

МЕТОДИКА МІСЦЕВОГО РЕГУЛЯТОРНОГО ПЕРЕГЛЯДУ



ПЕРЕДМОВА

За час реформи децентралізації в органах місцевого самоврядування України відбулись фундаментальні зміни, громади отримали більшу автономію в прийнятті рішень, можливість самостійно планувати та формувати самодостатні бюджети, значно посилилась спроможність місцевої влади впливати на розвиток бізнес-клімату в регіонах.

Перехід повноважень на місця зумовлює необхідність кращого обрахунку доцільності рішень, комунікації з громадою і бізнесом, що є невід'ємними передумовами прийняття ефективних та збалансованих регулювань.

Протягом останніх 25 років сформувався великий масив актів органів місцевого самоврядування, значна частина з яких не відповідають сучасному стану економічних відносин та змінам, що відбулися в національному законодавстві. Це формує запит на їх перегляд та заміну на більш якісні і обґрунтовані рішення.

Ідея проведення дерегуляції на місцевому рівні виникла вже давно і її актуальність лише зростає останніми роками. Зокрема, у 2017 році, саме у відповідь на аналогічний запит від бізнес-середовища Львівського регіону, команда Львівського регуляторного хабу спільно з консультантом Світового банку Андрієм Паляницею, залученого в рамках проекту «Відновлення та зростання фінансового та підприємницького сектору України», що реалізується Шведським агентством з міжнародної співпраці та розвитку (SIDA), а також за підтримки Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні, що впроваджувалась Фондом Східна Європа та у співпраці з Державною регуляторною службою України, розробила Методичні рекомендації щодо проведення регіонального регуляторного перегляду. Вказана методика була орієнтована на обласний рівень і для свого впровадження вимагає значної кількості ресурсів, зокрема адміністративних та часових.

В зв'язку із цим для проведення регуляторного перегляду на місцевому рівні (міста та ОТГ) зазначена методика була переглянута та адаптована для потреб громад підконтрольних Уряду України територій Донецької та Луганської областей. Ця робота виконана в рамках проекту з розробки аналізу адміністративних перешкод та бюрократичних процедур розвитку бізнесу на місцевому рівні, на замовлення Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу. Окремо потрібно відзначити, що дана методика була також адаптована в умовах існування військово-цивільних адміністрацій, що виникли як форми місцевого управління уздовж лінії розмежування в Донецькій та Луганській областях.

Застосування методики місцевого регуляторного перегляду міськими радами і ОТГ дозволить очистити регуляторну базу, зменшити адміністративні перешкоди для підприємництва, запровадити нові регулювання, засновані на принципах прозорості, залученості та балансу інтересів, а відповідно - забезпечити формування

Цю публікацію підготовлено в межах проекту «Проведення оцінки адміністративного навантаження та бюрократичних процедур розвитку бізнесу на місцевому рівні», що реалізується ГО «Аналітично-адвокаційний центр «Львівський регуляторний хаб» в межах Програми ООН із відновлення і розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу.

сприятливого бізнес -клімату та стимулювати місцевий економічний розвиток. За умови об'єднання зусиль влади, бізнесу та громадськості, спрощена методика дозволить оновити регуляторну базу і перейти до практики ухвалення збалансованих рішень, а також зменшити фактори, які сприяють корупційним порушенням та порушенню принципів чесної конкуренції. Цей документ є модельним та може використовуватись органами місцевого самоврядування у всіх регіонах України з певними адаптаціями, відповідно до пріоритетних проблем і потреб кожної громади.

I. Загальні положення

1. Проведення перегляду регуляторних актів щодо їх відповідності вимогам чинного законодавства здійснюється з урахуванням основних положень Законів України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», від 06.09.2005 № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги».

2. Проведення місцевого регуляторного перегляду здійснюється робочими групами органів місцевого самоврядування, порядок утворення та діяльності яких доцільно визначати з урахуванням цих рекомендацій.

3. Створені робочі групи, а також громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання можуть використовувати ці методичні рекомендації при здійсненні самостійного аналізу регуляторних актів та вносити пропозиції у вигляді проекту заповненого паспорту оцінки акта.

Такі пропозиції підлягають обов'язковому розгляду відповідальними особами у загальному порядку.

4. З метою посилення комунікаційної та аналітичної складових робоча група може провести **додаткове** фокус-групове дослідження. Зокрема, для визначення пріоритетності та актуальності сфер, які на думку громади потребують першочергового перегляду. Учасниками фокус-груп мають бути представники влади, бізнесу та громадськості.

4. Результати перегляду кожного акта оформлюються шляхом заповненого паспорту оцінки акта, за формами, що додаються.

