8.** Підготовка аналізу регуляторного впливу

Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу.

Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

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

визначити цілі державного регулювання;

визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

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

обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

визначити показники результативності регуляторного акта;

визначити заходи, а допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Якщо проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також індивідуально-конкретні приписи, то аналіз регуляторного впливу готується лише щодо норм, які регулюють господарські відносини або адміністративні

відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проектів регуляторних актів - Кабінетом Міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів.

Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація - керівником цього органу, установи чи організації.

**Стаття 9.** Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У випадках, встановлених цим Законом, може здійснюватися повторне оприлюднення проекту регуляторного акта.

Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити:

стислий виклад змісту проекту;

поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;

інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення, передбачений частиною п'ятою статті 13 цього Закону);

інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;

інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту



регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

#### **Стаття 10.** Відстеження результативності регуляторних актів

Стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

Відстеження результативності регуляторного акта включає:

виконання заходів з відстеження результативності;

підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності.

Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань.

Одержані при здійсненні повторного відстеження результативності значення показників результативності порівнюються із значеннями цих показників, що були одержані при здійсненні базового відстеження. Періодичні відстеження результативності здійснюються з метою перевірки сталого досягання регуляторним актом цілей, задекларованих при його прийнятті, після здійснення повторного відстеження результативності цього регуляторного акта.

Базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до дня набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень. Якщо для визначення значень показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження результативності може бути здійснене після набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом або більшістю його положень, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, не встановлено більш ранній строк.

Періодичні відстеження результативності регуляторного акта здійснюються раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта, у тому числі і в разі, коли дію

регуляторного акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено після закінчення цього визначеного строку.

Якщо строк дії регуляторного акта, встановлений при його прийнятті, є меншим ніж один рік, періодичні відстеження його результативності не здійснюються, а повторне відстеження результативності здійснюється за три місяці до дня закінчення визначеного строку, якщо інше не встановлено рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, але не пізніше дня закінчення визначеного строку. У разі якщо продовжується дія регуляторного акта, який було прийнято на визначений строк, що є меншим ніж один рік, періодичні відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюються у строки, встановлені частиною сьомою цієї статті.

Рішення регуляторного органу про строк, після якого чи до якого починається повторне відстеження результативності регуляторного акта, визначається в самому регуляторному акті або в іншому акті цього регуляторного органу.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт, якщо інше не встановлено цим Законом.

Строк виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта не може бути більшим ніж сорок п'ять робочих днів.

Регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, якщо інше не встановлено цим Законом, готує звіт про відстеження результативності цього регуляторного акта та не пізніш як у десятиденний строк з дня підписання цього звіту оприлюднює його у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У звіті про відстеження результативності регуляторного акта зазначаються: кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності;

дані та припущення, на основі яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання;

використані методи одержання результатів відстеження результативності.

Методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Національним банком України, затверджується спільно Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, а методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих іншими регуляторними органами - Кабінетом Міністрів України. Методика відстеження результативності регуляторних актів є обов'язковою для застосування регуляторними органами.

Звіт про відстеження результативності підписується керівником регуляторного органу, що підготував цей звіт.

Витрати на виконання заходів з відстеження результативності фінансуються за рахунок регуляторного органу, який відповідно до цього Закону забезпечує виконання цих заходів.

**Стаття 24.** Особливості розгляду Кабінетом Міністрів України проектів регуляторних актів

Кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до Кабінету Міністрів України, подається для підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу до структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України.

На засідання Кабінету Міністрів України разом із проектом регуляторного акта подаються аналіз регуляторного впливу, яким супроводжується цей проект, та експертний висновок щодо регуляторного впливу відповідного проекту регуляторного акта.

**Стаття 25.** Особливості прийняття регуляторних актів органами виконавчої влади, їх посадовими особами

Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

відсутній аналіз регуляторного впливу;

проект регуляторного акта не був оприлюднений;

проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом;

щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин уповноважений орган повідомляє про це орган виконавчої влади, його посадову особу, уповноважену на прийняття або схвалення регуляторного акта, а якщо регуляторний акт підлягає державній реєстрації в органах юстиції - також орган юстиції, до компетенції якого належить здійснення державної реєстрації цього регуляторного акта.

Якщо в ході перевірки на підставі повідомлення уповноваженого органу органом юстиції буде виявлена будь-яка з обставин, визначених у частині першій цієї статті, орган юстиції відмовляє в державній реєстрації регуляторного акта або не пізніше десяти робочих днів з дня одержання цього повідомлення скасовує прийняте рішення про державну реєстрацію цього регуляторного акта.

**Стаття 26.** Особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами виконавчої влади

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, забезпечується центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, які були головними розробниками проектів цих регуляторних актів або до компетенції яких належать питання, що регулюються цими регуляторними актами.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим органом виконавчої влади, територіальним органом центрального органу виконавчої влади, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до уповноваженого органу.

**Стаття 33.** Підготовка аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування

У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект.

За мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про забезпечення підготовки в порядку, встановленому частинами другою та третьою статті 34 цього Закону, експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта, внесеного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У цьому разі аналіз регуляторного впливу не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог статті 8 цього Закону.

У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

**Стаття 34.** Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів

Кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта.

Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а також експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону. У випадках, визначених частиною другою статті 33 цього Закону, такі висновки готуються на підставі експертного висновку щодо регуляторного впливу.

Висновки відповідальної постійної комісії готуються на підставі аналізу регуляторного впливу, яким проект регуляторного акта супроводжувався при його внесенні, лише у разі, якщо експертний висновок щодо регуляторного впливу не був наданий відповідальній постійній комісії протягом строку, встановленого для його підготовки. Це правило не застосовується у випадках, передбачених частиною другою статті 33 цього Закону.

Висновки відповідальної постійної комісії передаються для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження розгляду

проекту регуляторного акта у відповідній раді (далі - головна постійна комісія), за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

**Стаття 35.** Особливості оприлюднення проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з метою одержання зауважень і пропозицій

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;

можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проекту та головній постійній комісії ради.

**Стаття 36.** Особливості прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

відсутній аналіз регуляторного впливу;

проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

**Стаття 37.** Особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а у разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям - районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до головної постійної комісії відповідної ради.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради або розробник проекту цього регуляторного акта.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, визначеними для виконання цих заходів відповідними сільськими, селищними, міськими головами.

**ЗАКОН УКРАЇНИ**  
**«Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування»**

*(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 24, ст. 169)*

Цей Закон установлює правові та організаційні засади проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та спрямований на забезпечення додержання цих принципів під час здійснення місцевого самоврядування.

**Стаття 1. Визначення термінів**

1. У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

прискорений перегляд регуляторних актів – комплекс заходів та дій, спрямованих на забезпечення якнайшвидшого приведення регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, у відповідність із принципами державної регуляторної політики, визначеними у статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

інші терміни вживаються у значенні, визначеному в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

**Стаття 2. Засади проведення прискореного перегляду регуляторних актів**

1. Усі регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування на день набрання чинності цим Законом, підлягають прискореному перегляду в порядку, встановленому цим Законом, протягом 90 днів.

2. Кожен регуляторний акт, прийнятий органом або посадовою особою місцевого самоврядування, підлягає аналізу на відповідність принципам державної регуляторної політики.

3. Органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови зобов'язані забезпечувати участь представників об'єднань суб'єктів господарювання, роботодавців та громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів) у прискореному перегляді регуляторних актів на всіх його етапах, визначених у статті 4 цього Закону.

**Стаття 3. Робочі комісії з питань прискореного перегляду регуляторних актів**

1. Для проведення прискореного перегляду регуляторних актів та залучення до його проведення громадськості сільськими, селищними, міськими головами, Київським міським головою, головою Севастопольської міської ради, головами районних у містах, районних та обласних рад у п'ятиденний строк

утворюються робочі комісії з питань прискореного перегляду регуляторних актів (далі – робочі комісії).

2. Робочі комісії, утворені сільськими, селищними, міськими головами, проводять аналіз регуляторних актів, прийнятих відповідно сільськими, селищними, міськими радами, радами міст Києва та Севастополя, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, Київським міським головою, головою Севастопольської міської ради. Робочі комісії, утворені головами районних у містах, районних, обласних рад, проводять аналіз регуляторних актів, прийнятих відповідними радами, а робоча комісія, утворена Київським міським головою, проводить також аналіз регуляторних актів, прийнятих районними у місті Києві радами.

3. До складу робочої комісії включаються на паритетних засадах депутати відповідної ради, посадові особи апарату сільської, селищної, міської ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, виконавчого апарату районної у місті, районної, обласної ради, виконавчого комітету районної у місті ради, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, територіальних органів Антимонопольного комітету України, Міністерства юстиції України та інших центральних органів виконавчої влади, а також представники об'єднань суб'єктів господарювання, роботодавців, громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів), наукових установ та окремі фахівці (за згодою).

4. Діяльність робочої комісії ґрунтується на засадах відкритості та гласності.

5. Основною формою роботи робочої комісії є засідання, які в разі потреби скликаються її керівником.

6. Керівник, секретар та інші члени робочої комісії працюють на громадських засадах.

7. Методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

8. Організаційною основою прискореного перегляду регуляторних актів є співпраця та обмін інформацією між робочими комісіями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

9. Методична допомога з питань проведення прискореного перегляду регуляторних актів робочим комісіям, органам та посадовим особам місцевого самоврядування, місцевим державним адміністраціям та Раді міністрів Автономної Республіки Крим надається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

#### Стаття 4. Етапи прискореного перегляду регуляторних актів



1. Прискорений перегляд регуляторних актів проводиться за такими етапами:

1) складання загальних переліків регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування (далі – загальні переліки регуляторних актів);

2) проведення аналізу регуляторних актів;

3) підготовка пропозицій за результатами аналізу регуляторних актів;

4) узагальнення результатів прискореного перегляду регуляторних актів та здійснення контролю за приведенням регуляторних актів у відповідність із принципами державної регуляторної політики.

#### Стаття 5. Складання загальних переліків регуляторних актів

1. Уповноважені посадові особи місцевого самоврядування у семиденний строк подають робочій комісії список (списки) усіх нормативно-правових актів, прийнятих відповідними органами та посадовими особами місцевого самоврядування, та копії таких актів на паперових та електронних носіях.

2. Робочі комісії у десятиденний строк складають загальні переліки регуляторних актів.

3. Органи та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані в будь-який час протягом строку, встановленого частиною першою статті 2 цього Закону, забезпечувати безперешкодний доступ членів робочої комісії до відомостей (баз даних) про акти відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування і до текстів цих актів, крім тих, що містять відомості, які становлять державну та іншу захищену законом таємницю, незалежно від того, чи вважають ці органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідний акт регуляторним.

#### Стаття 6. Проведення аналізу регуляторних актів

1. Робочі комісії протягом 45 днів на підставі загальних переліків регуляторних актів проводять аналіз регуляторних актів.

2. У ході проведення аналізу регуляторних актів робочі комісії виявляють регуляторні акти, що не відповідають принципам державної регуляторної політики, та визначають спосіб їх приведення у відповідність із зазначеними принципами.

3. Методичні рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

#### Стаття 7. Підготовка пропозицій за результатами аналізу регуляторних актів

1. За результатами аналізу регуляторних актів робочі комісії у п'ятдесятиденний строк складають та подають сільським, селищним, міським головам, Київському міському голові, голові Севастопольської міської ради, головам районних у містах, районних, обласних рад, які утворили відповідні робочі комісії:

1) перелік регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуляторної політики;

2) перелік регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують внесення до них змін;

3) перелік регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування;

4) стисле обґрунтування включення кожного регуляторного акта до переліків, зазначених у пунктах 1 – 3 цієї частини.

2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування, до повноважень яких належить розроблення проектів актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, на основі переліків регуляторних актів та обґрунтувань, зазначених у частині першій цієї статті, готують відповідні проекти актів про внесення змін до відповідних регуляторних актів, визнання їх такими, що втратили чинність, або їх скасування.

