|  |
| --- |
| П'ятниця, 03 січня 2014, 12:10 |
| **Методичні рекомендації Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва щодо відстеження результативності регуляторних актів**  Відстеження результативності регуляторного акта – це заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті.  Тобто, основною метою підготовки звіту про відстеження результативності регуляторного акта є визначення ефективності та доцільності впровадженого регулювання.  **1.** Безпосереднім виконавцем відстеження результативності регуляторного акт, як правило, є регуляторний орган, який розробив та/або прийняв цей акт.  Проведення заходів з відстеження результативності регуляторний орган може доручити будь-якій підвідомчій чи сторонній організації, проте **звіт повинен бути підготовлений самим регуляторним органом та підписаний керівником регуляторного органу.**  *Однак, наприклад, всупереч зазначеним вимогам Закону всі звіти підготовлені Мінфіном і Мінрегіоном та надані Держпідприємництву України протягом першого півріччя 2013 року були підписані заступниками відповідних міністрів.*  **2.** Результати аналізу звітів про відстеження результативності дії регуляторних актів засвідчили, що в деяких випадках розробники не дотримуються вимоги Закону щодо визначення строків виконання заходів з відстеження.  *Наприклад: У звіті про періодичне відстеження постанови КМУ від 14.05.2008 № 446 «Про затвердження Порядку митного оформлення товарів, що ввозяться на митну територію України  та підлягають обов’язковій сертифікації в Україні, і визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», підготовленого Держмитслужбою України, вказано строк виконання заходів з відстеження: ІІІ квартал 2012 року.*  Проте, **відповідно до статті 10 Закону строк виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта не може бути більшим, ніж 45 робочих днів.**  При цьому, у звіті про відстеження результативності потрібно зазначати проміжок (період) часу, протягом якого безпосередньо проводилися заходи з відстеження із зазначенням конкретних дат початку та завершення проведення відстеження результативності.  *Наприклад:* У звіті про відстеження вказати *“Строк виконання заходів з відстеження результативності - з 15 квітня 2013 року по 15 травня 2013 року.*  **3.** У статті 10 Закону та Методиці чітко визначена **структура та порядок подання звітів з відстеження результативності регуляторних актів.**Зокрема, частиною третьою статті 10 Закону передбачено, що для відстеження результативності регуляторних актів можуть використовуватись статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань.  Тобто чітко виділені три методи одержання результатів відстеження, а саме:   * збір статистичних даних за певними показниками та за відповідний період, що передує (для базового відстеження) даті набрання чинності актом або більшістю його положень; * проведення наукових досліджень за певними напрямками; * проведення соціологічних опитувань, що включає визначення сукупності осіб, які повинні виконувати вимоги регуляторного акта; складання анкет; збирання інформації; створення бази даних опитування, їх обробку та аналіз.   **Значна кількість проаналізованих за вказаний період звітів про відстеження не містить визначених Законом методів одержаних результатів відстеження.**  *Наприклад, у звіті про базове відстеження результативності постанови Кабінету Міністрів України від 28.11.2012 №1096 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 № 653», підготовленого Мінфіном, методом одержання результатів зазначено «аналіз діючого законодавства».*  **Існують випадки, коли у якості методу одержання результатів зазначається***«аналіз звернень від суб’єктів господарювання»***, або***«аналіз пропозицій та зауважень суб’єктів господарювання» (звіт про базове відстеження наказу Мінфіну «Про затвердження форм податкових декларацій платника єдиного податку» (виконавець - Мінфін).*  Проте, такий аналіз звернень є фактично збором інформації щодо показників результативності регуляторного акта. Тобто аналіз звернень є лише засобом збору інформації, а не методом її одержання.  Виходячи з викладеного, залишається невизначеним на що саме направлений аналіз звернень: власне, на збір статистичних даних – фактів звернення; на збір інформації для наукових досліджень по суті та впливу регуляторного акта і подальше врахування її при розробці (впровадженні) регуляторного акта; чи на проведення соціологічного дослідження за певними питаннями на підставі інформації, що міститься в зверненнях.  **3.1.** Слід звернути увагу на те, що**збір статистичних даних** **– це фіксація подій чи процесів, які зазнають змін в наслідок запровадженого регулювання.**  *Наприклад: для того, щоб проаналізувати статистичні дані за кількістю суб’єктів господарювання, які отримували ліцензію на провадження медичної практики, необхідно не лише визначити кількість фактично виданих МОЗом ліцензій на провадження вказаного виду господарської діяльності, а й відобразити цей показник в порівнянні з загальною кількістю отриманих та розглянутих органом ліцензування заяв від суб’єктів господарювання на видачу ліцензії.*  Статистичні дані використовуються для визначення значень, наприклад, таких показників результативності:   * розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов’язаних з дією акта; * кількість суб’єктів господарювання, фізичних осіб (споживачів, найманих працівників), на яких прямо чи опосередковано впливає регуляторний акт, результативність якого відстежується; * обсяг ресурсів (наприклад, кількість та площа земельних ділянок, кількість та площа об’єктів нерухомості, тощо); * кількість наданих управлінських послуг (зокрема, кількість реєстраційних дій, виданих дозволів, свідоцтв, ліцензій, висновків), дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення державного нагляду та контролю; * кількість та обсяг накладених санкцій, в тому числі фінансових; * кількість випадків оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо.   Вибір статистичних даних, необхідних для здійснення базового, повторного і періодичного відстежень результативності, здійснюється на основі аналізу визначених під час аналізу регуляторного впливу показників результативності.  ***При аналізі статистичних даних рекомендується порівнювати аналогічні та однакові за тривалістю проміжки часу (місяці, квартали, півріччя, роки).***  На практиці регуляторний орган може стикнутися з певними проблемами при зборі статистичних даних, особливо це характерно для базового відстеження, коли збір даних базується на припущеннях, оскільки регулювання ще не впроваджене. Серед можливих проблем слід зазначити наступні:  - відсутність даних за визначеними статистичними показниками;  - надто малий часовий період, за який можливо отримати необхідні статистичні дані;  - неповнота статистичних даних.  Проблема відсутності статистичних даних за визначеними показниками найчастіше виникає при запровадженні регулювань тих сфер, які до цього ще не регулювалися.  У разі відсутності статистичних даних за визначеними статистичними показниками, у звіті за результатами базового відстеження необхідно вказати про це, а також про можливі причини відсутності таких даних, якщо вони відомі.  Якщо такі статистичні дані можна буде отримати для повторного та періодичних відстежень, то їх потрібно внести до звіту. Тоді статистичні дані повторного відстеження просто описуються, оскільки неможливо провести їхнє порівняння з даними базового відстеження через відсутність останніх. При проведенні періодичних відстежень, статистичні дані повторного відстеження можна порівнювати з даними, отриманими в результаті проведення періодичних відстежень.  Якщо період, за який можна отримати статистичні дані для базового відстеження є невеликим, *наприклад, обмежується кількома місяцями,* тоді порівнювати ці дані з даними повторного відстеження потрібно за такий самий проміжок часу, що і у базовому відстеженні.  Якщо статистичні дані є неповними, тобто відсутня частково або повністю інформація про значну частину подій чи процесів, регулювання яких запроваджується, ці статистичні дані не можуть бути використані для відстеження результативності, оскільки висновки зроблені на основі неповних даних можуть бути хибними. В такому випадку аналізувати необхідно статистичні дані лише повторного та періодичних відстежень.  **Аналіз статистичних даних полягає в їхньому описанні, порівнянні та виявленні змін цих даних, а також пошуку причин, які можуть пояснити ці зміни.**  Аналіз статистичних даних дещо відрізняється в базовому відстеженні від повторного та періодичних відстежень, і полягає в їхньому описанні. *Головна увага при цьому приділяється їхній динаміці, тобто збільшенню чи зменшенню протягом періоду, за який ці дані доступні.