5. Остаточні результати роботи оформлюються у вигляді відповідних переліків та додатків до протоколів засідань робочих груп. Відповідні переліки повинні бути підписані усіма присутніми на засіданні членами групи.

II. Формування та організація діяльності робочих груп з місцевого регуляторного перегляду

З метою забезпечення прозорості та урахування ініціатив громадськості, органам, які реалізують заходи з проведення місцевого регуляторного перегляду, доцільно не пізніше ніж за 30 календарних днів до дати проведення робочої групи з місцевого регуляторного перегляду (далі – група), опублікувати на своєму офіційному веб-сайті, у засобах масової інформації та/або в інший прийнятний спосіб повідомлення про створення групи із зазначенням дати, часу та місця проведення першого засідання, терміну та порядку подання пропозицій стосовно кандидатів. Також, зазначити адресу, контактний телефон, електронну адресу відповідальної особи для прийняття пропозицій щодо кандидатур до складу групи.

При формуванні пропозицій щодо створення робочої групи з проведення місцевого регуляторного перегляду доцільно залучати до складу профільних службовців, представників об'єднань суб'єктів господарювання, профільних організацій громадянського суспільства, депутатського корпусу, наукових та експертних установ, а також:

- представників обласних, районних, міських державних адміністрацій області;
- територіальних органів Державної регуляторної служби України, Антимонопольного комітету України, Міністерства юстиції України;

Формування груп необхідно здійснювати виходячи з потреби забезпечення максимального рівня представництва громадських організацій, об'єднань, спілок, асоціацій, тобто інститутів громадянського суспільства для ефективності їх роботи. З огляду на це, засідання груп проводяться відкрито і на них можуть бути присутні представники органів виконавчої та законодавчої влади, громадських об'єднань, суб'єктів господарювання, інших юридичних та фізичних осіб, які не є членами робочої групи.

При визначенні кандидатур членів груп в першу чергу мають розглядатися найбільші та найактивніші інститути громадянського суспільства, представництво яких має бути забезпечене переважно першими особами, які можуть постійно брати участь у засіданнях комісії.

У випадку великої кількості запитів щодо участі у групі, її склад може формуватися на зборах кандидатів шляхом відкритого рейтингового голосування за осіб, які особисто присутні на зборах кандидатів на членство у групі. У такому випадку, кількісний склад групи визначається зборами кандидатів і не повинен становити більше 15-20 осіб.

Обраний склад та порядок роботи групи затверджується рішенням голови громади та оприлюднюється не пізніше ніж за 5 робочих днів з дня після підписання.

Після визначення та затвердження складу групи, не менш ніж за 10 робочих днів до дати проведення першого засідання, повинен бути наданий доступ до електронних копій текстів всіх регуляторних актів, а на вимогу, також і друківані копії цих актів.

Основною формою роботи групи є засідання, які скликаються її керівником. Керівник групи може обиратися з числа її членів шляхом відкритого рейтингового голосування, або призначитися відповідним рішенням.

Засідання групи скликаються з обов'язковим повідомленням усіх її членів про дату, час та місце проведення засідання та його порядок денний.

Засідання проводить її керівник, у разі відсутності або неможливості виконувати ним свої обов'язки, його повноваження виконує секретар. Секретар групи може обиратися з числа її членів шляхом відкритого рейтингового голосування.

Засідання робочої групи є повноважним, якщо в ньому бере участь не менш як половина її членів від загального складу.

Рішення приймаються відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів голосуючого на засіданні є визначальним.

Рішення на засіданні групи оформлюються протоколом за підписом керівника та секретаря. У разі відсутності керівника або секретаря протокол підписується одноосібно.

Член групи, який бере участь у 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 власну думку, яка долучається до протоколу засідання. Для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення належного виконання робочою групою своїх повноважень, рекомендується залучати відповідних спеціалістів, технічних працівників, а також створювати профільні або територіальні робочі групи, повноважними представниками яких є члени основної робочої групи.

Органи, які реалізують заходи з проведення місцевого регуляторного перегляду, необхідно забезпечити групу приміщенням для її роботи, засобами зв'язку та комунікації, технікою, а також відповідними спеціалістами та технічними працівниками.

II.* Організація та проведення фокус-групового дослідження

**Етап рекомендований для проведення, проте не обов'язковий*

Для посилення комунікаційної, аналітичної та адвокаційної складової при перегляді регуляторних актів пропонуємо громадам провести фокус-групове дослідження. Зазначимо, що даний етап місцевого регуляторного перегляду не є обов'язковим та може використовуватися за бажанням громади. Ми рекомендуємо проводити дослідження громадської думки за допомогою фокус-груп у випадках, якщо в громаді приймається значна кількість регуляторних актів, у зв'язку зі змінами національного законодавства нормативно-правові акти потребують перегляду, а також у зв'язку зі змінами соціальних, політичних, економічних умов потребують актуалізації.

