



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Жарая С. Ё.,

*завідувач кафедри гуманітарних наук
Вінницького торговельно-економічного
інституту Київського національного
торговельно-економічного
університету, кандидат наук з
державного управління, доцент*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СТАТИСТИЧНИХ ДАНИХ ПРИ ВІДСТЕЖЕННІ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЇ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

З прийняттям Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” регуляторна політика дістає міцного законодавчого підґрунтя. Повне впровадження Закону передбачає прийняття низки підзаконних актів. Зокрема відповідно до статті 10 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” Кабінетом Міністрів України 11.03.04р. прийнята Постанова № 308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”¹.

Постанова Кабінету Міністрів встановлює єдиний підхід до здійснення відстежень результативності нормативно-правових актів (у цьому тексті терміни регуляторний акт та нормативно-правовий акт вживаються як синоніми).

Відповідно до ст. 10 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань.

Не зменшуючи важливості соціологічного опитування, як одного з основних методів для здійснення відстеження результативності, у даній статті ми зосереджуємо увагу на особливостях використання статистичних даних при відстеженні ефективності дії регуляторних актів. Певна увага приділяється також проблемі базового та повторного відстеження результативності актів та порівняння отриманих при цих відстеженнях статистичних даних. Адже практичні завдання впровадження регуляторної політики вимагають розробки чіткого механізму відстеження впливу того чи іншого регулювання на конкретну групу суб’єктів підприємництва.

У своїх висновках ми спираємося на більш як річний досвід проведення оцінки ефективності регуляторних актів робочою групою, яка працювала у Вінницькій області і складалась із представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських об’єднань підприємців. Головними завданнями робочої групи є створення сприятливого бізнес-середовища шляхом визначення пріоритетних напрямків вирішення місцевих проблем; створення можливості для систематичного перегляду та оптимізації актів законодавства, виходячи з місцевої проблематики; впровадження процедури підготовки регуляторних актів та визначення ефективності їхньої дії. Сподіваємось, що цей досвід стане у нагоді для практичного використання виконавцями таких відстежень саме на місцевому рівні. Адже виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт². А це місцеві органи виконавчої влади, органи

¹ Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.04 № 308

² Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09. 2003 р. N 1160-IV



місцевого самоврядування, а також посадові особи будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ці особи мають повноваження одноособово приймати регуляторні акти³. Саме відсутність практичного досвіду визначення ефективності дії регуляторних актів після їх впровадження є однією з проблем та перешкод у сфері регуляторної політики на місцевому рівні.

Разом з тим, практичне значення цього дослідження полягає й у запропонованому послідовному аналізі всіх етапів відстеження ефективності регуляторних актів.

При відстеженні результативності дії регуляторних актів використовуються класичні статистичні методи, застосування яких у демографічній, промисловій, сільськогосподарській та інших галузевих статистиках добре висвітлені у працях таких науковців як Вашків П. Г., Рязов Н.Н., Еріна О.М.⁴

Однак методика використання статистичних даних при відстеженні результативності регуляторних актів до сьогодні не розроблена.

Це пояснюється новизною самої проблеми відстеження ефективності впровадження нормативно-правових актів.

Отже, цілями цієї статті є :

- дослідження використання статистичних методів при відстеженні результативності регуляторних актів;

- аналіз етапів відстеження результативності регуляторного акта;

- узагальнення практичного досвіду проведення таких відстежень органами місцевого самоврядування м. Вінниці (на прикладі Рішення Вінницької міської ради “Про внесення змін до додатку №2 “Положення про методику розрахунку орендної плати, порядок і умови оренди та використання коштів, що надходять від оренди комунального майна”).

Статистичне спостереження – це науково-організоване збирання даних про явища і процеси. Важливість цього етапу дослідження полягає в тому, що використання інформації, одержаної внаслідок статистичного спостереження, забезпечує науково обґрунтовані висновки про характер і закономірності розвитку розглядуваного об’єкта. У цьому дослідженні ми використовуємо несутільне статистичне спостереження, або спостереження за окремими одиницями сукупності, яка вивчається.

Статистичне зведення – це систематизація та підсумування даних з метою отримання узагальненої характеристики досліджуваного явища за деякими істотними ознаками.

Статистична інформація (дані) - офіційна державна інформація, яка характеризує масові явища та процеси, що відбуваються в економічній, соціальній та інших сферах життя України та її регіонів⁵.

Статистичні дані – інформація, отримана на підставі проведених статистичних спостережень, що опрацьована і подана у формалізованому вигляді відповідно до загальноприйнятих принципів та методології. При відстеженні результативності регуляторних актів використовуються так звані адміністративні дані або дані, отримані на підставі спостережень, проведених органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами відповідно до законодавства та з метою виконання адміністративних обов’язків та завдань, віднесених до їх компетенції⁶.

³ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09. 2003 р. N 1160-IV

⁴ Вашків П.Г., Пастер П.І., Сторожук В.П. та ін. Теорія статистики. К.: Либідь, 2001.- 320с.; Головач А.В., Еріна А.М., Козирев О.В. та ін. Статистика. К.: Вища шк., 1993.-430с.; Рязов Н.Н. Общая теория статистики. М.: Финансы и статистика, 1984.- 343с.

⁵ Про державну статистику Закон України від 13.07. 2000 р. N 1922-III

⁶ Про державну статистику Закон України від 13.07. 2000 р. N 1922-III



Проаналізуємо послідовно всі етапи відстеження результативності регуляторних актів на прикладі Рішення Вінницької міської ради “Про внесення змін до додатку № 2 “Положення про методику розрахунку орендної плати, порядок і умови оренди та використання коштів, що надходять від оренди комунального майна”.

Підкреслимо, що головними *цілями відстеження результативності регуляторного акта* є дослідження того, чи дійсно було впроваджено нормативно-правовий акт і чи досяг він задекларованої при його прийнятті мети, тобто які є результати впровадження того чи іншого акта. Наприклад, якщо Вінницька міська рада у відповідь на клопотання підприємців щодо перегляду орендних ставок ухвалоє назване вище рішення та має на меті шляхом зменшення орендної плати за деякими позиціями вирішити проблему використання приміщень через оренду та збільшення надходжень до бюджету, то ціллю відстеження результативності буде оцінити, чи дійсно збільшились кількість таких приміщень та надходження до бюджету.

Таким чином оцінюється вплив конкретного нормативно-правового акта на конкретну цільову групу суб'єктів підприємницької діяльності. Під *цільовою групою* ми визначаємо сукупність суб'єктів підприємницької діяльності, на яких поширюється дія певного регуляторного акта.

При використанні статистичних методів *кількісними та якісними показниками результативності* є, як правило, обсяг надходжень до бюджетів та державних цільових фондів; кількість суб'єктів господарювання, громадян (споживачів, найманих працівників), на яких прямо чи опосередковано впливає регуляторний акт, результативність якого відстежується; обсяг ресурсів (зокрема, кількість та площа земельних ділянок, кількість та площа об'єктів нерухомості тощо); кількість наданих управлінських послуг; кількість випадків оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інші.

Наприклад, суттю змін до “Положення про методику розрахунку орендної плати, порядок і умови оренди та використання коштів, що надходять від оренди комунального майна”, внесених відповідним рішенням Вінницької міської ради, яке ми аналізуємо, є зміни базових тарифних орендних ставок (у грн. за 1 кв. м. на місяць) за використання нерухомого комунального майна для об'єктів, що знаходяться на балансі комунальних підприємств за характером використання:

- розміщення нічних клубів, казино, інших закладів грального та шоу-бізнесу з 20 до 12;
- провадження концертної діяльності, розміщення туристичних агентств, пунктів обміну валюти, бірж, брокерських, маклерських і рекламних контор, комерційних банків, офісів, брокерів, дилерів, авторемонтних майстерень з 10 до 9;
- провадження підприємницької діяльності в галузі охорони здоров'я, надання стоматологічних послуг з 5 до 6;
- провадження підприємницької діяльності у сфері надання комунальних, побутових послуг (крім послуг автосервісу) з 4 до 3.

Для відстеження результативності, за умови використання статистичних даних, необхідно обрати види статистичних даних, які можуть бути використані для визначення значень показників результативності.



Видами статистичних даних, що використані для визначення значень показників результативності Рішення Вінницької міської ради “Про внесення змін до додатку №2 “Положення про методику розрахунку орендної плати, порядок і умови оренди та використання коштів, що надходять від оренди комунального майна” є:

- доходи місцевого бюджету від орендної плати за оренду нерухомого комунального майна, яке знаходиться на балансі підприємств;
- кількість переданих в оренду об’єктів нерухомості, які належать до комунальної власності територіальної громади міста Вінниці;
- площа орендованого нерухомого майна;
- заборгованість за орендною платою за оренду комунального майна.