*  Рекомендуємо у звіті про базове відстеження подавати статистичні дані за весь доступний період, за який тільки можливо їх отримати. Це може бути корисним для відстеження змін у цих даних та виявлення можливих причин цих змін ще на етапі планування запровадження нових чи зміни існуючих регулювань тих чи інших сфер (наприклад, сезонність змін і т.п.).  **Аналіз статичних даних у повторному та періодичних відстеженнях** полягає у порівнянні даних по кожному зі статистичних показників результативності, отриманих у результаті проведення базового та повторного, а згодом і періодичних відстежень з метою виявлення змін у цих даних завдяки запровадженню регулювання.  Завдання аналізу статистичних даних у такому разі полягає не в описанні окремо даних базового відстеження і окремо даних повторного відстеження, а в порівнянні за відповідні періоди даних цих двох досліджень з метою виявлення змін у них, що дає можливість оцінити динаміку ефективності запровадженого регулювання.  Порівняння статистичних даних за неоднакові часові періоди, є некоректним і може призвести до хибних висновків щодо ефективності регуляторного акта.  **Тому зазначені вимоги до аналізу статистичних даних є обов’язковими під час проведення відстеження результативності.**  **3.2. Проведення наукових досліджень** **здійснюється науково-дослідними організаціями з метою отримання даних, що підтверджують чи спростовують певні гіпотези, які мають загальне суспільно-практичне значення.**  Використання даних наукових досліджень для відстеження результативності регуляторних актів пов’язане з рядом істотних обмежень. Зокрема, ці дані збираються організаціями, як правило, не пов’язаними з розробниками регуляторних актів, для власних цілей, які можуть не повністю збігатися з цілями регуляторного органу по відстеженню результативності регуляторних актів.  Обмеження у використанні даних наукових досліджень у процесі здійснення відстеження результативності регуляторних актів можуть бути пов’язані з їхньою неповнотою, відмінностями у визначенні об’єкта дослідження (цільової групи), нерегулярністю проведення тощо. Якщо вказані обмеження мають місце, то дані таких наукових досліджень можуть використовуватися регуляторними органами не стільки як самостійне джерело даних для відстеження результативності, скільки як додаткове.  *У разі, коли дані наукових досліджень повністю збігаються з цілями відстеження результативності та проводяться з регулярністю, яка відповідає вимогам Закону, регуляторний орган може повністю скористатися цими даними.*  **3.3. Відстеження результативності шляхом проведення соціологічного опитування охоплює такі етапи:**   * складання анкети для дослідження на основі показників результативності; * пошук і отримання бази даних цільової групи (тобто списків з контактною інформацією суб’єктів господарювання або фізичних осіб, які проходили процедуру, визначену регуляторним актом, що досліджується. *Наприклад, потрібно опитати суб’єктів господарювання, які отримували дозвіл на початок будівельних робіт у місті Києві протягом 2012 року*); * формування вибіркової сукупності для дослідження; * проведення опитування цільової групи; * кодування, обробка та аналіз отриманих даних; * підготовка аналітичного звіту за результатами дослідження.   Основою для складання анкети під час здійснення базового, повторного і періодичного відстежень результативності є показники результативності, визначені аналізом впливу регуляторного акта.  Відповідно до пункту 6 Методики відстеження результативності, соціологічне опитування проводиться за тими показниками результативності, кількісні чи якісні дані яких неможливо отримати за допомогою статистичних даних чи даних наукових досліджень.  З переліку обов’язкових показників результативності, визначених пунктом 10 Методики, показниками, дані з яких можна одержати тільки з даних наукових досліджень, а в разі відсутності останніх з даних соціологічного опитування, є такі:  1) розмір коштів і час, що витрачається суб’єктами господарювання та/або фізичними особами, пов’язаними з виконанням вимог акта;  2) рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб про основні положення акта.  *Інакше кажучи, дані щодо розміру коштів, часу та щодо рівня поінформованості неможливо отримати за допомогою статистичних даних, а отже, ці дані можливо отримати лише з даних наукових досліджень або даних соціологічних опитувань.