Цю публікацію підготовлено в межах проекту «Проведення оцінки адміністративного навантаження та бюрократичних процедур розвитку бізнесу на місцевому рівні», що реалізується ГО «Аналітично-адвокаційний центр «Львівський регуляторний хаб» в межах Програми ООН із відновлення і розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Такі рекомендації зумовлені тим, що ресурси, зокрема час, робочої групи є обмеженими, а думка громади та влади, у певних питаннях, може бути відмінною.

Фокус-групове дослідження допоможе визначити актуальність та пріоритетність регуляторних актів, які потребують першочергового перегляду а також вивчити потреби цільових груп. Крім того, фокус-група допоможе визначити проблемні питання та можливі способи комунікації при їх вирішенні.

Фокус-група - це невимушене, неструктуроване інтерв'ю, яке проводить модератор у формі групової неформальної бесіди, дискусії за заздалегідь підготовленими питаннями з невеликою групою осіб, що представляють конкретну цільову аудиторію і відповідають обраним на підставі цілей дослідження критеріям.

Мета проведення фокус-групи - визначити актуальність, пріоритетність регуляторних актів, що потребують перегляду.

Інструментарій дослідження:

1. Попередній (поверхневий) аналіз нормативно-правових актів, в тому числі регуляторних актів, місцевої ради на предмет їх актуальності, відповідності сучасному стану справ у місті.
2. Відбір учасників дослідження (відбір учасників за ознаками компетенції, професійної приналежності). До прикладу, якщо у попередньому пункті були обрані нормативно-правові акти у сфері торгівлі, то для фокус-групи доцільно обирати учасників, які працюють чи дотичні до даної сфери.

Оптимальна кількість учасників дослідження 6-12 осіб, разом з тим дослідження можна проводити у міні-групах із кількістю учасників 4-6 осіб. За умови правильної підготовки та проведення дослідження його результати не втратять якості та результативності. Також, для врахування позицій та інтересів усіх груп, рекомендовано щоб у фокус-групі взяли участь представники влади, громадськості та бізнесу.

3. Підготовка питань для дослідження. Питання в дослідженні можуть бути поділені на кілька блоків. До прикладу, загальні питання щодо місцевих регулювань, питання щодо регулювань у конкретних сферах. Питання повинні бути підготовлені таким чином, щоб аналіз відповідей дав можливість досягти мети проведення фокус-груп.
4. Підготовка сценарію проведення дослідження. Підготовка модератора, матеріалів та інструментів для запису.

Важливим елементом дослідження є збір даних, який відбувається в процесі дослідження. Рекомендовано вести протокол та диктофонний запис дослідження.

Наступною складовою дослідження після збору матеріалу - є розшифровка зібраних даних та підготовка аналітичного звіту.

За результатами проведення чотирьох фокус-груп у чотирьох громадах Донецької та Луганської області було визначено сфери, які на думку бізнесу та громадськості потребують доопрацювань. Зокрема, було визначено, що більш проблемним є низький рівень залученості громадян до процесу прийняття рішень, мала поінформованість громади про прийняті рішення, аніж зміст прийнятих рішень. Разом з

тим, усі громади, що брали участь у дослідженні потребують прозорих та відкритих умов ведення бізнесу, які можна досягнути із використанням інструментів, в залежності від потреб громади. Серед таких інструментів є електронні відкриті реєстри (наприклад, об'єктів комунальної власності, що здаються в оренду, тощо), використання електронних інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень, система реалізації державного та комунального майна “Прозоро.Продажі”.

III. Поняття регуляторний акт. Критерії, які слід враховувати при віднесенні актів до регуляторних

Терміни «регуляторний акт», «регуляторний орган», «регуляторна діяльність» в цих Методичних рекомендаціях застосовуються у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про основні засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Додатково до вищевказаного визначення, при вирішення питання про належність акта до категорії регуляторних, рекомендується перевірити наявність аналізу регуляторного впливу (АРВ) при оприлюдненні матеріалів проекту відповідного акта. Якщо АРВ наявне, це є свідченням того, що при розробленні проекту відповідного акта він був визначений, як регуляторний.