Стаття 8. Узагальнення результатів прискореного перегляду регуляторних актів та здійснення контролю за приведенням регуляторних актів у відповідність із принципами державної регуляторної політики

1. Загальні переліки регуляторних актів, переліки регуляторних актів та обґрунтування, зазначені в частині першій статті 7 цього Закону, протягом 55 днів подаються:

1) сільськими, селищними, міськими головами міст районного значення – Севастопольській міській державній адміністрації, відповідній районній державній адміністрації;

2) міськими головами міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення, головами районних у містах (крім міст Києва та Севастополя), районних рад – Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідній обласній державній адміністрації;

3) Київським міським головою (щодо регуляторних актів, прийнятих районними у місті Києві радами, їх органами, посадовими особами), головами районних у місті Севастополі рад – відповідно Київській та Севастопольській міській державній адміністрації;

4) головами обласних та Севастопольської міської рад, Київським міським головою (щодо регуляторних актів, прийнятих Київською міською радою, її виконавчим органом, Київським міським головою) – спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

На письмову вимогу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих державних адміністрацій їм подаються також тексти регуляторних актів, зазначених у переліках, на паперових та електронних носіях.

2. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації протягом 75 днів:

1) аналізують інформацію, що міститься в поданих переліках регуляторних актів та в обґрунтуваннях до них;

2) проводять у разі потреби повторну експертизу регуляторних актів на відповідність принципам державної регуляторної політики;

3) перевіряють обґрунтованість включення регуляторних актів до відповідних переліків;

4) на основі аналізу загальних переліків регуляторних актів, переліків та обґрунтувань, зазначених у частині першій статті 7 цього Закону, виявляють регуляторні акти, які не були предметом прискореного перегляду.

3. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації у разі необґрунтованого включення регуляторних актів до відповідних переліків або виявлення регуляторних актів, які не були предметом прискореного перегляду, подають протягом 80 днів органам та посадовим особам місцевого самоврядування, які їх прийняли, пропозиції щодо внесення до них змін, визнання їх такими, що втратили чинність, або їх скасування.

4. Протягом 90 днів органи та посадові особи місцевого самоврядування, зазначені у частині першій цієї статті, подають спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідним місцевим державним адміністраціям копії актів про внесення змін, про визнання їх такими, що втратили чинність, або їх скасування за результатами прискореного перегляду регуляторних актів.

6. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації протягом 120 днів подають спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики за встановленою ним формою зведену інформацію про результати прискореного перегляду регуляторних актів.

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**  
**ПОСТАНОВА**

від 24 грудня 2014 р. № 724  
Київ

**Деякі питання Державної регуляторної служби України**

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Утворити Державну регуляторну службу України, реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва.
2. Затвердити Положення про Державну регуляторну службу України, що додається.
3. Визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 371 “Про затвердження Положення про Державну регуляторну службу України” (Офіційний вісник України, 2014 р., № 69, ст. 1932).

<b>ЗАТВЕРДЖЕНО</b> <b>постановою Кабінету Міністрів</b> <b>України</b> від 24 грудня 2014 р. № 724
---

**ПОЛОЖЕННЯ**  
**про Державну регуляторну службу України**

1. Державна регуляторна служба України (ДРС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності.

ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

2. ДРС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

3. Основними завданнями ДРС є:

реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності;

координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності.

4. ДРС відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку подає їх на розгляд Мінекономрозвитку;

2) розробляє проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань, що належать до сфери діяльності ДРС;

3) **забезпечує реалізацію державної регуляторної політики на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності;**

4) здійснює заходи щодо оптимізації кількості функцій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які виконуються органами виконавчої влади, вносить в установленому порядку пропозиції щодо їх скорочення та усунення дублювання;

5) проводить експертизу проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

6) бере участь у підготовці планів заходів Кабінету Міністрів України щодо дерегуляції господарської діяльності, забезпечує здійснення моніторингу і координацію виконання таких планів органами виконавчої влади;

7) погоджує проекти нормативно-правових актів з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та з питань ліцензування, що розробляються центральними органами виконавчої влади;

8) **проводить у порядку, встановленому Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, аналіз проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та аналіз їх регуляторного впливу, приймає рішення про погодження таких проектів або про відмову в їх погодженні;**

9) проводить у порядку, встановленому Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, **експертизу регуляторних актів** центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади. У разі виявлення під час експертизи порушень вимог статей 4, 5, 8 - 13 зазначеного Закону приймає рішення про необхідність усунення органом, що прийняв відповідний акт, виявлених порушень принципів державної регуляторної політики;

10) повідомляє органи виконавчої влади, їх посадових осіб, уповноважених на прийняття або схвалення регуляторних актів про виявлення встановлених Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” обставин, за яких регуляторні акти не можуть

бути прийняті або схвалені, а якщо зазначені регуляторні акти підлягають державній реєстрації в органах юстиції, - повідомляє також відповідні органи юстиції, до компетенції яких належить здійснення державної реєстрації таких регуляторних актів;

11) готує пропозиції щодо удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування;

12) здійснює методичне забезпечення діяльності регуляторних органів, пов'язаної з реалізацією державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

13) забезпечує підготовку та подання щороку Кабінетові Міністрів України інформації про результати реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в системі органів виконавчої влади;

14) вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених унаслідок дії регуляторних актів;

15) проводить аналіз звітів про відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади;

16) звертається згідно із законом до регуляторних органів з пропозиціями щодо внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, прийнятих такими органами регуляторних актів, які суперечать принципам державної регуляторної політики або прийняті з порушенням установлених законом вимог;

17) звертається в установленому порядку до органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які у випадках та в порядку, встановлених Конституцією та законами України, мають право скасовувати або зупиняти дію актів інших органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з поданнями про скасування (зупинення дії) регуляторних актів, що суперечать принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності або прийняті з порушенням установлених законом вимог;

18) надає роз'яснення положень законодавства з питань державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

19) узагальнює практику застосування законодавства з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

20) інформує Кабінет Міністрів України про стан виконання органами виконавчої влади вимог Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності";

21) розробляє основні напрями розвитку ліцензування, здійснює методичне керівництво та інформаційне забезпечення діяльності органів ліцензування;

22) здійснює нагляд за дотриманням органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування та надає роз'яснення щодо його застосування;

23) розробляє форми документів у сфері ліцензування та правила їх оформлення;

24) погоджує за поданням органу ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок здійснення контролю за їх дотриманням, крім передбачених законом випадків;

25) формує експертно-апеляційну раду та здійснює її організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення;

26) організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців з ліцензування органів ліцензування;

27) веде Єдиний ліцензійний реєстр;

28) організовує замовлення, постачання, ведення обліку і звітності про витрачання бланків ліцензій;

29) видає відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування;

30) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань видачі документів дозвільного характеру та погоджує їх в установленому порядку;

31) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за дотриманням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру та методичне забезпечення діяльності дозвільних органів і державних адміністраторів;

32) організовує навчання та підвищення кваліфікації державних адміністраторів, погоджує їх кандидатури для призначення та звільнення;

33) є розпорядником Реєстру документів дозвільного характеру;

34) здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Служби;

35) організовує взаємодію з громадськими організаціями підприємців, їх спілками та учасниками ринків за галузевим принципом;

36) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДРС, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

37) інформує громадськість про свою діяльність і стан реалізації державної політики у визначених сферах діяльності, а також про хід виконання планів дій щодо спрощення регуляторної бази та дерегуляції господарської діяльності;

38) здійснює інші повноваження, визначені законом.

#### 5. ДРС з метою організації своєї діяльності:

1) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, вжиття заходів до запобігання корупції і здійснення контролю за їх реалізацією в апараті ДРС, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

2) здійснює добір кадрів в апарат ДРС та на керівні посади в її територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління Служби, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації

працівників апарату ДРС, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій;

3) організовує планово-фінансову роботу в апараті ДРС, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

4) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, сприяє здійсненню громадського контролю за своєю діяльністю, забезпечує врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності, що належать до компетенції ДРС;

6) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил.

6. ДРС для виконання покладених на неї завдань має право:

1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до її компетенції;

2) отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань;

3) брати участь у міжнародних конференціях, симпозіумах, семінарах, зустрічах, нарадах з питань, що належать до її компетенції;

4) в межах повноважень, передбачених законом, брати участь у планових та позапланових заходах державного нагляду (контролю), які проводяться іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування;

5) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;

6) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до її компетенції.

7. У справах про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом, уповноважені посадові особи ДРС та її територіальних органів мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

8. ДРС здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи.



9. ДРС у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями.

10. ДРС у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України та прийнятих відповідно до Конституції та законів України актів Кабінету Міністрів України видає накази організаційно-розпорядчого характеру, розпорядження про усунення порушень у сфері ліцензування, а з питань реалізації державної регуляторної політики - рішення за підписом Голови ДРС.

11. ДРС відповідно до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" оформляє за результатами прийнятих експертно-апеляційною радою рішень протокол, який підписується Головою ДРС та секретарем експертно-апеляційної ради.

12. ДРС очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

13. Голова ДРС:

- 1) очолює ДРС, здійснює керівництво її діяльністю;
- 2) представляє в установленому порядку ДРС у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- 3) визначає пріоритети роботи ДРС та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи, звіти про їх виконання;
- 4) організовує та контролює виконання в апараті ДРС та її територіальних органах вимог Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та наказів міністерств;
- 5) вносить в установленому порядку Міністрові економічного розвитку і торгівлі пропозиції щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до сфери діяльності Служби, а також розроблені ДРС проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України і проектів наказів Мінекономрозвитку, а також визначає позицію щодо проектів актів, розробниками яких є інші органи влади;
- 6) вносить на розгляд Міністра економічного розвитку і торгівлі проекти нормативно-правових актів Мінекономрозвитку з питань, що належать до компетенції ДРС;
- 7) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату ДРС;
- 8) призначає на посаду та звільняє з посади керівників і заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату ДРС, присвоює їм ранги державних службовців;

9) призначає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату ДРС, присвоює їм ранги державних службовців;

10) приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників ДРС;

11) призначає на посаду за погодженням з головами відповідних місцевих держадміністрацій, звільняє з посади керівників територіальних органів ДРС, призначає на посаду та звільняє з посади заступників керівників територіальних органів ДРС;

12) порушує в установленому порядку питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності своїх заступників;

13) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців і працівників апарату ДРС, керівників територіальних органів ДРС, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

14) вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців і працівників апарату ДРС, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Служби, до відзначення державними нагородами;

15) дає в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові до виконання державними службовцями і працівниками апарату ДРС та її територіальних органів доручення;

16) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є ДРС;

17) приймає рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики щодо регуляторного акта в цілому або окремих його положень відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

18) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статuti), в установленому порядку призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників, виконує в межах повноважень, передбачених законом, інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДРС;

19) веде переговори та підписує міжнародні договори в межах наданих йому повноважень;

20) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики з питань державної таємниці, здійснення контролю за її збереженням в апараті ДРС, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, здійснення контролю за її збереженням;

21) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

22) очолює експертно-апеляційну раду;

23) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

24) утворює комісії, робочі та експертні групи;

25) підписує накази;

26) здійснює інші повноваження, визначені законом.

14. Голова ДРС має двох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Голови ДРС.

15. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДРС, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у ДРС може утворюватися колегія.

Рішення колегії можуть реалізовуватися шляхом видання наказу ДРС.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення консультацій з основних питань діяльності в ДРС можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів приймає Голова ДРС. Кількісний та персональний склад колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, положення про них затверджує Голова ДРС.

16. Гранична чисельність державних службовців і працівників ДРС затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структура апарату ДРС затверджується його Головою.

Штатний розпис та кошторис апарату ДРС затверджуються її Головою за погодженням з Мінфіном.

17. ДРС є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства.

## **КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

### **ПОСТАНОВА** **від 11 березня 2004 р. N 308** **Київ**

#### **Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта**

Відповідно до статей 8 і 10 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є**:

1. Затвердити такі, що додаються:  
Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта;  
Методику відстеження результативності регуляторного акта.
2. Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва надавати у разі потреби роз'яснення щодо застосування методик, затверджених цією постановою.
3. Визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. N 767 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів"

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
постановою Кабінету Міністрів України  
від 11 березня 2004 р. N 308

#### **МЕТОДИКА** **проведення аналізу впливу регуляторного акта**

1. Ця Методика встановлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі - аналіз), проект якого розроблений регуляторним органом. Аналіз проводиться до оприлюднення проекту акта. Вимоги цієї Методики не поширюються на проекти регуляторних актів, розроблювані Національним банком.