*  Враховуючи ті обмеження, з якими може стикнутися регуляторний орган при використанні даних наукових досліджень, регуляторний орган змушений буде вдаватися до проведення відстеження результативності за допомогою соціологічного опитування.  Окрім вказаного переліку обов’язкових показників результативності, регуляторний орган, залежно від мети регулювання, може визначати також додаткові показники результативності, кількісне значення яких можна отримати шляхом проведення соціологічного опитування.  *В деяких звітах вказано, що методом одержання результатів є «опитування підприємств певної галузі».*  Опитування є одним із засобів проведення соціологічних досліджень. Таким чином, розробниками регуляторних актів при підготовці звітів про відстеження в даному випадку допускається підміна понять «методи одержання результатів» та «засоби (заходи), що застосовуються для одержання результатів».  **Враховуючи викладене, Держпідприємництво України рекомендує розробникам регуляторних актів при подальшому проведенні відстежень результативності дії регуляторних актів чітко визначити який саме метод одержання результатів відстеження застосовується та, як доповнення, вказувати способи отримання відповідної інформації.**  **4.** Звертаємо увагу на те, що *переважна більшість проаналізованих звітів про відстеження результативності дії регуляторних актів****фактично не містить даних та припущень, на основі яких відстежувалась результативність,****при цьому виконавці заходів з відстеження зазначають, зазвичай,  просто некоректні  дані.*  *Наприклад: у звіті про відстеження, підготовленого Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, вказано, що даними та припущеннями, на основі яких відстежувалася результативність, є “пропозиції та зауваження від фізичних та юридичних осіб та їх об’єднань не надходили”.*  **Більша частина звітів не містить кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта. Зазначені у проаналізованих звітах про відстеження результативності регуляторних актів показники результативності не відповідають вимогам Закону.**  *Наприклад: у звіті про базове відстеження наказу Мінрегіонбуду «Про затвердження порядку ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об’єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, відмов у реєстрації таких декларацій та у видача таких дозволів і сертифікатів», підготовленого Держархбудінспекцією України, не визначено жодного кількісного значення показника результативності. Натомість визначені такі показники:*   * *вдосконалення порядку ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень про порядок виконання підготовчих і будівельних робіт…;* * *відкритість, доступність інформації про видані та зареєстровані повідомлення, декларації, дозволи, сертифікати та відмови у їх видачі та ін.*   Проте, в цьому конкретному випадку, власне, дуже просто розкрити  кількісні та якісні показники результативності вказаного регуляторного акта.  Частково, така ситуація пояснюється тим, що в свій час були неякісно підготовлені аналізи регуляторного впливу відповідних регуляторних актів, які не містили відповідних даних всупереч вимогам статті 8 Закону щодо підготовки аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта.  **В деяких звітах визначені показники результативності, які безпосередньо характеризують цілі регулювання.**  *Наприклад: у звіті про повторне* *відстеження наказу Мінрегіонбуду, підготовленого Держархбудінспекцією України, визначені такі показники:*   * *удосконалення державної політики у сфері будівництва;* * *приведення нормативно-правових актів у відповідність до законодавства;* * *посилення державного контролю у сфері будівництва та ін.*   Існують випадки, коли в таких звітах міститься лише по 1-2 таких показника, що недостатньо для повної характеристики досягнення очікуваних результатів та цілей регулювання.  **З метою всебічної оцінки досягнення задекларованих у аналізі регуляторного впливу цілей, рекомендуємо у звітах про відстеження вказувати дані та припущення, на основі яких відстежувалась результативність даних, а також способи одержання даних**, зокрема:  1) прогнозні значення показників результативності, що були визначені під час підготовки аналізу регуляторного впливу (для повторного та періодичного відстежень результативності регуляторних актів);  2) способи одержання даних для кожного з показників результативності (аналіз офіційної статистичної інформації; аналіз інформації, отриманої від структурних підрозділів; аналіз інформації отриманої з інших джерел; використання даних наукових досліджень; проведення соціологічних опитувань тощо);  3) при проведенні соціологічних досліджень: визначення цільової групи та її обсягу; обґрунтування використаного типу опитування (суцільне чи вибіркове), методу проведення опитування (особисте інтерв’ю, телефонне опитування, Інтернет-опитування, поштове опитування тощо).  **5. Показники результативності – це своєрідні індикатори, за допомогою яких можна визначити чи досягає регуляторний акт тієї мети, заради якої його прийнято.**  При цьому слід враховувати, що показники результативності повинні визначатися виходячи з цілей регуляторного акта та повинні бути:   * вимірюваними, тобто такими, щоб їх можна було обчислити та представити в певних одиницях (дні, гривні тощо). Текстові описи наслідків дії регуляторного акта може бути наведено лише у випадку, коли обґрунтовано відсутня можливість обчислити розмір тієї чи іншої вигоди або витрати; * конкретними, тобто такими, щоб їхнє формулювання унеможливлювало подвійне тлумачення; * нейтральними. При формулюванні слід уникати слів (наприклад «збільшення», «зменшення») та узагальнень (наприклад «приведення до відповідності», «оптимізація» тощо).   Слід наголосити, що пунктом 10 Методики передбачено обов’язкові показники результативності регуляторних актів, якими є:   1. розмір надходження до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов’язаних з дією акта. 2. кількість суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта. 3. розмір коштів, що витрачаються суб’єктами господарювання та/або фізичними особами, пов’язаними з виконанням вимог цього акта. 4. час, що витрачається суб’єктами господарювання та/або фізичними особами, пов’язаними з виконанням вимог цього акта. 5. рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб стосовно основних положень регуляторного акта.   В залежності від специфіки регуляторного акта додатково можуть визначатися й інші показники результативності.  Власне, саме на підставі порівняння цих прогнозних, визначених Методикою обов’язкових показників, та отриманих в подальшому (при проведенні базового, повторного та періодичних відстежень результативності) даних **можна зробити висновок про досягнення очікуваних результатів та цілей регулювання.**  **Тому, центральним органам виконавчої влади варто приділити увагу саме визначенню показників результативності, як при підготовці аналізів регуляторного впливу, так і при підготовці звітів про відстеження результативності регуляторних актів.**  Кількість показників повинна бути достатньою для всебічної характеристики параметрів, що впливають на результативність відповідного регуляторного акта.  **6. Висновок про досягнення очікуваних результатів та цілей регулювання** робиться на підставі порівняння даних проведених відстежень результативності (базового, повторного, періодичного).  Як приклад, можна представляти показники результативності у вигляді таблиці:     |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | |  | показник № 1 | показник № 2 | показник № 3 | | Базове відстеження результативності |  |  |  | | Повторне відстеження результативності |  |  |  | | Періодичне відстеження результативності |  |  |  |     Таким чином, лише після порівняння показників результативності можливо надати всебічну оцінку результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей.  *У переважній кількості проаналізованих звітів ступень досягнення визначених цілей зазначено формально, оскільки звіти не містять обґрунтованого висновку щодо досягнення/недосягнення цілей регуляторного акта, задекларованих при його прийнятті.*  **7.** Крім того, **Держпідприємництво звертає увагу,** *що в непоодиноких випадках у звітах про відстеження результативності регуляторних актів цілі прийняття акта визначені, як «розроблено відповідно до…», що фактично не відображує дійсних цілей розробки регуляторного акта.*  Якщо регуляторний акт приймається на виконання вимог вже встановленої норми вищого рівня, то його метою є забезпечення ефективної реалізації цієї норми. Відповідно, розробленим регуляторним актом встановлюються заходи (засоби) досягнення цієї мети. |