Відсутність АРВ сама по собі не є підставою виключати можливість того, що акт належить до категорії регуляторних. В цьому випадку в контексті положень статей 1 та 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо наявності таких критеріїв:

1. Норми акта поширюється на будь-яких суб'єктів господарювання, які є учасниками відносин, на регулювання яких спрямовано цей акт. Індивідуально-правові акти, у тому числі ті, які сформовано із застосуванням переліків суб'єктів, не є регуляторними.

2. Акт встановлює обов'язкові для виконання суб'єктами господарювання вимоги (наприклад, вимірювані параметри, вимоги, щодо кваліфікаційного рівня суб'єкта господарювання або його персоналу, зовнішнього вигляду тощо).

3. Акт визначає механізми забезпечення дотримання вимог (обов'язок отримання дозволу, погодження або отримання іншої адміністративної послуги, надання підтверджуючого документу, проведення експертизи, здійснення заходів контролю, подання звітності, тощо).

Увага! Якщо акт цілком відповідає критерію 1 є висока ймовірність того, що він також відповідає критеріям 2 та 3. Якщо акт відповідає критерію 1 та хоча б одному із двох інших критеріїв, такий акт слід розглядати, як регуляторний та такий, що підлягає перегляду за цією Методикою.

Приклади:

1. *Місцеві податки та збори. Відповідно до вимог Закону України від 11.09.2003 № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) рішення про встановлення місцевих податків та зборів мають ознаки регуляторних актів та потребують реалізації процедур, передбачених цим Законом. Таке рішення має бути прийнято до 15 липня року та офіційно оприлюднено до 25 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та/або зборів або змін (плановий період). При прийнятті рішень про встановлення місцевих податків та/або зборів, податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів, а також внесення змін до таких рішень, орган місцевого самоврядування має дотримуватися процедур, передбачених Законом.*
2. *Реєстрація котів і собак. Питання виникає стосовно першої характеристики, а саме, чи стосується ця вимога суб'єктів господарювання у їх здійсненні господарської діяльності. Відповідь є однозначною: так, якщо дія цього акта поширюється також на реєстрацію собак, яких на професійному рівні готують для охорони, тварин у розплідниках, притулках для бездомних тварин тощо, які знаходяться у власності суб'єктів господарювання і використовуються для здійснення господарської діяльності. Якщо використовується термін «домашні тварини» і суб'єктами регулювання є тільки мешканці міста, які є власниками цих тварин і не використовують їх при провадженні господарської діяльності, в такому випадку цей акт не матиме регуляторного характеру.*

Напр. «Правила утримання домашніх тварин у місті Артемівську», затверджені рішенням Артемівської (після перейменування - Бахмутською) міською радою від 27.11.2013 № 6/45-861

3. *Обов'язковою є послуга комунального підприємства з демонтажу тимчасових споруд, розміщених із порушенням встановлених вимог. На суб'єкта господарювання покладається обов'язок оплатити демонтаж за встановленим тарифом.*

В частині визначення обов'язковості отримання послуг комунального підприємства з демонтажу, цей акт є регуляторним, для якого необхідно виконати всі передбачені Законом вимоги щодо підготовки АРВ, оприлюднення проекту рішення тощо.

Напр. “Про внесення змін до рішення виконавчого комітету Северодонецької міської ради № 409 від 25.06.2018 року “Про затвердження Порядку демонтажу тимчасових споруд для провадження підприємницької

діяльності у місті Северодонецьку», затверджений рішенням виконавчого комітету № 857 від 16.11.2018 року

IV. Відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу

Акт має бути проаналізований на предмет відповідності вимогам чинних актів вищої юридичної сили.

В першу чергу, акт має бути проаналізований на предмет відповідності вимогам статті 19 Конституції України, яка визначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таким чином необхідно визначити наявність визначених у законодавстві правових підстав, за яких орган влади або місцевого самоврядування наділяється повноваженнями на регулювання суспільних відносин шляхом прийняття, затвердження або схвалення такого акта.

Якщо виявлено невідповідність хоча б одному із зазначених критеріїв, акт має бути рекомендований до скасування без проведення подальшого аналізу. *Цей крок також передбачає визначення того, чи діючий акт органу влади або місцевого самоврядування був прийнятим з порушенням вимог законодавства, щодо процедури прийняття регуляторних актів, сформульованої у статті 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹. У разі наявності ознак відповідних порушень, за умови доцільності збереження регулювання визначених у акті окремих аспектів суспільних відносин, рекомендується запропонувати визнати цей акт таким, що потребує втрати чинності з одночасним розробленням нового регулювання з дотриманням всіх необхідних регуляторних процедур.

Увага! Порушення процедур встановлених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є підставою для визнання відповідного регуляторного акту протиправним і нечинним.