2. У разі коли проект регуляторного акта (далі - проект) одночасно містить норми, що регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, і норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також конкретні приписи, проведення аналізу здійснюється лише стосовно норм, які

регулюють господарські або адміністративні відносини між зазначеними органами та суб'єктами.

3. У процесі проведення аналізу:

визначається проблема, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання;

визначаються цілі державного регулювання;

визначаються та оцінюються усі прийнятні альтернативні способи досягнення зазначених цілей, наводяться аргументи щодо переваги обраного способу;

описуються механізм, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідні заходи;

обґрунтовуються можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта;

визначаються очікувані результати прийняття акта;

обґрунтовується запропонований строк дії акта (у разі обмеження цього строку);

визначаються показники результативності акта;

визначаються заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта.

4. При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, зазначаються причини та умови виникнення проблеми; обґрунтування неможливості її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів; суб'єкти, на яких проблема справляє негативний вплив.

5. При визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться не менше ніж два можливих способи; оцінка кожного із способів; причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми; аргументи щодо переваги обраного способу.

6. В описі механізму, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідних заходів наводяться основні принципи і способи досягнення цілей державного регулювання та визначається ступінь їх ефективності.

7. При обґрунтуванні можливості досягнення цілей у разі прийняття регуляторного акта наводиться оцінка впливу зовнішніх факторів на дію акта з визначенням та порівнянням позитивних і негативних обставин, які можуть впливати на виконання вимог акта; оцінка можливості впровадження та виконання вимог акта органами державної влади і органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; характеристика механізму повної або часткової компенсації можливої шкоди у разі настання очікуваних наслідків дії акта; а також зазначається періодичність здійснення державного контролю та нагляду за додержанням вимог акта.

8. Визначення очікуваних результатів прийняття регуляторного акта провадиться із застосуванням методу аналізу вигод та витрат у простій (перелік

очікуваних позитивних та негативних факторів) або складній (із застосуванням різноманітних економічних моделей) формі.

Для проведення аналізу вигод та витрат встановлюється певний період. Розмір кожної вигоди та витрати обчислюється з використанням статистичних даних, даних наукових досліджень та опитувань, а також даних, одержаних з інших джерел. На підставі обчисленого розміру кожної вигоди та витрати підсумовується загальний розмір.

9. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта здійснюється з урахуванням достатності цього строку для розв'язання проблеми та досягнення цілей державного регулювання.

10. Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта встановлюються протягом різних періодів після набрання чинності актом, обов'язковими з яких повинні бути:

розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;

кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;

розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;

рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

11. Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта можуть бути виражені у кількісній формі. У разі неможливості обчислення розмірів тієї чи іншої вигоди або витрати наводиться текстовий опис результативності акта.

12. При визначенні заходів, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, зазначаються строки проведення базового та повторного відстеження результативності акта; вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого відстеження; групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні; наукові установи, що залучатимуться для відстеження.

13. Результати аналізу викладаються у письмовій формі і підписуються розробником проекту, а в разі, коли розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація, - керівником органу, установи чи організації.

## МЕТОДИКА відстеження результативності регуляторного акта

1. Ця Методика встановлює вимоги для здійснення відстеження результативності прийнятого регуляторного акта (далі - відстеження). Вимоги цієї Методики не поширюються на регуляторні акти, прийняті Національним банком.

2. Стосовно регуляторного акта здійснюється базове, повторне та періодичне відстеження у межах строків, установлених статтею 10 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"

Базове відстеження здійснюється до дня набрання чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акта.

Повторне відстеження здійснюється через рік після набрання чинності актом або більшістю його положень, але не пізніше ніж через два роки, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, не встановлено більш ранній строк, з метою оцінки ступеня досягнення цим актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час базового відстеження.

Періодичне відстеження здійснюється раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, в тому числі у разі, коли дію акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

3. У процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу регуляторного акта.

4. Базове, повторне та періодичне відстеження здійснюється на основі показників і даних, визначених під час проведення аналізу впливу регуляторного акта.

5. Види даних, що використовуються для відстеження, визначаються регуляторним органом.

6. У разі коли для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта необхідна інформація, якої не містять статистичні дані та дані наукових досліджень, проводиться опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формі (далі - опитування).

7. Для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта можуть використовуватися статистичні дані за відповідний період, що передує даті початку виконання заходів з

відстеження, а для базового відстеження - даті набрання чинності актом або більшістю його положень.

8. Проведення опитування під час відстеження включає визначення сукупності осіб, які повинні виконувати вимоги регуляторного акта (далі - цільова група); складення анкети; збирання інформації; створення бази даних опитування, їх обробку та аналіз.

9. Для визначення складу цільової групи можуть використовуватися відкриті для загального доступу дані реєстрів, що ведуться регуляторними органами та іншими органами державної влади.

10. Чисельність цільової групи, яка визначається для повторного відстеження з використанням опитування, повинна дорівнювати чисельності цільової групи, яка була визначена для базового відстеження.

11. Під час повторного і періодичного відстеження застосовуються ті самі підходи до визначення складу цільової групи та вибіркової сукупності (частина цільової групи, яка відбирається для участі в опитуванні за допомогою спеціальних методів для достовірного відображення структури та основних характеристик цієї групи), що і для базового відстеження.

У разі коли чисельність цільової групи не перевищує 150 осіб, опитуються усі респонденти цільової групи без визначення вибіркової сукупності.

12. Підставою для складення анкети під час базового, повторного і періодичного відстеження є кількісні та якісні значення показників результативності регуляторного акта, встановлені під час проведення аналізу його впливу.

Після виконання відповідних заходів готується звіт окремо для базового, повторного і періодичного відстеження, який оприлюднюється в установленому порядку.

13. У звіті про результати відстеження зазначаються:

вид та назва регуляторного акта, результативність якого відстежується, дата його прийняття та номер (у разі базового відстеження дата прийняття і номер акта не зазначаються);

назва виконавця заходів з відстеження;

цілі прийняття акта;

строк виконання заходів з відстеження;

тип відстеження (базове, повторне або періодичне);

методи одержання результатів відстеження;

дані та припущення, на основі яких відстежувалася результативність, а також способи одержання даних;

кількісні та якісні значення показників результативності акта;

оцінка результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей.

14. Звіт про відстеження підписується керівником регуляторного органу.



**АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ**  
**проекту рішення Славутицької міської ради Київської області**  
**«Про затвердження Правил розміщення об'єктів зовнішньої реклами на**  
**території міста Славутича»**

**1. Визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин**

***Опис проблеми:***

На даний момент порядок видачі дозволів на розміщення об'єктів зовнішньої реклами у місті Славутичі регулюється Законом України «Про рекламу» та постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» і «Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони».

Вищезазначеними документами встановлюється загальний порядок видачі дозволів на розміщення об'єктів зовнішньої реклами.

В зв'язку з цим виникла необхідність розробити документ, в якому б детально були вписані всі етапи проходження процедури отримання дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами, чітко визначені органи, відповідальні за видачу дозволу та конкретно встановлені строки.

***Обґрунтування неможливості розв'язання проблеми за допомогою чинного регуляторного акта:***

- дані відносини регулюються декількома законодавчими актами, що призводить до ускладнення розуміння суб'єктами господарської діяльності правил розміщення об'єктів зовнішньої реклами;

- чинне регулювання (на законодавчому рівні) вимагає значних затрат часу суб'єктів господарювання на отримання дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами;

- враховуючи незначну кількість замовників зовнішньої реклами існує можливість на місцевому рівні скоротити строки отримання дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами.

**2. Цілі державного регулювання**

Стимулювання розвитку та упорядкування відносин у сфері реклами м. Славутича шляхом:

- вдосконалення процедури видачі дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами;

- встановлення рівних умов для розповсюджувачів зовнішньої реклами;

- введення регулювання, що відповідатиме принципам державної регуляторної політики.

### 3. Визначення та оцінка прийнятих альтернативних способів досягнення цілей, аргументація переваг обраного способу

Можливі способи досягнення цілей	Оцінка способу	Причини відмови від альтернативних способів/аргументи щодо переваги обраного способу
<b>Збереження чинного регулювання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вимагає значних витрат часу суб'єктів підприємництва на проходження процедури отримання дозволу.</li> <li>• Вимагає додаткових фінансових витрат у зв'язку з відсутністю чіткого переліку необхідних документів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблема розв'язується частково.</li> <li>• Невідповідність принципам регуляторної політики.</li> </ul>
<b>Обраний спосіб</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забезпечує досягнення цілей державного регулювання.</li> <li>• Відповідає потребам у вирішенні проблеми.</li> <li>• Забезпечує вдосконалення процедури видачі дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами. Зокрема чітко встановлюється перелік необхідних документів, регламентуються часові параметри оформлення дозволів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забезпечує реалізацію принципів державної регуляторної політики.</li> <li>• Покращує підприємницьке середовище.</li> <li>• Упорядковує відносини у сфері розміщення зовнішньої реклами в м. Славутичі.</li> </ul>

### 4. Опис механізмів і заходів, які забезпечать розв'язання проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта

#### ***Принципи та способи досягнення цілей регулювання:***

- регулювання побудоване відповідно до принципів регуляторної політики;
- скорочення строків реєстрації заяв та перевірки наявності пріоритету іншого розповсюджувача реклами;
- встановлення вичерпного переліку документів, що необхідні для отримання дозволу;
- встановлення вичерпного переліку умов переоформлення та скасування дозволу;
- встановлення вичерпного переліку органів, з якими необхідно погоджувати дозвіл на розміщення об'єктів зовнішньої реклами;
- встановлення чіткого переліку обмежень та заборон щодо розміщення зовнішньої реклами у м. Славутичі.

#### ***Ефективність способів досягнення цілей:***

Запропоновані способи забезпечують досягнення цілей регулювання при економії часових та фінансових витрат суб'єктів підприємницької діяльності, яких стосується дане регулювання.

## 5. Обґрунтування можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта

### *Оцінка впливу основних зовнішніх факторів на дію акта:*

- **розмір конкуренції:** посилення конкуренції зумовить підвищення якості об'єктів зовнішньої реклами, що сприятиме покращенню зовнішнього вигляду міста, стимулює потребу в рекламі;

- **забудова нових територій** сприятиме збільшенню місць для розміщенню об'єктів зовнішньої реклами та розширенню сфери регулювання.

### *Оцінка можливості впровадження та виконання вимог акта:*

Акт забезпечує спрощення процедури отримання дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами. Ресурсні можливості для впровадження та виконання вимог акта оцінюються як достатні.

**Періодичність здійснення державного контролю та нагляду за додержанням вимог акта** визначається планами контрольної роботи відділу містобудування та архітектури міської ради.

## 6. Вигоди та витрати

*Опис прогнозованих вигод та витрат від регулювання, яке запроваджується:*

Сфера впливу	Вигоди	Витрати
Місцева влада	Підвищення іміджу влади, як такої що проводить політику на підтримку підприємництва	Витрати на адміністрування регуляторного акта.
	Збільшення надходжень до місцевого бюджету за рахунок збільшення об'єктів зовнішньої реклами	Витрати на контроль за виконанням регуляторного акта.
Суб'єкти підприємницької діяльності	Економія часу та коштів в результаті спрощення процедури отримання дозволів на розміщення об'єктів зовнішньої реклами	Витрати на отримання дозволів на розміщення малих архітектурних форм
Населення	Покращення зовнішнього вигляду міста	Збільшення цін на продукцію (послуги).

*Розрахунок прогнозованих вигод та витрат від регулювання, яке запроваджується<sup>2</sup>:*

*Статистичні показники:*

	2016р.		2017р.	
	кількість		кількість	
1. Видано дозволів – всього				
Тощо				

<sup>2</sup> Вигоди та витрати рахуються в розрахунку на 1 рік.

