



Ця програма фінансується Європейським Союзом і співфінансується та впроваджується Міністерством закордонних справ Данії



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK

LRH
LVIV REGULATORY HUB

Львівський
Регуляторний
Хаб



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА
СПЛУЖБА УКРАЇНИ

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ТА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

рішень та проєктів рішень органів місцевого самоврядування

Розробник:
ГО «Аналітично-адвокаційний центр
«Львівський регуляторний хаб»

УДК 352

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ТА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ РІШЕНЬ ТА ПРОЄКТІВ РІШЕНЬ ОМС / Громадська організація «Аналітично-адвокаційний центр «Львівський регуляторний хаб» / Хавунка Т.І., Шуварська К.В. – Львів, 2021. – 24 ст.

Методика містить детальну інструкцію проведення регуляторної та антикорупційної експертизи рішень та проєктів рішень органів місцевого самоврядування, які в подальшому впливають на ведення підприємницької діяльності та формують імідж інвестиційної привабливості громади. Дана Методика допоможе перевірити внутрішні процедури та рішення місцевих рад на предмет дотримання принципів законності, прозорості та доцільності у відповідності до законодавства України, зокрема й Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Дана публікація буде корисна для усіх учасників, які залучені в процес розробки регуляторних актів, а також тим учасникам, на яких вони безпосередньо впливають. А саме, на працівників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників громадських організацій, представників бізнесу та інших фахівців у сфері місцевого самоврядування, регуляторної та антикорупційної політики.

Методика розроблена командою ГО "Аналітично-адвокаційний центр "Львівський регуляторний хаб" в межах проєкту "Економічний добробут громад через регуляторну та антикорупційну експертизу місцевих рішень", який реалізується за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI) – провідна антикорупційна програма підтримки в Україні, що фінансується ЄС, співфінансується та впроваджується Міністерством закордонних справ Данії.

Зміст

РОЗДІЛ 1	4
Передмова	
РОЗДІЛ 2	6
Загальне правове визначення здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування	
РОЗДІЛ 3	11
Мета регуляторної та антикорупційної експертизи та її правові засади в Україні	
ДОДАТОК 1	12
Висновок щодо результатів здійснення регуляторної та антикорупційної експертизи проєкту регуляторного акта	
ДОДАТОК 1.1	17
Чек-лист проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів	
ДОДАТОК 1.2	20
Контрольний перелік питань для оцінки регуляторного впливу на конкуренцію	
РОЗДІЛ 4	22
Висновок	

РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДМОВА

Органи влади державного та місцевого рівнів визначають правила, якими врегульовують підприємницьку діяльність. Тобто, формують вимоги, яких зобов'язані дотримуватись суб'єкти господарювання. Такі нормативні правила затверджуються регуляторними актами, а органи, які наділені повноваженнями встановлювати їх (як на національному, так і на місцевому рівні), називаються регуляторними.

Загальні засади розробки, прийняття, відстеження результативності та перегляду таких актів визначаються Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", а спеціально уповноваженим органом щодо реалізації державної регуляторної політики є Державна регуляторна служба України, яка, разом з тим, здійснює методичне забезпечення діяльності регуляторних органів включно з органами місцевого самоврядування (далі - ОМС).

Терміни та визначення, наведені нижче у цій Методиці проведення регуляторної та антикорупційної експертизи рішень та проєктів рішень ОМС, вживаються у наступних значеннях:

1. регуляторна діяльність - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом України "Про засади державної регуляторної політики" та іншими нормативно-правовими актами;

2. аналіз регуляторного впливу - документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики;

3. розробник проєкту регуляторного акта - регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проєкту регуляторного акта;

4. антикорупційна експертиза - діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

5. моніторинг проєктів актів (чинних актів) - діяльність із виявлення в проєкті акта (чинному акті) ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи;

6. корупціогенний фактор - положення проєкту акта (чинного акта), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Інші терміни, які згадуються у цій Методиці, вживаються в значеннях, які передбачені Конституцією України, Законом України "Про запобігання корупції", Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції №470/20 від 20.10.2020р.