¹положення розділу III, а в подальшому інших частин цих методичних рекомендацій, які помічені символом «*», не застосовуються щодо актів організаційно-розпорядчого характеру, якими регламентуються питання, пов'язані з наданням адміністративних послуг (інформаційні та технологічні картки надання відповідних адміністративних послуг).

Зазначене зокрема підтверджено правовими позиціями Верховного суду України у постановях від 27.11.2018 (справа N 826/2507/18), від 08.05.2018 (справа № 461/8220/13-а) та у постанові від 25.09.2018 (справа № 428/7176/14-а).

Так, Верховним судом України чітко зазначено що недотримання органом місцевого самоврядування вимог Закону № 1160-IV, порушує права та охоронювані законом інтереси осіб, а отже є підставою визнання такого акту протиправним та нечинним.

До процедур, встановлених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», реалізація яких є обов'язковою під час розробки та прийняття регуляторних актів місцевими радами, відповідно до роз'яснення Державної регуляторної служби України, належать:

- планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- підготовка аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта;
- оприлюднення проекту та аналізу регуляторного впливу до нього з метою одержання зауважень та пропозицій від фізичних, юридичних осіб, їх об'єднань;
- розгляд таких зауважень та пропозицій з метою їх врахування або вмотивованого відхилення;
- подання проекту регуляторного акта до ДРС як до уповноваженого органу у сфері державної регуляторної політики для підготовки пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики (для місцевих рад);
- відстеження результативності діючих регуляторних актів.

Подальші кроки виконуються тільки для актів які не суперечать актам вищої юридичної сили

V. Аналіз результативності акта

1. Ретроактивне визначення мети (цілі) акта та проблеми, яку цей акт мав би вирішувати

Ретроактивне визначення мети акта є можливим за об'єктивними та суб'єктивними чинниками. До об'єктивних чинників відносяться існуючі формулювання у обґрунтуваннях, преамбулах та АРВ до діючих актів. Ці формулювання слід виписати у Паспорт оцінки акта (Додаток 1). На жаль установлена нормотворча практика призвела до того, що існуючі формулювання мети не завжди стосуються вирішення проблем. Прикладами цього є задекларовані цілі актів щодо «виконання розпоряджень...» чи «приведення у відповідність...». Такі формулювання не дозволяють ретроактивно визначити проблеми, які мав би той чи інший акт вирішувати.

Цю публікацію підготовлено в межах проекту «Проведення оцінки адміністративного навантаження та бюрократичних процедур розвитку бізнесу на місцевому рівні», що реалізується ГО «Аналітично-адвокаційний центр «Львівський регуляторний хаб» в межах Програми ООН із відновлення і розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Тому деколи (не завжди) важливим є визначення мети акта за суб'єктивними чинниками, а саме її пошуку безпосередньо у тексті акта, а також аналізу практики його застосування. У деяких випадках таке визначення мети буде тотожним наведеному в акті формулюванню. В інших випадках, саме суб'єктивний підхід дозволить чітко сформулювати ретроактивну мету акта.

Правильне формулювання мети дозволяє визначити проблеми, які акт повинен був би вирішувати. У деяких випадках формулювання проблем буде наведене у супровідних документах до акта, таких як пояснювальні записки, тощо.

Ретроактивно визначені в ході такого аналізу мета та проблеми, які планувалося вирішити актом є ключовими для проведення подальшого аналізу.

Увага! Такий же підхід застосовується тоді, коли супровідні документи до регуляторного акта не збереглися.

Приклад:

Для акта про заборону вуличної пересувної торгівлі цілями прийняття можуть бути покращення естетичного вигляду, уникнення конкуренції для стаціонарних кафе, покращення санітарного стану вулиць, уникнення скупчень громадян, що створюють перешкоди транспортному та пішохідному руху тощо. Кожна з цих цілей прямо стосується проблеми, яку планувалося вирішити. Деякі з цих проблем є насправді легітимними і для подальшого аналізу та прийняття рішення про надання відповідних рекомендацій необхідно прийти до прозорого та чіткого формулювання саме проблем, які планувалось вирішити.

2. Оцінка адекватності діючого регулювання проблемі, яку воно повинно вирішувати

Наступним кроком є чіткий опис регуляторного режиму, який визначається актом. Цей опис повинен відповісти на наступні питання:

- категорії суб'єктів, що підпадають під регулювання;
- приблизна загальна кількість суб'єктів;
- перелік вимог, обов'язкових для виконання;
- перелік інструментів, якими забезпечується виконання обов'язкових вимог.

