



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93

e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

Про розгляд проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України здійснено розгляд проекту розпорядження Нацкомфінпослуг «Про внесення змін до Порядку ведення реєстру аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ» (далі – проект розпорядження) на його відповідність вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також документи, що додаються до проекту розпорядження, надіслані листом Нацкомфінпослуг від 09.03.2017 № 1567/12-5.

В аналізі регуляторного впливу до проекту розпорядження зазначено, що метою проекту акту є удосконалення діючої системи контролю аудиторської діяльності та встановлення належної відповідальності аудиторів та аудиторських фірм за надання аудиторських послуг на ринках фінансових послуг.

Для досягнення вказаної цілі розробник проекту розпорядження пропонує внести зміни до Порядку ведення реєстру аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ (далі – проект Змін).

Однак, за результатом розгляду Службою встановлено, що проект регуляторного акта потребує доопрацювання з урахуванням наступного.

Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту розпорядження не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151, (далі – Методика).

Державна регуляторна служба України

ВИХ №2638/0/20-17 від 20.04.2017



У розділі I «Визначення проблеми» Аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ) згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зокрема:

- визначити причини її виникнення;
- оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб;
- визначити основні групи, на які вона справляє вплив;
- обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Проте, подана інформація відповідного пункту АРВ у складі наданих розробником документів до проекту розпорядження, окрім формального підходу, не має деталізованого опису проблем, які виникли у даній сфері, не містить аналізу причин формування таких проблем, не аргументує чому існуюче регулювання потребує вдосконалення. При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише словесним описом проблеми.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

Так, в АРВ розробник зазначає, що відповідно до пункту 1.8 розділу I Порядку ведення реєстру аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ (далі – Порядок) аудиторська фірма або аудитор як фізична особа - підприємець (далі - аудитор) має право проводити аудиторську перевірку (аудит) небанківської фінансової установи та надавати аудиторський висновок (звіт) за результатами аудиторської перевірки фінансової звітності, консолідованої фінансової звітності та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності небанківської фінансової установи виключно протягом строку дії Свідоцтва, якщо заявник відповідає вимогам статті 15 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" та вимогам Закону України "Про аудиторську діяльність".

Так, підпунктом 1 пункту 1 проекту Змін розробник пропонує доповнити пункт 7.1 Порядку новими пунктами, якими передбачаються додаткові підстави для прийняття рішення Нацкомфінпослуг про виключення аудиторської фірми або аудитора з Реєстру та анулювання Свідоцтва.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» свідоцтво про включення до реєстру аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, та включення їх до реєстру аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, мають ознаки адміністративних послуг.

Статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг,

встановлюються, зокрема, перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Адміністративні послуги визначаються виключно законом.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Дана норма, що відповідно до частини третьої статті 8 Конституції України є нормою прямої дії, була імплементована в статтю 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», у якій зазначено, що організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

Отже, будь-які повноваження центрального органу виконавчої влади, а також способи їх реалізації мають бути визначені та закріплені на законодавчому рівні.

Відсутність законодавчого регулювання може створити передумови для можливих зловживань у даній сфері та, як наслідок, призвести до виникнення корупційних ризиків.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми, з яких обрати не менше двох альтернатив, стисло описати їх та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожній з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них. При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

В АРВ розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту розпорядження, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня

досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто яким чином будуть діяти норми проекту розпорядження та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Іншими словами, необхідно коротко описати, яким чином будуть діяти норми регуляторного акта, тобто якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності та що повинні зробити для цього органи влади.

Звертаємо увагу розробника, що відповідно до вимог пункту 6 Методики 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.

Фактично, в даному випадку, необхідно змодельовати ситуацію, яка виникне, коли запропонований регуляторний акт набере чинності.

При заповненні розділу VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником також не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи є обраний спосіб регулювання оптимальним з позиції мінімізації витрат держави.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено усіх обов'язкових показників результативності регуляторного акту, таких як: 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 витрачатимуться 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.

При цьому, розробником не наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта. Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

Підсумовуючи зазначене, при розробці проекту розпорядження розробником не враховані принципи державної регуляторної політики, визначені статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема принцип передбачуваності - послідовності регуляторної діяльності, відповідності її цілям державної політики та принцип адекватності – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив.

Ураховуючи викладене, за результатами проведеної експертизи відповідно до статті 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Державна регуляторна служба України повідомляє про невідповідність проекту розпорядження Накцкомфінпослуг «Про внесення змін до Порядку ведення реєстру аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ» принципам державної регуляторної політики.

**Голова Державної
регуляторної служби України**



К.М. Ляпіна