Сфера дії застосування Методики проведення регуляторної та антикорупційної експертизи рішень та проєктів рішень ОМС (надалі - Методика) поширюється включаючи, але не виключно на:

- Бізнес-об'єднання, спілки, асоціації, неформальні об'єднання;
- Громадськість (профільні громадські організації, ініціативні групи, громадські ради при органах місцевого самоврядування, консультативно-дорадчі ради);
- Органи місцевого самоврядування (депутатський корпус, голови профільних комісій, виконавчі органи);
- Територіальні представництва Державної регуляторної служби;
- Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

За аналогією з терміном "добре врядування", яке все більш широко застосовується в Україні і є умовним ціннісним орієнтиром прозорої та підзвітної служби, а також відповідності кращим практикам та принципам роботи влади загалом, існує також поняття "добра регуляторна політика".

В цьому контексті "добра регуляторна політика" характеризується наступними складовими:

- це політика максимально раціонального балансування інтересів для досягнення чітко визначених цілей (вирішення чітко визначених проблем, дотримання принципів передбачуваності, прозорості та проведення консультацій) та необхідна передумова привабливого інвестиційного середовища, розвитку підприємництва, зниження рівня корупції, становлення громадянського суспільства;
- система прийняття ефективних рішень через чітке формулювання проблем, постановки завдань, націлених на їх вирішення, розгляд альтернатив, вибір найкращої з них за критерієм ціна-якість. Все націлено на досягнення цілі з мінімальними затратами (принцип мінімальної достатності).

По суті своїй, будь-яке регулювання — це адміністративний бар'єр, що створює додаткове бюрократичне навантаження (як-то вимога реєстрації підприємницької діяльності чи отримання ліцензії, вимоги до обладнання чи кваліфікації персоналу), або обмежує випуск продукції (товарів, робіт, послуг) на ринок (сертифікація, вимоги до певних характеристик складових продукції і т.д). Для виконання таких вимог необхідні фінансові, часові, або інші витрати, загальну сукупність яких можна оцінити у грошовому вимірі. Саме тому представникам бізнес-об'єднань, громадських об'єднань та інших неурядових організацій дуже важливо не лише розуміти процедуру та свої права у цьому процесі, але й активно комунікувати з владою, брати участь у розробці рішень задля створення комфортних умов життя і діяльності у громаді, місті або навіть країні. Законодавством передбачено такі інструменти громадської участі, оскільки до принципів регуляторної політики належать: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Органи з регуляторними повноваженнями повинні забезпечити відкритість своїх дій на всіх етапах регуляторної діяльності для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також обов'язково розглянути ініціативи, зауваження та пропозиції, надані у встановленому законом порядку і повідомити про їх врахування, або вмотивоване відхилення. Тобто, на постійній основі інформувати громадськість про здійснення регуляторної діяльності.

Для того, щоб не допустити ситуації, коли підприємці переходять "в тінь" через недовіру до регуляторного середовища, або коли в терміновому режимі скасовують чи вносять зміни в прийнятий акт під «тиском» незадоволеної бізнес-спільноти, що також підриває взаємодовіру, важливо своєчасно проводити регуляторну та антикорупційну експертизу рішень органів місцевого самоврядування та активно залучатись до прийняття рішень регуляторного характеру.

Ця **Методика та супровідні рекомендовані форми експертних висновків щодо регуляторного впливу та висновків на відповідність ст. 4 та 8 Закону** щодо проєктів рішень та регуляторних актів, які розміщені на сторінці 12 даного посібника, а також за посиланням у QR-коді, який розташований на останній сторінці цього документу (перелік яких буде оновлюватись та збільшуватись по мірі напрацювання актуальних практик) допоможуть перевірити та верифікувати внутрішні процедури та рішення місцевих рад на предмет дотримання принципів законності, прозорості та доцільності, які безпосередньо впливають на ведення підприємницької діяльності та формують імідж інвестиційної привабливості міста.