За наявності необхідної інформації, бажано описати, якими є процедури дозвільних інструментів, приблизно, скільки коштує виконання його вимог для одного суб'єкта регулювання та скільки коштує адміністрування цього регулювання органом влади або органом місцевого самоврядування (затрати робочого часу співробітників на видачу дозволів, погодження та перевірки). Чим повніша ця інформація, тим зрозуміліше, що саме регулювання робить і, яким механізмом воно вирішує проблему.

Після такого опису необхідно проаналізувати, чи запроваджений регуляторний режим обмежує доступ на ринок новим суб'єктам господарювання, чи дискваліфікує

окремі групи суб'єктів господарювання і видаляє їх з ринку. При такому аналізі слід звертати увагу на таке:

- Чи акт повністю забороняє, обмежує через квоти, зонування, дозвільну систему, високі тарифи, певні сектори чи види підприємницької діяльності (наприклад мобільні кав'ярні, мобільні заклади харчування, квартири, в яких надаються послуги тимчасового розміщення, послуги гідів, перевізників, переносну торгівлю, тощо).
- Чи акт встановлює вимогу отримання обов'язкової послуги, що повинна надаватись окремо визначеними господарюючими суб'єктами (комунальними підприємствами чи закладами, концесіями тощо) у сферах, де такі послуги можуть надаватись іншими, у тому числі приватними суб'єктами господарювання в умовах вільного ринку.
- Чи акт встановлює вимоги, які орієнтовані на діючі підприємства у тій чи іншій сферах, чи дискримінує підприємства за певними критеріями (строк провадження діяльності, кількість працівників, строк оренди майна, розмір матеріальних активів тощо).

У випадку, якщо якась з цих характеристик стосується акта, рекомендується її детально описати.

Необхідно враховувати, що нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування в Україні не підлягають державній реєстрації територіальними органами Міністерства юстиції України, тому наступним етапом є аналіз запровадженого регуляторного режиму на предмет створення умов для розвитку корупції.

До найбільш корупційно вразливих регуляторних сфер належать:

- землевідведення, землекористування та оренда земельних ділянок;
- розміщення вивісок та реклами (зовнішньої та реклами на транспорті);
- містобудування, будівництво та архітектура, благоустрій;
- оренда та користування майном (в т. ч. конструктивними елементами благоустрою), що перебуває у комунальній власності (нежитлові приміщення).

Не існує єдиного переліку корупціогенних факторів, виявлення яких є предметом аналізу акта на даному етапі, проте деякі характеристики є тими ж самими, що обмежують конкуренцію.

Тому, при аналізі акта, доречно приділити увагу наступним питанням:

- виявлення норм, якими запроваджуються процедури, реалізація яких передбачає прийняття окремих колегіальних рішень, по відношенню до суб'єктів господарювання (про видачу дозволу, погодження, іншого документу органу влади або місцевого самоврядування);

- наявність передбачених у акті процедур, за якими індивідуальні рішення, що стосуються суб'єктів господарювання приймаються посадовими особами без

чіткого та вичерпного переліку критеріїв для прийняття таких рішень (можливість прийняття суб'єктивних рішень);

- наявності норм, якими виконання функції чи її частини (включно з наданням обов'язкових послуг) делегується конкретному підприємству (комунальному чи концесійному);

- встановлення вимог щодо придбання обладнання, товарів чи послуг встановленого зразка чи у визначених суб'єктів господарювання.

У випадку, якщо якась з цих характеристик стосується акта, рекомендується її детально описати.

Особливо уважно слід розглядати вимоги щодо естетичного вигляду або певних технічних критеріїв. Наявність таких вимог у акті часто є сигналом того, що там скоріш за все, є характеристики, які стосуються, як обмеження конкуренції, так і можливостей для корупційних дій тому, що такі вимоги є суб'єктивними.

Конкретні формулювання корупціогенних факторів, їх індикаторів та кількісних показників не мають принципового значення – головне, щоб підприємці та інші зацікавлені особи (в т.ч. депутати місцевих рад) могли зрозуміти зміст виявлених положень, практична реалізація яких може призвести до корупційних правопорушень.

У висновку щодо оцінки адекватності діючого регулювання проблеми, яку воно повинно вирішувати необхідно підсумувати масштаб регуляторного режиму, його вплив на конкуренцію та корупцію та описати рівень вирішення проблеми, яка є вказаною у розділі IV.

Увага! При проведенні оцінки адекватності акта слід оцінювати відповідність регуляторного режиму не лише відносно наявної проблеми як такої, а й відносно впливу акта на фактичне вирішення цієї проблеми.