Причому ми аналізуємо кожний з цих видів статистичних даних як загалом (тобто ми перевіряємо чи досягнув цей регуляторний акт поставленої мети), так і окремо:

- за оренду комунального майна для провадження концертної діяльності, розміщення туристичних агентств, пунктів обміну валюти, бірж, брокерських, маклерських і рекламних контор, комерційних банків, офісів брокерів, дилерів, авторемонтних майстерень, автозаправних станцій, ресторанів, кафе, барів, ломбардів;
- за оренду комунального майна для провадження підприємницької діяльності в галузі охорони здоров’я (крім надання стоматологічних послуг та аптек);
- за оренду комунального майна для провадження підприємницької діяльності у сфері надання комунальних і побутових послуг.

У такий спосіб ми аналізуємо, чи спричинено збільшення або зменшення доходів до бюджету саме внесеними змінами до цього Рішення Вінницької міської ради. Іншими словами, ми утворюємо однорідні групи на підставі розподілу всієї сукупності досліджуваного явища на окремі групи за найістотнішими ознаками. У цьому випадку це кількісні групувальні ознаки, які набувають різне кількісне вираження у певних одиницях досліджуваної сукупності.

Отже, виділення однорідних груп є основою статистичного зведення вихідної інформації та неодмінною умовою його наукової обробки і практичного використання при відстеженні результативності регуляторних актів.

При аналізі статистичних даних визначається кількісне значення певного показника результативності за фіксований період часу, що безпосередньо іде за датою набрання чинності регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень (для повторного дослідження), а для базового відстеження результативності - за фіксований період часу, який передує такій даті. Наприклад, якщо рішення набирає чинності у січні 2003р., то дані аналізуються за 2002 рік повністю (для базового дослідження) та за перші два квартали 2003 року у порівнянні з першими двома кварталами 2002 року (для повторного дослідження).

Унаслідок зведення і групування матеріалів статистичного спостереження дістаємо ряди розподілу, які є впорядкуванням одиниць досліджуваної сукупності по групах за певною ознакою. Вони характеризують склад досліджуваного явища, закономірності його розвитку. У цьому випадку ми утворюємо ряди розподілу за кількісною ознакою, тобто варіаційні ряди та викладаємо їх у статистичних таблицях (Таблиця 1).



Таблиця 1

Площа орендованого нерухомого майна, що перебуває у комунальній власності за 2002 рік поквартально (кв. м)

квартал	нерухоме комунальне майно, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств (ЖЕК та міські комунальні підприємства)		
	біржі, рекламні контори, банки тощо	галузь охорони здоров'я	комунально-побутові послуги
1 квартал	2819	6817,3	3355,5
2 квартал	2819	7033,5	4097,5
3 квартал	2819	7107	4392,9
4 квартал	2819	7107	4517

Скористуємось одним з правил складання статистичних таблиць, а саме: для того, щоб таблиці були наочними і виразними, їх не треба робити громіздкими та перевантаженими деталями. Замість того, щоб вносити всі види статистичних даних в одну велику таблицю, будемо кілька пов'язаних, логічно послідовних таблиць.

Таким чином формуємо таблиці за іншими видами статистичних даних, а саме за показниками: доходи місцевого бюджету від орендної плати за оренду нерухомого комунального майна, яке знаходиться на балансі підприємств; кількість переданих в оренду об'єктів нерухомості, які належать до комунальної власності територіальної громади міста Вінниці та за показником заборгованості орендної плати. Як результат, маємо чотири таблиці за названими видами статистичних даних.

Наступний етап відстеження результативності – це порівняння даних, що визначають кількісне значення певного показника результативності за аналогічні та однакові за тривалістю фіксовані періоди часу в межах різних років (місяці, квартали, півріччя). Проілюструємо цей етап також на прикладі такого показника, як площа орендованого нерухомого майна, що перебуває у комунальній власності (Таблиця 2).

Таблиця 2

Площа орендованого нерухомого майна, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств, за перші два квартали 2002 року та за перші два квартали 2003 року (кв. м)

2002 р.	біржі, рекламні контори, банки	галузь охорони здоров'я	ком.-побутові послуги	2003 р.	біржі, рекламні контори, банки	галузь охорони здоров'я	ком.-побутові послуги
1 кв.	2819	6817,3	3355,5	1 кв.	3723	7107	4866
2 кв.	2819	7033,5	4097,5	2 кв.	3729	7107	4981



Порівнюючи дані, приходимо до висновку, що спостерігається збільшення площі нерухомого комунального майна, яке знаходиться на балансі підприємств:

– площа орендованих комунальних підприємств за характером використання: провадження концертної діяльності, розміщення бірж, комерційних банків тощо збільшилась на 910 кв. м (з 2819 кв.м у другому кварталі 2002р. до 3729 у другому кварталі 2003р.);

– площа орендованих комунальних підприємств за характером використання: провадження підприємницької діяльності в галузі охорони здоров'я збільшилась на 73,5 кв. м (з 7033,5 кв. м у другому кварталі 2002р до 7107 кв. м у другому кварталі 2003р.);

– площа орендованих комунальних підприємств за характером використання: провадження підприємницької діяльності у сфері надання комунальних, побутових послуг - на 883,1 кв. м (з 4097,5 кв. м у другому кварталі 2002р. до 4981 кв.м у другому кварталі 2003р.) (табл. 2).