*Розрахунок вигод та витрат:*

Вид вигод/витрат	Сума вигод/витрат (тис. грн.)	Коментар щодо розрахунку
Вигоди місцевої влади		
Витрати місцевої влади		
Всього вигоди/витрати місцевої влади:		
Вигоди суб'єктів підприємницької діяльності		
Витрати суб'єктів підприємництва		
Всього вигоди/витрати суб'єктів підприємництва:		
Сумарні вигоди/витрати:		

**7. Визначення показників результативності регуляторного акта**

**Статистичні показники:**

1. Кількість виданих дозволів за фіксований період часу.
2. Кількість нових об'єктів зовнішньої реклами за фіксований період часу.
3. Сума надходжень до міського бюджету у вигляді орендної плати за користування об'єктами комунальної власності для розміщення об'єктів зовнішньої реклами за фіксований період часу.
4. Сума надходжень до міського бюджету від податку з реклами за фіксований період часу.
5. Кількість днів, необхідних суб'єктам господарювання для отримання дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами.
6. Фінансові витрати суб'єктів господарювання для отримання дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами.

**8. Заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта**

**Строки проведення відстеження:**

*Базове відстеження* – до набрання актом чинності.

*Повторне відстеження* – через рік з дня набрання актом чинності.

**Вид даних:**

- дослідження статистичних показників;
- опитування суб'єктів господарської діяльності, що отримували дозвіл.

**Прогнозні значення статистичних показників в розрахунку на рік:**

Назва показника	Кількість дозволів	Сума (тис. грн.)

**9. Обґрунтування строку дії регуляторного акта**

Термін дії регуляторного акта не обмежується.

Дата \_\_\_\_\_

Підпис \_\_\_\_\_

**АНАЛІЗ ВПЛИВУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА**  
**проекту рішення Бориславської міської ради Львівської області**  
**«Про затвердження Положення про порядок визначення і справляння**  
**орендної плати за земельні ділянки несільськогосподарського призначення**  
**в м. Бориславі»**

*Проблема – чинне регулювання не забезпечує ефективного землекористування.*

*1. Визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин.*

*1.1. Причини та умови виникнення проблеми:*

Згідно із чинним регулюванням, визначеним рішенням Бориславської міської ради від 25.10.2000 №269 «Про заходи щодо продажу земельних ділянок у власність для здійснення підприємницької й виробничої діяльності» в місті встановлено орендну плату в розмірі 15 грн. за 1 кв.м.

Відповідно до рішення міської ради від 20.11.2001р. №376 введена диференціація орендної плати за трьома зонами для суб'єктів виробничої діяльності. Рішення не виконується через відсутність критеріїв віднесення суб'єктів підприємницької діяльності до виробничої сфери.

Основні причини та умови виникнення проблеми:

- чинне регулювання суперечить вимогам регулювання центрального рівня, зокрема Закону України «Про плату за землю» №378/96–ВР від 19.09.1996р., ст. 2 якого визначає, що «плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель». Отже, має місце порушення визначеного законодавством установлення розміру орендної плати залежність від грошової оцінки землі;

- суб'єкти підприємницької діяльності, розташовані на менш привабливих для підприємницького освоєння земельних ділянках, ставляться в гірші умови господарювання, що негативно відбивається на його ефективності;

- відсутній мотив до ефективного використання земель, особливо в центральній частині міста, не стимулюється продаж земель у власність;

- відсутнє використання механізму диференціації розміру ставок орендної плати для сприяння сферам підприємництва, які є важливими з позиції стратегічного розвитку міста;

- відсутній належний контроль за справлянням орендної плати та належний облік передачі земельних ділянок в оренду.

*1.2. Обґрунтування неможливості розв'язання проблеми за допомогою чинного регуляторного акта:*

Чинне регулювання не забезпечує розв'язання проблеми, оскільки зумовлює негативні наслідки, які породили причини та умови існування проблеми, описані в § 1.1.

### **1.3. Суб'єкти, на яких проблема справляє негативний вплив:**

- суб'єкти підприємницької діяльності, яким рівень орендної плати за гірші для підприємницького освоєння земельні ділянки встановлений на рівні загального середньо міського рівня;
- громадяни (міська влада) через недопоступлення в міський бюджет належних сум орендної плати.

### **2. Цілі державного регулювання:**

Метою даного регулювання є забезпечення ефективного землекористування. Реалізація мети передбачає постановку наступних цілей:

- установа економічно обґрунтованих ставок орендної плати згідно з вимогами чинного законодавства;
- стимулювання через диференціацію розміру ставок орендної плати:
  - а) землекористування в стратегічно важливих для міста сферах підприємництва;
  - б) збільшення терміну оренди земельних ділянок;
  - в) ефективної оренди земельних ділянок, площа, яких є значною за розміром;
- покращання порядку справляння орендної плати.

### **3. Визначення та оцінка прийнятних альтернативних способів досягнення цілей, аргументація переваг обраного способу:**

<b>Можливі способи досягнення цілей</b>	<b>Оцінка способу</b>	<b>Причини відмови від альтернативних способів/аргументи щодо переваги обраного способу</b>
<b>Збереження чинного регулювання</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Не стимулює оренду мало привабливих для підприємницького освоєння земельних ділянок.</li><li>• Є обтяжливим для орендарів земельних ділянок, які є значними за площею;</li><li>• Не забезпечує належних надходжень до міського бюджету.</li><li>• Вимагає значних затрат фінансових та часових ресурсів суб'єктів підприємництва на визначення та сплату орендної плати.</li><li>• Є складним в адмініструванні.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Проблема не розв'язується.</li><li>• Невідповідність принципам регуляторної політики: адекватності, ефективності, збалансованості, прозорості та врахування громадської думки.</li><li>• Невідповідність нормам чинного законодавства в частині методу встановлення розміру орендної плати.</li></ul>

<p><b>Установлення ставок орендної плати від грошової оцінки земель без наступної їх диференціації</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відповідає вимогам чинного регулювання.</li> <li>• Розв'язує проблему в цілому.</li> <li>• Забезпечує належні надходження до міського бюджету.</li> <li>• Не стимулює землекористування в важливих для розвитку міста сферах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забезпечує часткове досягнення визначених п.2 цілей державного регулювання.</li> <li>• Не забезпечує використання розміру орендної плати для стимулювання ефективного землекористування.</li> </ul>
<p><b>Використання інших критеріїв диференціації ставок орендної плати, наприклад, термін господарювання орендаря, прибутковість, розмір капіталу тощо</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відповідає вимогам чинного регулювання.</li> <li>• Розв'язує проблему в цілому.</li> <li>• Забезпечує належні надходження до міського бюджету.</li> <li>• В недостатній мірі стимулює землекористування в цілях, передбачених регулюванням.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не досягаються цілі, які є актуальними в поточний момент: <ul style="list-style-type: none"> <li>- стимулювання оренди значних за площею земельних ділянок;</li> <li>- стимулювання тривалого терміну оренди;</li> <li>- стимулювання оренди у важливих для розвитку міста сферах.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Обраний спосіб</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Побудований відповідно до вимог регулювання центрального рівня.</li> <li>• Забезпечує досягнення цілей державного регулювання.</li> <li>• Забезпечує спрощення процедур, адміністрування, економію часових та фінансових ресурсів.</li> <li>• Стимулює ефективне землекористування в місті.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забезпечує принципи державної регуляторної політики.</li> <li>• Повністю розв'язується проблема та досягаються поставлені цілі.</li> <li>• Покращується підприємницьке середовище в сфері землекористування.</li> </ul>

#### ***4. Опис механізмів і заходів, які забезпечать розв'язання проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта.***

##### ***Принципи та способи досягнення цілей регулювання:***

- регулювання побудоване відповідно до принципів регуляторної політики;
- розрахунок орендної плати проводиться за процентними ставками від грошової оцінки земельних ділянок у розрізі 25 економіко-планувальних зон;
- запроваджується диференціація орендних ставок за термінами оренди земельних ділянок, площами орендованих земель;
- ставки орендної плати за земельні ділянки, які передаються для розміщення малих архітектурних форм диференціюються в залежності від терміну оренди;
- індексується розмір орендної плати згідно з індексацією грошової оцінки земельних ділянок відповідно до офіційного коефіцієнту індексації;
- визначаються чіткі умови порядку встановлення та зміни ставок орендної плати;

- регламентується порядок справляння та контролю за справлянням орендної плати в місті;
- розмежовуються функції адміністрування орендних платежів від функцій контролю за їх справлянням.

#### ***Ефективність способів досягнення цілей:***

Запропоновані способи забезпечують досягнення цілей регулювання при:

- економії часових витрат суб'єктів господарювання та фінансових витрат певних категорій суб'єктів господарювання;
- скорочення витрат на забезпечення адміністрування справляння орендної плати;
- збільшення надходжень до міського бюджету за рахунок покращання контролю за справлянням орендної плати та розширення площ земель комунальної власності, які будуть надаватися в оренду.

### ***5. Обґрунтування можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта***

#### ***Оцінка впливу основних зовнішніх факторів на дію акта:***

- масштаби викупу, купівлі земельних ділянок. Нарощення масштабів викупу, купівлі земельних ділянок буде обмежувати сферу даного регулювання. З утвердженням приватної власності на землю прогнозується розвиток сектору ринку з продажу права оренди на земельні ділянки приватної власності, що може зумовити перегляд ставок орендної плати. Зміна ставок можлива також залежно від економічної ситуації в місті.
- зростання економічної активності в місті. З активізацією підприємницької діяльності попит на оренду земельних ділянок буде зростати, що може викликати обґрунтоване збільшення орендних ставок на ринку оренди й, відповідно, у сфері оренди земельних ділянок комунальної власності.
- зміна реальних доходів населення. Підвищення реальних доходів населення зумовить зростання економічної активності.
- зміна стратегії землекористування в місті: регулювання зміниться залежно від стратегічних завдань.

#### ***Оцінка можливості впровадження та виконання вимог акта:***

Акт забезпечує скорочення затрат ресурсів та спрощення процедур проти чинного регулювання. Ресурсні можливості для впровадження та виконання вимог акта оцінюються як достатні.

#### ***Характеристика механізму компенсації можливої шкоди в разі настання очікуваних наслідків дії акта:***

Дія акта зумовлює незначне зменшення обігових коштів суб'єктів господарювання, у яких ставка орендної плати в розрахунку на 1 кв.м згідно запроваджуваного регулювання становитиме вище 15 грн. Буде характерно для



суб'єктів, що використовують високо привабливі земельні ділянки. У даному випадку справедливою буде самокомпенсація втрат за рахунок покращання підприємливого використання земельних ділянок.

***Періодичність здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог акта:***

Згідно з планами контрольної роботи фінансового управління Бориславської міської ради та Бориславського відділення Дрогобицької ОДПІ.