3. Рекомендації

У рекомендаціях слід чітко зробити висновки щодо проведеного аналізу і вказати на можливі ризики щодо корупції та конкуренції та співвідношення вигод (вирішення проблем та масштабу цього вирішення) до витрат і втрат підприємцями та громадою міста. Рекомендації слід оформити в таких варіантах:

- Залишити акт без змін.
- Внести зміни до діючого акта.
- Визнати таким, що втратив чинність, діючий акт та прийняти новий із дотриманням

Цю публікацію підготовлено в межах проекту «Проведення оцінки адміністративного навантаження та бюрократичних процедур розвитку бізнесу на місцевому рівні», що реалізується ГО «Аналітично-адвокатський центр «Львівський регуляторний хаб» в межах Програми ООН із відновлення і розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу.

вимогам законодавства щодо змісту акта та процедури його прийняття (у випадках, коли ціль регулювання є виправданою, але діючий регуляторний режим негативно впливає на конкуренцію, містить корупційні ризики чи є занадто затратним).

• Повністю визнати таким, що втратив чинність (у випадках, коли ціль не є виправданою або коли неможливо розробити адекватний цілі дизайн регулювання, який не буде нести в собі корупціогенних чинників та/або порушувати принципи вільної ринкової конкуренції).

Форма паспорту оцінки регуляторного акта

Найменування органу місцевого самоврядування		
Назва, дата прийняття та номер акта		
Чи є акт регуляторним		
1	Чи є акт обов'язковими для виконання двома та більше суб'єктами господарювання?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
2	Чи встановлює акт обов'язкові для виконання вимоги (наприклад, вимірювані параметри, вимоги щодо кваліфікаційного рівня, вимоги щодо зовнішнього вигляду тощо)?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)

3	Чи визначає акт механізми забезпечення дотримання вимог (обов'язок отримання дозволу, погодження або отримання іншої адміністративної послуги, надання підтверджуючого документу, проведення експертизи, здійснення заходів контролю, подання звітності, тощо)?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
---	---	--

Висновок:

- акт є регуляторним;
- акт не є регуляторним та не потребує подальшого аналізу

Відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу

1	Чи відповідає акт вимогам актів вищої юридичної сили?	Так
---	---	-----

		Ні
2	Чи акт був прийнятий в межах компетенції органу?	Так Ні

У разі, якщо виявлено невідповідність хоча б одному із зазначених критеріїв подальші розділи паспорту не заповнюються (за винятком розділу «Рекомендації» у якому наводиться відповідне обґрунтування).

3	Чи були дотримані вимоги законодавства щодо процедури прийняття регуляторних актів?	Так Ні
<p><i>У разі, якщо виявлено невідповідність цьому критерію, продовжується заповнення наступних розділів паспорту, а у розділі «Рекомендації», за умови доцільності даного регулювання, зазначається про необхідність визнати цей акт таким, що потребує втрати чинності з одночасним розробленням нового регулювання з дотриманням всіх необхідних регуляторних процедур.</i></p>		
<p>Визначення мети (цілі) акта органу та проблеми, яку цей акт мав би вирішувати</p>		
1	Існуюче формулювання мети акта.	Формулювання відсутнє (робиться позначка) або наводиться існуюче формулювання
2	Визначення мети акта за суб'єктивними чинниками.	
3	Визначення проблем, які акт повинен був би вирішувати.	
<p>Оцінка діючого акта</p>		
1	Хто є суб'єктами цього регулювання, скільки цих суб'єктів приблизно є?	

2	Якими є обов'язкові вимоги що повинні виконуватися?	
3	Які регуляторні інструменти використовуються (отримання дозволу, подача звітності, проведення заходів контролю тощо)?	
4	Приблизна оцінка вартості виконання всіх вимог для одного суб'єкта регулювання.	
5	Скільки коштує адміністрування цього регулювання органом влади або місцевого самоврядування (затрати робочого часу на видачу дозволів, погодження та перевірки)?	
6	Чи акт повністю забороняє, обмежує через квоти, зонування, дозвільну систему високі тарифи певні сектори чи види підприємницької діяльності (наприклад мобільні кав'ярні, мобільні заклади харчування, квартири де надаються послуги тимчасового розміщення, послуги гідів, перевізників, переносну торгівлю, тощо)?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
7	Чи акт встановлює вимогу обов'язкової послуги що повинна надаватись окремими суб'єктами господарювання (комунальними підприємствами, установами тощо) у сферах, де такі послуги можуть надаватись приватними підприємствами в умовах вільного ринку?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)