Застосування табличного методу узагальнення інформації суттєво поліпшує орієнтування в зібраному та згрупованому матеріалі, проте таблична форма викладу кількісного матеріалу не завжди дає змогу достатньо чітко та наочно відобразити загальну картину стану чи розвитку якого-небудь явища, розкрити закономірності зв'язку статистичних показників. Тому для розв'язання цих завдань використаємо графічний спосіб зображення статистичних величин, в цьому випадку – стовпчикову діаграму як найбільш простий, наочний і поширений вид графіків в одному вимірі. (Рис.1)

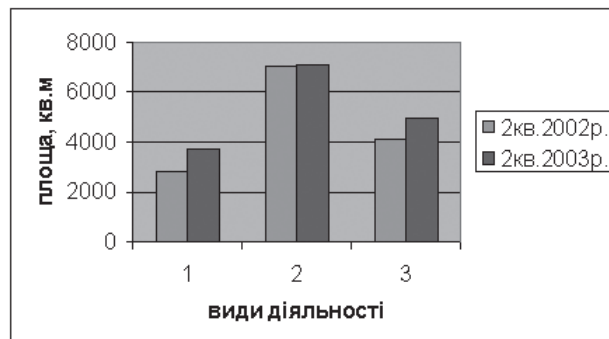


Рис.1. Порівняльна діаграма площі нерухомого майна, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств

Види діяльності: 1- біржі, рекламні контори, банки; 2 - галузь охорони здоров'я; 3 - комунально-побутові послуги.

При аналізі статистичних даних визначаємо динаміку зміни даних, одержаних за однакові за тривалістю фіксовані періоди (місяці, квартали, півріччя, роки), якщо визначення такої динаміки є важливим показником результативності регуляторного акта.

Наприклад, одним з видів статистичних даних є динаміка заборгованості за оренду комунального майна, до орендних ставок якого було внесено зміни Рішенням міської ради. Спочатку ми узагальнюємо дані у таблиці. (Таблиця 3)



Динаміка заборгованості орендної плати за оренду
комунального майна у 2003р. (грн.)

	комунально-побутові послуги
на 01.01.03 р.	9397,30
січень	7068,95
лютий	6451,18
березень	6333,69
I квартал	6333,69
квітень	8585,51
травень	7581,01
червень	9361,60
II квартал	9361,60

У цьому випадку зміну показників у часі ілюструємо за допомогою динамічного графіку та обираємо такий його різновид, як лінійний графік.

У лінійному графіку шкала на осі ординат має починатися з нуля, інакше діаграма невірно відобразить характер розвитку явищ. Оскільки у цьому випадку ми маємо досить великі значення рівнів динамічного ряду та діаграма з початковим рівнем ординат є невиваженою і некомпактною, вісь ординат доречно розірвати. Для базисних характеристик досліджуваного нами явища початковий рівень ординати можна починати, наприклад, з двох тисяч. Таким чином, лінійна діаграма дає можливість наочно визначити періоди часу, коли заборгованість зростала або зменшувалась більш чи менш інтенсивно або лишалася без змін. (Рис. 2)

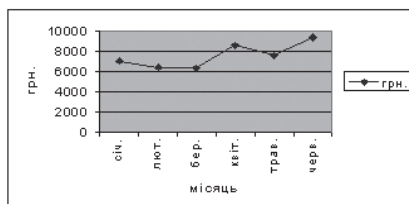


Рис.2. Динаміка заборгованості орендної плати за оренду комунального майна 2003р. (грн.)

Відстеження результативності регуляторних актів, крім виконання заходів з відстеження результативності, включає підготовку та оприлюднення звіту.

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;

Таким чином, використання статистичних даних є дієвим механізмом відстеження результативності регуляторних актів, що сприяє забезпеченню прозорості діяльності влади та її підзвітності перед населенням.

Зважаючи на актуальність та новизну цієї тематики та її практичне значення, вважаємо за доцільне продовжити дослідження у даному напрямку, зокрема у царині використання соціологічних методів під час проведення відстеження результативності впровадження регуляторних актів.

Стаття рекомендована до друку кафедрою гуманітарних наук Вінницького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету (протокол № 2 від 10 вересня 2004року)