***6. Визначення очікуваних результатів прийняття акта із застосуванням методу аналізу вигод та витрат***

***Опис прогнозованих вигод та витрат від регулювання, яке запроваджується:***

<b>Сфера впливу</b>	<b>Вигоди</b>	<b>Витрати</b>
<b>Місцева влада</b>	Скорочення боргових зобов'язань по сплаті орендної плати за рахунок приведення розмірів орендних платежів за землю до цінності земельних ділянок у підприємницькій діяльності та зменшення фінансового навантаження по платежах за землю для ряду орендарів	Втрата надходжень до бюджету за рахунок зменшення ставок орендної плати
	Можливість розширити кількість і площі земельних ділянок, які надаються в оренду СПД за рахунок впровадження економічно обґрунтованих розмірів орендної плати	Зменшення надходжень до місцевого бюджету внаслідок можливого збільшення заборгованості по платежах за землю СПД, які вимушені сплачувати більші суми орендної плати
	Забезпечення вчасного надходження орендної плати за рахунок налагодження контролю за її справлянням	
	Забезпечення більших надходжень до бюджету за рахунок протидії інтенсивному викупу земель (орендна плата є дещо вищою від земельного податку)	Зростає обсяг контрольних функцій фінансового управління міськвиконкому на частку контролю за справлянням орендної плати
	Збереження певної частини земельних ресурсів у розпорядженні міської громади	Протидія інтенсивному викупу земельних ділянок
	Підвищення іміджу місцевої влади	
<b>Управління земельних ресурсів</b>	Економія часу внаслідок передачі функції контролю за справлянням орендної плати фінансовому управлінню міськвиконкому	Зростає обсяг управлінських функцій в частині адміністрування орендної плати
<b>Суб'єкти підприємницької діяльності (СПД)</b>	Зростають можливості підприємницького освоєння земельних ділянок за рахунок наближення ставок орендної плати до ставок земельного податку, стимулювання довгострокової оренди	

	Економія коштів, внаслідок зменшення ставок орендної плати	Збільшення витрат СПД, які вимушені сплачувати більші суми орендної плати
	Зменшення затрат часу та коштів на індексацію орендної плати	
<b>Населення</b>	Наближення орендних ставок до розміру ставок земельного податку запобігає різкому збільшенню цін на продукцію, послуги, роботи	Зменшення надходжень до місцевого бюджету зумовить скорочення соціальних виплат

***Розрахунок прогнозованих вигід та витрат від регулювання, яке запроваджується:***

*Вихідні дані для проведення розрахунків:*

м. Борислав

№ п/п		Площа, кв. м.	Грошова оцінка, тис. грн.
1.	Земельні ділянки, передані на умовах оренди суб'єктам господарювання станом на 1.02.2003р.	3891,5	536,4
	з них:		
	землі комерційного використання	3891,5	536,4
	землі промисловості	-	-
2.	землі транспорту та зв'язку	-	-
	Площа орендованих земель комерційного використання під малими архітектурними формами станом на 1.02.2003р.	1081,5	266,5
	з них терміном оренди до 1р.	12,0	3,1
	від 1 до 5 років	1059,5	260,9
3.	більше 5 років	10,0	2,5
	Площа орендованих земель комерційного використання, крім земель комерційного використання під малими архітектурними формами станом на 1.02.2003р.	2810,0 <sup>3</sup>	269,9
4.	з них площею більше 0,5га	-	-
	Площа орендованих земель комерційного використання, крім земель комерційного використання під малими архітектурними формами, терміном до 5р	2810,0	269,9
	від 5 до 10р.	-	-
	від 10 до 25р.	-	-
	від 25 до 50р.	-	-
	Довідково:		
5.	Вартість оренди 1кв.м. земель несільськогосподарського призначення станом на		

<sup>3</sup> Земельна ділянка площею 2184 кв.м. грошовою оцінкою 174,7тис.грн. передана в оренду на 3-річний термін зі ставкою орендної плати 1,0% від грошової оцінки.

	1.02.2003р., грн.		15,0
6.	Розрахункова величина орендної плати за діючими договорами в розрахунку на рік, тис.грн.		27,4
7.	Фактично внесено орендної плати за земельні ділянки за 2002р., тис.грн.		24,3
8.	Загальна сума сплаченого земельного податку за 2002р., тис.грн.		1352,2

Припущення:

- при розрахунках не враховано зміни боргових зобов'язань по платежах орендної плати, як в одну, так і в іншу сторону в зв'язку з їх незначними розмірами;
- припускається, що сума вигід від економії часу службовців управління земельних ресурсів внаслідок передачі функції контролю за справлянням орендної плати фінансовому управлінню міськвиконкому дорівнюватиме витратам на збільшення функцій управління в частині адміністрування орендної плати;
- прогнозоване розширення площі орендованих ділянок під малими архітектурними формами за рахунок введення даного регулювання – 5% від наявних (грошова оцінка прирощених орендованих площ – 13,3 тис. грн.);
- зростання функцій управління фінансів буде здійснено без збільшення витрат із бюджету;
- термін розрахунку вигід та витрат 1 рік.

***Розрахунок вигід та витрат:***

Вид вигід/витрат	Сума вигід/витрат	Коментар щодо розрахунку
<b>Вигоди місцевої влади</b>		
<b>Збільшення поступлень орендної плати за рахунок розширення площі орендованих ділянок під малими архітектурними формами</b>	0,5 тис.грн.	Розраховується, виходячи із грошової оцінки приросту площі орендованих земель під малими архітектурними формами :станом на 1.02.2003р. і річної ставки орендної плати 4,0% $13,3 \times 0,04 = 0,5$ тис.грн.
<b>Витрати місцевої влади</b>		
<b>Зменшення надходжень до місцевого бюджету внаслідок зменшення ставок орендної плати</b>	11,3 тис.грн.	Розраховується, виходячи з розрахунку орендної плати за існуючим і рекомендованим порядком: $15,0 \times 1081,3 + 15,0 \times 626 + 0,01 \times 174,7 = 27,4$ тис.грн. $3,1 \times 0,06 + 260,9 \times 0,04 + 2,5 \times 0,03 + 269,9 \times 0,02 = 16,1$ тис.грн. $27,4 - 16,1 = 11,3$ тис.грн.
<b>Підсумково: втрати місцевої влади</b>		10,8 тис.грн..
<b>Підсумково: вигоди суб'єктів підприємницької діяльності</b>		10,8 тис.грн.

**Примітка:** розрахунок проведений стосовно існуючої структури орендованих офіційно ділянок (див. вихідні дані). Як показав аналіз регулювання орендних відносин у м. Бориславі по земельних ділянках площею 23,1 тис.кв.м. договори оренди перебувають в стадії укладення і орендна плата не справляється. Крім того, прогнозується, що при переході в оренду земельних ділянок, які нині перебувають в постійному користуванні, внаслідок регулювання, яке запроваджується, прогнозовані платежі до бюджету зростуть приблизно на 1,3% від фактичних надходжень земельного податку, тобто на 17,5 тис.грн.

#### **Кількісні показники:**

<b>№ п.п.</b>	<b>Назва показника</b>	<b>Динаміка</b>
1.	Площі орендованих земельних ділянок комерційного використання – всього, кв.м. в т.ч. під малими архітектурними формами, кв.м.	Збільшення
2.	Площі орендованих земельних ділянок по зонах, кв.м.	Збільшення в менш привабливих територіях і стабілізація в більш привабливих

#### **7. Визначення показників результативності регуляторного акта**

##### **Статистичні показники:**

1. Динаміка розміру площ орендованих земельних ділянок за фіксований період часу:
  - А) Всіх орендованих ділянок;
  - Б) По орендованих земельних ділянках під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе;
  - В) По орендованих земельних ділянках комерційного використання, крім зайнятих під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе;
  - Г) По орендованих земельних ділянках промисловості, відкритої промисловості та інших гірничих розробок, транспорту, зв'язку, технічної інфраструктури.
  
2. Динаміка кількості орендованих земельних ділянок за фіксований період часу:
  - А) Всіх орендованих ділянок;
  - Б) По орендованих земельних ділянках під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе;
  - В) По орендованих земельних ділянках комерційного використання, крім зайнятих під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе;

- Г) По орендованих земельних ділянках промисловості, відкритої промисловості та інших гірничих розробок, транспорту, зв'язку, технічної інфраструктури.
3. Динаміка надходжень від орендної плати до бюджету міста за фіксований період часу:
- А) Всіх орендованих ділянок;
- Б) По орендованих земельних ділянках під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе;
- В) По орендованих земельних ділянках комерційного використання, крім зайнятих під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе;
- Г) По орендованих земельних ділянках промисловості, відкритої промисловості та інших гірничих розробок, транспорту, зв'язку, технічної інфраструктури.
4. Кількість МАФ, яток, літніх майданчиків кафе за фіксований період часу.
5. Кількість об'єктів комерційного використання, крім МАФ, яток, літніх майданчиків кафе за фіксований період часу.
6. Кількість землекористувачів на правах постійного користування за фіксований період часу (станом на дату).
7. Кількість землекористувачів на правах постійного користування, які уклали договори оренди за фіксований період часу (станом на дату).
8. Динаміка обсягів заборгованості по орендній платі (у відсотках до розрахункової величини орендної плати за діючими договорами оренди) за фіксований період часу (станом на дату).

***Показники, отримані в процесі опитування:***

9. Час затрачений на отримання довідки про грошову оцінку.
10. Офіційні витрати на отримання довідки про грошову оцінку.
11. Неофіційні витрати, сплачені за можливість зменшення ставки орендної плати.
12. Розмір орендної плати (зріс, зменшився).
13. Впроваджуваність: А) Періодичність сплати орендної плати (щомісячно, щоквартально, інше); Б) Кількість орендарів, які внесли зміни в діючі договори оренди згідно запровадженого Рішення (повторне дослідження); В) Факт відмови у видачі довідки про розмір орендної плати за земельну ділянку; Г) Факт зменшення сум орендної плати при вияві недоліків орендованої ділянки.

14. Зрозумілість розрахунку орендної плати для СПД - орендарів.

**Прогнозні значення основних статистичних показників в розрахунку на рік:**

<b>№ п/п</b>	<b>Назва показника</b>	<b>Значення</b>
1.	Динаміка розміру площ орендованих земельних ділянок за фіксований період часу, кв.м.:	
	А) Всіх орендованих ділянок.....	3945,6
	Б) По орендованих земельних ділянках під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе.....	1135,6
	В) По орендованих земельних ділянках комерційного використання, крім зайнятих під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе.....	2810,0
	Г) По орендованих земельних ділянках промисловості, відкритої промисловості та інших гірничих розробок, транспорту, зв'язку, технічної інфраструктури.....	-
2.	Динаміка надходжень від орендної плати до бюджету міста за фіксований період часу:	
	А) Всіх орендованих ділянок.....	16,6
	Б) По орендованих земельних ділянках під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе .....	11,2
	В) По орендованих земельних ділянках комерційного використання, крім зайнятих під малими архітектурними формами, ятками, літніми майданчиками кафе.....	5.4
	Г) По орендованих земельних ділянках промисловості, відкритої промисловості та інших гірничих розробок, транспорту, зв'язку, технічної інфраструктури.....	-

**8. Заходи з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта**

**Строки проведення відстеження:**

*Базове відстеження* – до набрання актом чинності.

*Повторне відстеження* – через рік з дня набрання актом чинності.

**Вид даних:**

- дослідження статистичних показників;
- опитування.

**Групи осіб, що відбиратимуться для участі в опитуванні:**

*Базове відстеження* – СПД, які орендували земельні ділянки у м. Бориславі до набуття чинності Рішення;

*Повторне відстеження* – СПД, які уклали договори оренди за новими умовами або переуклали діючі договори за новими умовами розрахунку орендної плати.

Дата \_\_\_\_\_

Підпис \_\_\_\_\_

У К А З  
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**Про забезпечення умов для більш  
широкої участі громадськості у  
формуванні та реалізації державної політики**

З метою зміцнення гарантій реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, утвердження в Україні народовладдя, розвитку громадянського суспільства **п о с т а н о в л я ю**:

1. Визнати створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

2. Кабінету Міністрів України:

здійснити додаткові заходи, спрямовані на запровадження більш ефективних форм роботи органів виконавчої влади з громадськістю у процесі формування та реалізації державної політики;

розробити і затвердити Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;

забезпечити створення у двомісячний строк рад при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, залучивши до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, затвердити відповідні положення про такі ради, створити необхідні умови для їх роботи;

організувати з використанням засобів масової інформації широке роз'яснення вимог законодавства щодо участі громадян в управлінні державними справами, проведення консультацій з громадськістю, гласності та відкритості діяльності органів державної влади, їх значення для належного формування та ефективної реалізації державної політики.

3. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям:

ужити заходів, спрямованих на розвиток партнерських відносин та поглиблення співробітництва між органами державної влади, органами

місцевого самоврядування та громадськістю, забезпечення всебічної підтримки суспільно значущих громадських ініціатив;

активізувати проведення з використанням засобів масової інформації діалогу керівників органів виконавчої влади з громадськістю, передбачивши, зокрема, обговорення проектів найважливіших рішень та роз'яснення прийнятих органами державної влади рішень з представниками соціальних груп, права і законні інтереси яких вони зачіпають;

передбачати в установленому порядку щороку під час розроблення проекту Державного бюджету України та місцевих бюджетів кошти на фінансування заходів, пов'язаних із залученням громадян та їх об'єднань до формування та реалізації державної політики, проведенням з метою вивчення громадської думки відповідних соціологічних і наукових досліджень, моніторингу засобів масової інформації;

активізувати роботу комісій, робочих груп та інших консультативних і дорадчих органів, утворених органами виконавчої влади, забезпечити більш широке залучення громадськості до такої роботи.

4. Міністерству освіти і науки України, Головному управлінню державної служби України разом із міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади, Національною академією державного управління при Президентові України забезпечити у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за напрямом "Державне управління" більш глибоке вивчення сучасних комунікативних технологій, методів залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики, аналізу громадської думки та проведення моніторингу засобів масової інформації.