8	<p>Чи акт встановлює вимоги які настроєні під діючі підприємства у тій чи іншій сферах, чи дискримінує підприємства за розміром (строку діяльності кількість працівників, використання комунальної послуги, довготривалі договори оренди, розмір матеріальних активів тощо)?</p>	<p>Ні</p> <p>Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)</p>
---	--	--

9	<p>Чи акт чи практика його виконання обмежує конкуренцію іншим методом, не описаним вище?</p>	<p>Ні</p> <p>Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)</p>
10	<p>Чи акт визначає процедуру за якою індивідуальні рішення що стосуються суб'єктів господарювання (про видачу дозволу, погодження, іншого документу) приймається колегіально?</p>	<p>Ні</p> <p>Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)</p>
11	<p>Чи акт встановлює процедуру, за якою індивідуальні рішення що стосуються суб'єктів господарювання приймаються посадовими особами без чіткого та вичерпного переліку критеріїв для прийняття таких рішень (можливість прийняття дискретних волюнтаристських рішень)?</p>	<p>Ні</p> <p>Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)</p>

1 2	Чи акт делегує виконання регуляторної функції чи її частини (включно з наданням обов'язкових послуг) певному суб'єкту господарювання (комунальному підприємству, установі, тощо)?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
1 3	Чи акт вимагає придбання обладнання товарів чи послуг певного зразка чи у певних суб'єктів господарювання?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
1 4	Чи акт чи практика його призводить до збільшення корупційних можливостей іншими методами не описаним вище?	Ні

		Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
1 5	Співвідношення масштабу регуляторного режиму та рівня фактичного вирішення проблеми.	
Рекомендації		

Зазначається один з наступних варіантів:

- Залишити акт без змін.
- Внести зміни до діючого акта.
- Визнати таким, що втратив чинність, діючий акт та прийняти новий із дотриманням вимогам законодавства щодо змісту акта та процедури його прийняття.
- Повністю визнати таким, що втратив чинність.

Обґрунтування

Форма паспорту оцінки акта, яким затверджується вимоги до змісту інформаційної та/або технологічної картки надання відповідної адміністративної послуги

Найменування органу місцевого самоврядування		
Назва, дата прийняття та номер акта		
Відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу		
1	Чи відповідає акт вимогам актів вищої юридичної сили?	Так Ні
2	Чи акт був прийнятий в межах компетенції органу?	Так Ні
<p><i>У разі, якщо виявлено невідповідність хоча б одному із зазначених критеріїв подальші розділи паспорту не заповнюються (за винятком розділу «Рекомендації» у якому наводиться відповідне бґрунтування).</i></p>		

Оцінка діючого акта

1	Хто є суб'єктами цього регулювання, скільки цих суб'єктів приблизно є?	
2	Якими є обов'язкові вимоги що повинні виконуватися?	
3	Які інструменти використовуються (отримання дозволу, подача звітності, проведення заходів контролю тощо)?	
4	Приблизна оцінка вартості виконання всіх вимог для одного суб'єкта регулювання.	
5	Скільки коштує адміністрування цього регулювання органом влади або місцевого	

	самоврядування (затрати робочого часу на видачу дозволів, погодження та перевірки)?	
6	Чи встановлюються актом (прямо або опосередковано) додаткові вимоги, які мають бути реалізовані замовником адміністративної послуги?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)

7	Чи встановлюються актом (прямо або опосередковано) додаткові процедури (узгодження, надання висновків, тощо) які мають бути реалізовані суб'єктом надання адміністративної послуги?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
8	Чи визначає акт процедуру, за якою під час реалізації адміністративної послуги необхідно отримати рішення (узгодження, надання висновків, тощо), яке приймається колегіально?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
9	Чи акт встановлює процедуру, за якою індивідуальні рішення що стосуються суб'єктів господарювання приймаються посадовими особами без чіткого та вичерпного переліку критеріїв для прийняття таких рішень (можливість прийняття дискретних волонтаристських рішень) ?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
10	Чи акт делегує виконання функції чи її частини (включно з наданням обов'язкових послуг) певному суб'єкту господарювання (комунальному підприємству, установі, тощо) ?	Ні Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
11	Чи акт чи практика його призводить до збільшення корупційних можливостей іншими методами не описаним вище?	Ні

		Так (пояснення наводиться у обґрунтуванні розділу «Рекомендації»)
Рекомендації		
Зазначається один з наступних варіантів: <ul style="list-style-type: none">• Залишити акт без змін.• Внести зміни до діючого акта.• Визнати таким, що втратив чинність, діючий акт та прийняти новий із дотриманням вимогам законодавства щодо змісту акта та процедури його прийняття.• Повністю визнати таким, що втратив чинність.		
Обґрунтування:		