5. Державному комітету телебачення і радіомовлення України із залученням Національної академії державного управління при Президентові України з метою повнішого врахування громадської думки у процесі формування та реалізації державної політики розробити у місячний строк рекомендації для центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо порядку опрацювання пропозицій, висвітлюваних у засобах масової інформації, а також одержаних під час проведення консультацій з громадськістю.

6. Рекомендувати органам місцевого самоврядування вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення.



**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**  
**ПОСТАНОВА**  
від 18 липня 2007 р. № 950  
Київ

Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України  
Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Регламент Кабінету Міністрів України, що додається.
2. Визнати такими, що втратили чинність, постанови Кабінету Міністрів України згідно з переліком, що додається.
3. Мін'юсту подати в установленому порядку пропозиції щодо приведення актів Кабінету Міністрів України у відповідність з Регламентом, затвердженим цією постановою.

ЗАТВЕРДЖЕНО  
постановою Кабінету Міністрів України  
від 18 липня 2007 р. № 950  
(у редакції постанови Кабінету Міністрів України  
від 9 листопада 2011 р. № 1156)

**РЕГЛАМЕНТ**  
**Кабінету Міністрів України**

**Розділ 4. Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів**

**Глава 2. Процедура підготовки**

*§ 32. Загальні вимоги*

3. Проекти регуляторних актів Кабінету Міністрів готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 (Офіційний вісник України, 2004 р., № 10, ст. 612).

*§ 34. Аналіз та розрахунки*

1. Під час розроблення проекту акта Кабінету Міністрів розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації.

## **Глава 6. Опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів у Секретаріаті Кабінету Міністрів**

### *§ 52. Експертиза та редагування*

3. Під час проведення експертизи Секретаріат Кабінету Міністрів, зокрема:
- 2) вивчає достатність фінансово-економічних розрахунків;
  - 3) перевіряє повноту узгодження із заінтересованими органами;
  - 4) оцінює ефективність обраного способу нормативно-правового врегулювання проблеми, реалістичність прогнозних соціально-економічних та інших показників результативності реалізації акта;
  - 5) аналізує регуляторний вплив проекту регуляторного акта;
  - 6) проводить аналіз результатів експертизи на відповідність проекту акта міжнародним договорам України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (*acquis communautaire*) та готує в разі потреби окремий висновок.

## **Глава 8. Концептуальні засади реалізації державної політики**

### *§ 56. Політична пропозиція*

7. Концепція реалізації державної політики у відповідній сфері базується на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та містить такі розділи:
- проблема, яка потребує розв'язання;
  - мета і строки реалізації концепції;
  - шляхи і способи розв'язання проблеми;
  - очікувані результати;
  - обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів.

Додаток 4

### **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

до проекту \_\_\_\_\_  
(назва проекту акта)

#### **1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Зазначається підстава розроблення проекту акта (на виконання акта законодавства, за власною ініціативою тощо) та стисло викладається суть проблеми, на розв'язання якої спрямовується акт, і причини її виникнення, наводяться дані, що підтверджують необхідність правового врегулювання проблеми.

#### **2. Мета і шляхи її досягнення**

Розкривається мета, якої планується досягти з прийняттям акта, та механізм його реалізації, а також суть найважливіших положень проекту.

### **3. Правові аспекти**

Зазначаються правові підстави розроблення проекту акта та перелік нормативно-правових актів, що діють у відповідній сфері суспільних відносин.

Виходячи із змісту проекту акта зазначається, чи передбачає реалізація акта внесення змін до чинних актів або визнання актів такими, що втратили чинність, а також наводяться завдання щодо розроблення нових правових актів (або зазначається, що реалізація акта не потребує внесення змін до чинних чи розроблення нових актів).

У разі коли проект акта стосується прав та обов'язків громадян, про це зазначається окремо.

### **4. Фінансово-економічне обґрунтування**

Наводяться фінансово-економічне обґрунтування проекту акта, розрахунок необхідних матеріальних і фінансових витрат, їх обсяг та джерела покриття. Якщо реалізація акта не потребує додаткових матеріальних та інших витрат, про це зазначається окремо. Детальні фінансово-економічні розрахунки можуть додаватися до пояснювальної записки.

### **5. Позиція заінтересованих органів**

Зазначається, чи стосується проект акта інтересів інших органів, та стисло викладається їх позиція.

Якщо заінтересованим органом є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, зазначається, чи погоджено позицію такого органу міністром.

Якщо проект подано з розбіжностями, наводиться інформація про роботу, пов'язану з їх урегулюванням (стисло повідомляється про вжиті розробником заходи, що спрямовані на пошук взаємоприйняттого рішення, врегулювання спірної позиції, зазначається, чи проводилися переговори, консультації, робочі зустрічі, наради тощо, а також хто з керівників органів виконавчої влади брав у них участь).

### **6. Регіональний аспект**

Якщо проект акта стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зазначається, чи враховують положення проекту потреби регіонів, його вплив на регіональний розвиток.

Якщо проект акта стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, зазначається позиція уповноважених представників всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи відповідних органів місцевого самоврядування, а також визначається ступінь її відображення в проекті акта.

#### **6-1. Запобігання дискримінації**

Зазначається про наявність або відсутність у проекті акта положень, які містять ознаки дискримінації. Наводиться інформація про проведення громадської антидискримінаційної експертизи.

## **7. Запобігання корупції**

Зазначається про наявність або відсутність у проекті акта правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень. Наводиться інформація про проведення громадської антикорупційної експертизи.

## **8. Громадське обговорення**

Відображаються результати проведення консультацій з громадськістю, пропозиції та зауваження громадськості і ступінь їх врахування, запропоновані шляхи мінімізації негативних наслідків неврахування таких пропозицій та зауважень, а також способи врегулювання конфлікту інтересів.

Якщо проект акта не потребує проведення консультацій з громадськістю, про це зазначається окремо.

## **9. Позиція соціальних партнерів**

Якщо проект акта стосується соціально-трудової сфери, зазначається позиція уповноважених представників всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, якщо проект акта стосується прав інвалідів, - всеукраїнських громадських організацій інвалідів, їх спілок, а також визначається ступінь її відображення в проекті.

## **10. Оцінка регуляторного впливу**

Якщо проект є регуляторним актом, наводиться обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

### **10-1. Вплив реалізації акта на ринок праці**

Зазначається про наявність або відсутність впливу реалізації акта на ринок праці. Відображаються показники впливу реалізації акта на ринок праці (збереження існуючих і створення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення тощо).

## **11. Прогноз результатів**

Наводиться прогнозна оцінка результатів реалізації акта, зазначаються критерії (показники), за якими оцінюється її ефективність, аналізуються можливі ризики та заходи щодо їх мінімізації. Критерії оцінки ефективності повинні виражатися в конкретних одиницях (грошові одиниці, одиниці продукції тощо). Прогнозні розрахунки та критерії оцінки ефективності можуть додаватися до пояснювальної записки.

---

(посада керівника органу виконавчої  
влади)

(підпис)

---

(ім'я та прізвище)

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК**  
до проекту \_\_\_\_\_  
(назва акта)  
та матеріалів до нього

### **1. Фахова експертиза**

#### **Проблема**

Стисло викладається проблема, на розв'язання якої спрямований проект акта.

#### **Оцінка ефективності**

Наводяться результати оцінки ефективності проекту акта, зокрема зазначається:

чи потребує розв'язання проблеми втручання Кабінету Міністрів;

чи є дієві шляхи і механізм розв'язання проблеми;

чи реально виконати акт, який пропонується прийняти.

Крім того, зазначаються:

можливі ускладнення та ризики в процесі виконання акта;

можливі негативні наслідки.

Наводяться результати оцінки інших аспектів проекту, зокрема щодо відповідності Програмі діяльності Кабінету Міністрів, державним цільовим програмам, а також складеного головним розробником прогнозу наслідків прийняття акта.

#### **Фінансово-економічне обґрунтування**

Наводяться результати оцінки достатності наданих головним розробником розрахунків матеріально-технічних і фінансових ресурсів та економічного обґрунтування, визначається їх повнота та реалістичність.

#### **Оцінка регуляторного впливу**

Зазначається, чи має проект акта регуляторний характер та оцінюється його регуляторний вплив.

#### **Узгодження**

Наводяться результати експертної оцінки повноти узгодження проекту акта (зазначається, чи усіма заінтересованими органами погоджено проект, а також чи узгоджуються його положення із зауваженнями (пропозиціями) заінтересованих органів, які вважаються врахованими).

Якщо проект акта подано з неврегульованими розбіжностями, експерт оцінює обґрунтованість позицій розробника та заінтересованого органу. В разі потреби висновки можуть викладатися у довідці щодо врегулювання розбіжностей, яка додається до експертного висновку.

Наводиться інформація про те, чи проводилося публічне обговорення проекту акта, якщо він має важливе суспільне значення та стосується прав і обов'язків громадян.

Якщо проект акта стосується соціально-трудової сфери, зазначається, чи враховано позицію уповноважених представників всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, якщо проект акта стосується прав інвалідів, - всеукраїнських громадських організацій інвалідів, їх спілок, а якщо проект акта стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, - всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

## **2. Юридична експертиза**

За результатами проведеної експертизи зазначається:

чи належить предмет правового регулювання проекту до повноважень Кабінету Міністрів;

чи відповідає проект акта Конституції та законам України, іншим актам вищої юридичної сили і чи узгоджується з актами законодавства такої ж юридичної сили;

чи відповідає проект акта чинним міжнародним договорам України.

У разі потреби пропонуються шляхи підвищення рівня підготовки проекту (формулюються нові положення, які пропонується включити до проекту, окремі пункти з урахуванням юридичних поправок та вимог нормопроєктувальної техніки, зазначаються пункти, що необхідно виключити, тощо).

Висновок за результатами юридичної експертизи може подаватися окремо.

Про наявність не врахованих розробником зауважень Мін'юсту окремо зазначається у висновку. Висловлюється позиція щодо таких зауважень.

## **3. Резюме**

За результатами експертизи зазначається, чи забезпечує проект акта досягнення поставленої мети і чи відповідає він встановленим вимогам.

Якщо за результатами експертизи проекту акта виявлено недоліки, стисло викладається їх суть, а також можуть пропонуватися шляхи усунення недоліків та підвищення рівня підготовки проекту. Пропозиції можуть додаватися до експертного висновку окремо та містити відповідні формулювання положень проекту.

---

(посада керівника структурного  
підрозділу)

(підпис)

(ім'я та прізвище)

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

## ПОЛІТИЧНА ПРОПОЗИЦІЯ

(доповідна записка Кабінетові Міністрів щодо реалізації державної політики)

(тема записки)

Підготовка доповідної записки здійснюється **двома етапами**: проведення аналізу передумов виникнення проблеми та розроблення варіантів (не менше двох) її розв'язання; викладення за результатами проведеного аналізу рекомендованого рішення (оптимального варіанта).

Доповідна записка складається з двох частин: рекомендоване рішення і аналітична частина.

**I. Рекомендоване рішення**

Цей розділ є самостійним і логічно завершеним. Метою розділу є стисле викладення інформації, необхідної для прийняття рішення членами Кабінету Міністрів.

На основі узагальнення змісту доповідної записки у розділі стисло (обсягом до трьох аркушів) формулюються пропозиції щодо рішення Кабінету Міністрів, яке рекомендується прийняти для розв'язання проблеми, та викладається інша інформація, важливі деталі та аспекти, що обґрунтовують запропоноване рішення.

**1. Предмет розгляду**

В одному реченні узагальнено викладається проблема, яка потребує розв'язання.

**2. Оптимальний варіант**

Цей підрозділ повинен містити такі позиції:

шляхи і способи розв'язання проблеми (інформація повинна повністю збігатися з відповідними положеннями документа, що затверджується розпорядженням);

фінансово-економічне обґрунтування;

ризики;

результати проведення консультацій (узагальнюється інформація, що відображає ставлення громадськості до запропонованого варіанта розв'язання проблеми, з урахуванням позиції заінтересованих груп, яких стосується політична пропозиція);

позиція заінтересованих органів (викладається позиція заінтересованих органів влади, зазначаються питання, щодо яких не досягнуто згоди).

**3. Обґрунтування вибору оптимального варіанта**

Наводяться основні аргументи на підтримку оптимального варіанта розв'язання проблеми.

**II. Аналітична частина**

У цьому розділі записки (обсягом до 15 аркушів) викладаються результати повного, збалансованого та об'єктивного аналізу передумов виникнення

проблеми, наводяться її детальний опис та можливі варіанти розв'язання. Інформація, що міститься у цьому розділі, повинна надавати членам Кабінету Міністрів вичерпну можливість вивчення запропонованих варіантів розв'язання проблеми.

### **1. Дослідження проблеми**

Наводиться довідково-аналітична інформація, необхідна для всебічного висвітлення і розкриття суті проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання. Коротко викладаються передумови виникнення проблеми і надаються необхідні пояснення. Під час проведення аналізу враховуються традиційна точка зору, практика розв'язання подібних проблем, можливий вплив на галузі економіки та регіони, визначаються очевидні переваги, у тому числі для окремих верств (груп) населення, і недоліки, а також прогнозовані результати прийняття відповідного рішення Кабінету Міністрів, наводяться інші фактори, які враховуються під час розроблення варіантів рішення, а також повідомляється про можливі наслідки у разі відхилення Кабінетом Міністрів політичної пропозиції.

### **2. Можливі варіанти розв'язання проблеми**

В одному реченні стисло перелічуються умовні назви розроблених варіантів розв'язання проблеми із зазначенням особливостей кожного з них.

Далі детально викладається кожний із запропонованих варіантів. Наприклад: Варіант 1 (умовна назва).

### **Шляхи і способи розв'язання проблеми**

Визначаються напрями і послідовність дій, організаційні заходи, способи, принципи та особливості реалізації державної політики, спрямованої на розв'язання проблеми, строки реалізації політичної пропозиції.

### **Фінансово-економічне обґрунтування**

Наводяться результати детального фінансового аналізу відповідного варіанта і необхідні розрахунки, обсяги фінансових витрат, необхідних для реалізації політичної пропозиції, джерела їх покриття, прогнозований вплив політичної пропозиції на видаткову та дохідну частину державного бюджету. Якщо реалізація політичної пропозиції не потребує додаткових бюджетних витрат, про це зазначається окремо.

### **Регуляторний вплив**

Якщо варіант рішення містить регулятивні положення, наводяться результати аналізу регуляторного впливу.

### **Ризики**

Наводяться результати аналізу політичних аспектів рішення, визначаються можливі ризики, негативні наслідки, потенційні складнощі, які можуть виникнути під час розв'язання проблеми, критичні зауваження, що можуть бути викликані прийняттям відповідного рішення, та шляхи запобігання їх виникненню.

Інші варіанти викладаються у такий самий спосіб.

---

(міністр)

---

(підпис)

---

(ім'я та прізвище)

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.



**КРИТЕРІЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ****Критерії результативності**

Виходячи з цілей програмного документа визначаються три-чотири основних критерії (кількість створених робочих місць, обсяги бюджетних надходжень та видатків, рівень заробітної плати, пенсій, інші статистичні показники), за якими оцінюватиметься ефективність результатів реалізації рішення, спрямованого на розв'язання проблеми.

**Проведення моніторингу**

Установлюється порядок проведення моніторингу процесу реалізації рішення, динаміки основних показників, досягнення прогнозованих результатів, визначається періодичність проведення аналізу ефективності результатів реалізації рішення та шляхи їх застосування для коригування державної політики, а також зазначаються центральні органи виконавчої влади, що братимуть участь у проведенні моніторингу. Визначається періодичність подання звітів Кабінетові Міністрів за результатами моніторингу процесу реалізації рішення.

---

(посада заступника міністра)

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

---

(підпис)

---

(ім'я та прізвище)

## КОМУНІКАТИВНИЙ ПЛАН

Комунікативний план складається з метою організації роботи з роз'яснення широкій громадськості та окремим верствам (групам) населення цілей Кабінету Міністрів.

У плані зазначається, які питання і в який спосіб висвітлюватимуться в засобах масової інформації.

Обсяг плану, як правило, не перевищує трьох аркушів.

**1. Мета**

Зазначається мета, якої заплановано досягти за допомогою комунікативного плану. Розкриття мети здійснюється для забезпечення її сприйняття і розуміння намірів Кабінету Міністрів громадськістю.

**2. Ключові повідомлення**

Визначаються три-чотири основних аспекти політичного рішення, про які необхідно повідомити, без конкретизації деталей.

**3. Верстви (групи) населення, на які вплине реалізація рішення**

Визначаються верстви (групи) населення, на які вплине реалізація рішення, та їх можлива реакція на дії Кабінету Міністрів.

**4. Методи та способи інформування**

Визначається спосіб організації інформаційної діяльності з висвітлення результатів реалізації рішення, зокрема його впливу на громадян. У рамках провадження інформаційної діяльності повинні бути передбачені виступи із заявами, організація поїздок з метою надання роз'яснення, проведення консультацій, засідань за круглим столом, виготовлення рекламних матеріалів, розроблення інтернет-програм тощо.

**5. Фінансове забезпечення**

Визначаються обсяги та джерела фінансування, необхідні для здійснення заходів, передбачених планом.

\_\_\_\_\_ (посада заступника міністра)

\_\_\_\_\_ (підпис)

\_\_\_\_\_ (ім'я та прізвище)

\_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

ЗАТВЕРДЖЕНО  
наказом Державного комітету  
України з питань регуляторної  
політики та підприємництва  
від 13.01.11 р. № 2

## **МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ РОБОЧИХ КОМІСІЙ З ПИТАНЬ ПРИСКОРЕНОГО ПЕРЕГЛЯДУ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ**

З метою забезпечення прозорості та урахування ініціатив суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців, споживачів, представників наукових установ органи місцевого самоврядування опубліковують повідомлення про створення робочої комісії з прискореного перегляду регуляторних актів (далі – робочі комісії) у засобах масової інформації, на офіційних WEB-порталах із зазначенням терміну та способу подання пропозицій щодо кандидатур, адресу та контактний телефон для прийняття пропозицій щодо кандидатур для участі у роботі комісії.

Для забезпечення необхідної регламентації та ефективності діяльності робочих груп, доцільно включити до складу кожної з таких робочих груп не менше половини представників об'єднань суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців, об'єднань споживачів та представників наукових установ.

Формування робочої комісії доцільно здійснювати відповідно до такого правила: при визначенні кількісного складу робочої комісії необхідно виходити з потреб забезпечення необхідного рівня представництва усіх сторін та ефективної роботи. З огляду на це, кількість учасників робочої комісії не може бути встановлена нормативно і обмежена чиймось рішенням.

При визначенні потенційних учасників робочої комісії зі сторони представників об'єднань суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців та об'єднань споживачів, слід виходити із забезпечення максимально можливого рівня представництва. Тобто, як потенційні учасники в першу чергу мають розглядатися найбільші та найактивніші громадські та підприємницькі об'єднання, представництво яких має бути забезпечене переважно першими особами таких об'єднань, що можуть постійно брати участь у засіданнях робочої комісії.

Зазначене вище допоможе забезпечити високий статус робочих груп, незмінність складу, прозорість та ефективність їхньої діяльності.

При визначенні кандидатур членів робочої комісії - експертів, науковців, юристів необхідно враховувати наступні вимоги:

- зазначена категорія членів робочої комісії повинна залучатися з наукових установ або підприємств, юридичних фірм, консалтингових, аудиторських компаній тощо;

- досвід практичної діяльності у відповідній сфері;

- досвід участі у громадських заходах: робочих комісіях, круглих столах, конференціях.

В якості членів робочої комісії на обласному та районному рівнях пропонується також залучити представників територіального органу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва у відповідній області.

Усім членам робочої комісії повинні бути надані тексти регуляторних актів, які будуть аналізуватися на черговому засіданні не менш ніж за день до дати проведення чергового засідання.

При складанні переліку регуляторних актів органу, що утворив відповідну робочу комісію, керівникові відповідного органу рекомендується прийняти рішення, згідно з яким усі структурні підрозділи відповідного органу повинні надати у семиденний строк на розгляд робочої комісії переліки та, у разі потреби, тексти прийнятих відповідними структурними підрозділами регуляторних актів (в паперовому або електронному вигляді).

При складанні трьох переліків регуляторних актів (тих, що не відповідають принципам державної регуляторної політики і підлягають перегляду шляхом внесення до них змін; тих, що відповідають принципам державної регуляторної політики і не потребують внесення до них змін; тих, що підлягають негайному скасуванню), відповідні переліки та експертні висновки до регуляторних актів оформлюються додатками до протоколів засідань робочої комісії. Відповідні переліки повинні бути підписані усіма членами робочої комісії.

Член робочої комісії, який бере участь у її засіданні і не згоден з рішенням, прийнятим на засіданні, в тому числі з рішенням щодо включення або не включення регуляторного акта до того або іншого переліку, має право висловити у письмовій формі окрему думку, яка додається до відповідного протоколу засідання робочої комісії.

Для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення належного виконання робочою групою своїх повноважень, робочій комісії рекомендується залучати відповідних спеціалістів, технічних працівників.

Регуляторним органам пропонується забезпечити робочу комісію приміщенням, засобами зв'язку, технікою, а також відповідними спеціалістами та технічними працівниками, яких робоча комісія вважатиме за необхідне долучити до своєї роботи.

Робочі комісії повинні дев'яностоденний строк провести аналіз регуляторних актів відповідних рад. Під проведення аналізу підпадають всі чинні регуляторні акти незалежно від того, коли вони були видані. Кожен регуляторний акт, прийнятий органом або посадовою особою місцевого самоврядування, підлягає аналізу на відповідність принципам державної регуляторної політики.

ЗАТВЕРДЖЕНО  
наказом Державного комітету  
України з питань регуляторної  
політики та підприємництва  
від 13.01.11 р. № 2

## МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

### ***I. Організаційне забезпечення здійснення перегляду регуляторних актів***

Для проведення прискореного перегляду регуляторних актів та залучення до його проведення громадськості, сільськими, селищними, міськими головами, Київським міським головою, головою Севастопольської міської ради, головами районних у містах, районних та обласних рад у п'ятиденний строк утворюються робочі комісії з питань прискореного перегляду регуляторних актів (далі – робочі комісії).

Відповідному регуляторному органу необхідно забезпечити робочу комісію з перегляду повним переліком існуючих чинних регуляторних актів, які були видані цим органом, а також, за вимогою робочої комісії з перегляду, забезпечити текстами та необхідними, пов'язаними з цими регуляторними актами документами, якщо такі відсутні у вільному доступі членів робочої комісії.

Робочій комісії з перегляду необхідно здійснити перегляд кожного регуляторного акта згідно з наданим переліком (методологія здійснення перегляду наводиться нижче) та підготувати:

- 1) перелік регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуляторної політики (далі – Перелік 1);
- 2) перелік регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують внесення до них змін (далі – Перелік 2);
- 3) перелік регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування (далі – Перелік 3).

До кожного регуляторного акта також додається стисле обґрунтування включення кожного регуляторного акта до відповідного переліку. Обґрунтування рекомендується готувати у вигляді висновку, форма якого наведена нижче).

За результатами перегляду робоча комісія з перегляду передає переліки регуляторних актів разом з висновками щодо кожного регуляторного акта керівнику відповідного регуляторного органу.

До Переліку 1 вносяться тільки регуляторні акти, які відповідають всім трьом вищезазначеним критеріям.

Керівник регуляторного органу дає доручення відповідному структурному підрозділу на підготовку проекту рішення з метою скасування регуляторних актів, що визначені у Переліку 3.

Крім того, керівник регуляторного органу дає доручення відповідним структурним підрозділам на підготовку проектів регуляторних актів відповідно до Переліку 2, з подальшим забезпеченням проходження цими проектами регуляторних актів процедур, визначених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

## ***II. Методологія проведення перегляду регуляторних актів робочою комісією з перегляду***

Основною умовою проведення перегляду регуляторних актів на їх відповідність принципам державної регуляторної політики є участь громадськості в її здійсненні та забезпечення робочої комісії з перегляду найповнішою інформацією щодо кожного регуляторного акта.

Проведення перегляду регуляторних актів здійснюється з урахуванням основних положень Закону України від 11.09.03 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.04 № 308.

Перегляд регуляторних актів здійснюється на відповідність таким критеріям:

- відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу;**
- економічна доцільність та обґрунтованість існування регуляторного акта;**
- економічна ефективність для суб'єктів господарювання, а також прозорість вимог регуляторного акта.**

Робоча комісія з перегляду регуляторних актів може самостійно визначити певні регуляторні акти, які будуть підлягати першочерговому перегляду, якщо у її членів наявна інформація щодо назви такого регуляторного акта та невідповідності його вищезазначеним критеріям.

## ***III. Відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу***

Експертиза на відповідність першому критерію, за яким аналізується регуляторний акт, повинна полягати у проведенні аналізу юридичної сили акта(ів), на підставі якого(их) видавався регуляторний акт.

У разі, якщо акт вищої юридичної сили (або його окрема норма), на підставі якого був прийнятий регуляторний акт, втратив чинність, такий регуляторний акт має бути внесений до Переліку 3.

Регуляторний акт також аналізується на предмет виявлення норм, які суперечать або не узгоджуються з нормами актів вищої юридичної сили

Наступним аналізується компетенція регуляторного органу з видачі цього регуляторного акта, яка закріплена у відповідних актах законодавства на сьогоднішній день. Метою такого аналізу є з'ясування, чи був регуляторний акт

прийнятий в межах повноважень або поза межами наданих відповідному органу повноважень.

Крім того, необхідно з'ясувати проміжок часу, на який був виданий регуляторний акт (крім тих, дія яких не обмежена часом), та співставити строк дії регуляторного акта, зазначений в ньому, з датою здійснення аналізу.

На цьому етапі перегляду також з'ясовується дотримання порядку підготовки регуляторного акта вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також наявність інформації про офіційне оприлюднення регуляторного акта згідно з вимогами статті 12 цього Закону.

Негативна відповідь в процесі проходження одного з будь-яких етапів аналізу є підставою для внесення регуляторного акта до Переліку 3. У зв'язку з існуванням вищенаведеної підстави перегляд на відповідність регуляторного акта другому та третьому критерію не проводиться.

#### ***IV. Економічна доцільність та обґрунтованість існування регуляторного акта***

Експертиза регуляторного акта на відповідність другому критерію починається з виявлення наявності аналізу регуляторного впливу до цього регуляторного акта (крім тих, що розроблялися та були прийняті після набрання чинності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

**Відсутність аналізу регуляторного впливу до регуляторного акта, який був розроблений і прийнятий після набрання чинності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», є підставою для внесення такого акта до Переліку 3.**

Наступним етапом є аналіз досягнення регуляторним актом цілей його прийняття. На цьому етапі мають бути з'ясовані питання:

чи розв'язана проблема, яку необхідно було вирішити за допомогою регуляторного акта? Якщо проблема розв'язана, то необхідно зазначити, чи може ця проблема знову виникнути, якщо регуляторний акт буде скасований;

чи потребує вирішення проблеми внесення змін до регуляторного акта і яких саме?;

які вигоди отримує держава/громада від існування регуляторного акта?;

чи несуть суб'єкти правовідносин, що регулюються цим регуляторним актом, витрати від дії цього акта і які саме? До суб'єктів правовідносин відносяться три загальні категорії: держава/громада, суб'єкти господарювання, населення;

чи виникли додаткові проблеми під час існування регуляторного акта?

Для регуляторних актів, до яких був розроблений аналіз регуляторного впливу, відповіді на ці питання необхідно співставити з інформацією та даними, наведеними в аналізі регуляторного впливу.

Згідно з відповідями на ці питання регуляторний акт може бути відразу віднесений до Переліку 3, після чого аналіз на відповідність регуляторного акта третьому критерію не проводиться, або до Переліку 2 з визначенням норм, в які необхідно внести зміни, та суть пропонуєваних змін і доповнень.

При цьому, якщо регуляторний акт, який пропонується внести до Переліку 2, не буде відповідати третьому критерію, то він підлягає включенню до Переліку 3.

#### ***V. Економічна ефективність для суб'єктів господарювання, а також прозорість вимог регуляторного акта***

Аналізу на відповідність третьому критерію підлягають регуляторні акти, які на цей момент ще не включені в жодний з трьох переліків або вже включені до Переліку 2.

**Основним підходом у проведенні перегляду за третім критерієм є врахування громадської думки - представників суб'єктів господарювання та об'єднань громадян, включених в робочу комісію з перегляду, та залучених незалежних експертів (за наявності).**

Представники громадськості проводять аналіз складу та розміру витрат (як грошових, так і часових) при здійсненні господарської діяльності, які виникають внаслідок дії цього регуляторного акта (за наявності таких обґрунтованих витрат).

При цьому, якщо розмір витрат може бути знівельований внесенням певної зміни до норми цього акта, то у висновку зазначається необхідність такої зміни. Якщо зменшення розміру витрат суб'єктів господарювання за рахунок внесення відповідних змін є неможливим, то такий регуляторний акт підлягає внесенню до Переліку 3.

#### ***VI. Узагальнення результатів перегляду***

Переліки 2 та 3 разом з відповідними обґрунтуваннями протягом 55 днів з дня початку прискореного перегляду подаються:

1) сільськими, селищними, міськими головами міст районного значення □ Севастопольській міській державній адміністрації, відповідній районній державній адміністрації;

2) міськими головами міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення, головами районних у містах (крім міст Києва та Севастополя), районних рад □ Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідній обласній державній адміністрації;

3) Київським міським головою (щодо регуляторних актів, прийнятих районними у місті Києві радами, їх органами, посадовими особами), головами районних у місті Севастополі рад – відповідно Київській та Севастопольській міській державній адміністрації;

4) головами обласних та Севастопольської міської рад, Київським міським головою (щодо регуляторних актів, прийнятих Київською міською радою, її виконавчим органом, Київським міським головою) □ спеціально



уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики.

На письмову вимогу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих державних адміністрацій їм подаються також тексти регуляторних актів, зазначених у переліках, на паперових та електронних носіях.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації протягом 75 днів:

1) аналізують інформацію, що міститься в поданих переліках регуляторних актів та в обґрунтуваннях до них;

2) у разі потреби проводять повторну експертизу регуляторних актів на відповідність принципам державної регуляторної політики;

3) перевіряють обґрунтованість включення регуляторних актів до відповідних переліків;

4) на основі аналізу загальних переліків регуляторних актів, переліків та обґрунтувань, зазначених у частині першій статті 7 цього Закону, виявляють регуляторні акти, які не були предметом прискореного перегляду.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації у разі необґрунтованого включення регуляторних актів до відповідних переліків або виявлення регуляторних актів, які не були предметом прискореного перегляду, протягом 80 днів з дня початку прискореного перегляду подають органам та посадовим особам місцевого самоврядування, які їх прийняли, пропозиції щодо внесення до них змін, визнання їх такими, що втратили чинність, або їх скасування.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування, залучені до прискореного перегляду, протягом 90 днів подають спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідним місцевим державним адміністраціям копії актів про внесення змін, про визнання такими, що втратили чинність, або їх скасування за результатами прискореного перегляду регуляторних актів.

У разі якщо протягом 90 днів не будуть визнані такими, що втратили чинність, або скасовані регуляторні акти, які були включені до переліків 2 та 3, а також регуляторні акти, стосовно яких спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації подали пропозиції щодо визнання цих актів такими, що втратили чинність, або їх скасування, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві державні адміністрації звертаються до адміністративного суду з відповідним позовом.

**ФОРМА****висновку з відповідності регуляторного акта принципам державної регуляторної політики**

Назва РА

Дата прийняття \_\_\_\_\_

№ прийняття \_\_\_\_\_

Орган, що прийняв

**I. Критерій № 1: відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу****1. Юридична сила акта, на підставі якого був виданий РА: чинний / нечинний.****2. Компетенція органа на видачу РА: в межах / поза межами повноважень.****3. Наявність норм, які суперечать або не узгоджуються з нормами актів вищої юридичної сили: так / ні**

Номер пункту РА, що суперечить чи не узгоджується:

Назва акта законодавства та номер статті (пункту, частини):

**4. Строк дії РА: необмежений / закінчився / не закінчився (в цьому випадку необхідно зазначити строк, який залишився до закінчення дії РА)****5. РА був офіційно оприлюднений: так / ні****Висновок за Критерієм № 1: відповідає / не відповідає****II. Критерій № 2: економічна доцільність та обґрунтованість існування РА****1. Наявність аналізу регуляторного впливу: так/ ні (заповнюється тільки для РА, які розроблені та прийняті після набрання чинності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» і є регуляторними актами)****2. Проблема, на розв'язання якої був виданий РА, вирішена: так / ні****3. Імовірність виникнення проблеми, якщо РА буде скасований: існує / не існує****4. Вигоди держави від дії РА:****5. Витрати від дії РА: для держави/громади**

для суб'єктів господарювання \_\_\_\_\_

для населення \_\_\_\_\_

**6. Вирішення проблеми потребує внесення змін до РА: так / ні**  
**№ пункту РА, який пропонується змінити: \_\_\_\_\_**  
**Суть змін:**

---

**7. Додаткові проблеми, пов'язані з дією РА: виникли / не виникли**  
**Суть додаткових проблем:**

---

**Висновок за критерієм № 2: включити до Переліку \_\_\_\_\_**  
**/ провести експертизу на відповідність критерію № 3.**

**III. Критерій № 3: економічна ефективність для суб'єктів**  
**господарювання, а також прозорість вимог**  
**регуляторного акта**

**1. Дія РА призводить до витрат суб'єктів господарювання: так / ні**  
**Грошові витрати:**

---

**Часові витрати:**

---

**2. Зміни, які зменшують розмір витрат суб'єктів господарювання:**  
**існують / не існують**  
**№ пункту РА, який необхідно змінити:**

---

**Зміст зміни:**

---

**3. Норми РА прозорі і однозначно трактуються: так / ні**  
**Зміни, які позитивно вплинуть на прозорість та однозначність**  
**трактування норм РА: існують / не існують**  
**№ пункту РА, який необхідно змінити:**

---

**Зміст зміни:**

---

**Висновок з перегляду: включити РА до переліку**

---

## ЗМІСТ

Вступ .....	3
1. Кваліфікаційні вимоги до студентів .....	4
2. Тематичний план навчальної дисципліни .....	6
3. Зміст навчальної дисципліни за модулями та темами .....	7
4. Плани лекцій .....	12
5. Матеріали до вивчення тем .....	16
5.1. Предмет і метод мікроекономічного аналізу державної політики.....	16
5.2. Базові засади аналізу державної політики.....	33
5.3. Досконало конкурентні ринки і державне регулювання.....	69
5.4. Ціновий контроль.....	79
5.5. Вплив податків і субсидій на конкурентні ринки.....	101
5.6. Тарифний захист і політика торгівлі.....	109
5.7. Недосконала конкуренція і державна політика.....	120
5.8. Реакція монополій на встановлення верхньої межі цін, податків і субсидій.....	133
5.9. Державне регулювання діяльності природної монополії.....	138
5.10. Забезпечення суспільними благами: можливості ринку та держави.	145
5.11. Роль держави у визначенні суспільного вибору і досягненні добробуту.....	151
5.12. Вплив інституційних чинників на суспільний вибір.....	164
6. Плани та завдання до семінарських занять .....	176
7. Самостійна робота студентів .....	202
7.1. Питання для самостійного опрацювання .....	202
7.2. Тематика рефератів з курсу .....	206
7.3. Методичні вимоги до написання й оформлення рефератів .....	207
8. Методики активізації процесу навчання .....	208
9. Індивідуальні навчально-дослідницькі завдання .....	210
10. Методичні вказівки та тематика контрольних робіт для студентів-заочників .....	216
11. Орієнтовний перелік питань для модульного і підсумкового контролю.....	221
12. Система поточного та підсумкового контролю знань студентів .....	223
Додаток 1. Розподіл балів із дисципліни .....	225
Додаток 2. Зразок завдання для модульної контрольної роботи.....	226
13. Практикум: аналіз регуляторної діяльності в Україні.....	227
14. Список рекомендованої літератури .....	247
15. Основні нормативно-правові акти, що регламентують процедури мікроекономічного аналізу державної політики в Україні.....	250