В результаті, місцеві ради та виконавчі комітети прийматимуть раціональніші та ефективніші рішення. Бізнес-середовище отримає спрощені умови ведення бізнесу, прозорість процесів та зменшення витрат, а представники громади - прозорішу, стійкішу до корупційних викликів систему місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНЕ ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ТА ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розділ VI Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (далі – Закон) детально описує та чітко визначає ключові терміни, поняття та особливості здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Відтак, відповідно до Статті 1 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" регуляторний акт (*Зображення 1*) - це:

1. прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
2. прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Зображення 1

ЩО ТАКЕ РЕГУЛЯТОРНИЙ АКТ?



ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- Постанова КМУ #308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта»;
- Постанова КМУ #835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Регуляторні органи зобов'язані оприлюднювати у формі відкритих даних:

- Переліки регуляторних актів¹.
- План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів². Згідно з Ст. 7 Закону регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року³.

Загалом, особливості здійснення делегованих повноважень на рівні органів місцевого самоврядування у регуляторній сфері визначені статтями 31-38 Закону. Відповідно до профільного нормативно-правового регулювання даної законодавчої сфери, а також ряду тематичних роз'яснень Державної регуляторної служби та Антимонопольного комітету, експертами Львівського регуляторного хабу сформовано детальну інструкцію поетапного розгляду проєктів регуляторних актів та підготовки відповідних висновків щодо регуляторного впливу, вимог до розрахунку такого впливу та відповідності принципам державної регуляторної політики. Основна процедура прийняття проєктів регуляторних актів в ОМС детально відображена у нашому посібнику "Регуляторна політика органів місцевого самоврядування"¹. Однак, окремої уваги заслуговують випадки застосування Закону у питаннях забезпечення висновків, специфіки комунікації органів місцевого самоврядування з Державною регуляторною службою та участі депутатського корпусу у процесі прийняття рішень, які впливають на місцевий економічний розвиток (Зображення 2).

Згідно зі статтею 34 Закону кожен проєкт регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається відповідальною постійною депутатською комісією до уповноваженого органу (ДРС) для підготовки у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку пропозицій щодо удосконалення проєкту відповідно до принципів державної регуляторної політики. Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проєкту регуляторного акта. Закон дає змогу громаді на власний розсуд встановлювати порядок та строки його підготовки у регламенті відповідної ради.

Експертний висновок щодо регуляторного впливу формується на підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проєкт регуляторного акта. Рекомендуємо відображувати стислий аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність на території відповідної громади, а також підтвердження доцільності його прийняття. Таку інформацію радимо додатково отримувати у прозорій прямій комунікації з профільними суб'єктами підприємницької діяльності та їх об'єднаннями, адже саме вони найкраще володіють інформацією щодо впливу регулювання на ринок та на них, безпосередньо. Також, це дасть Вам змогу пересвідчитися у доцільності регулювання та правильності підготовки супровідних документів, підвищити суб'єктність депутатського корпусу та профільної комісії у здійсненні регуляторної процедури.

Відповідно до статті 33 Закону, у разі внесення на розгляд сесії ради проєкту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проєкту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проєкт.

Проте, Закон містить норму, яка передбачає нормативний виняток. А саме, за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради, відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про забезпечення підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу проєкту регуляторного акта, внесеного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У цьому разі аналіз регуляторного впливу не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог статті 8 цього Закону. Отже, у цьому винятковому випадку, за умови повної відповідності експертного висновку щодо регуляторного впливу проєкту регуляторного акта вимогам, встановленим статтею 8

¹ З ним можна ознайомитись на сайті Хабу (LvivRegulatoryHub.org) або за допомогою зчитування QR-коду, який розташований на останній сторінці цієї Методики

Закону та Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами), такий експертний висновок може вважатися аналізом регуляторного впливу. Але, у випадку підготовки експертного висновку згідно з вимогами, встановленими до аналізу регуляторного впливу, такий висновок підлягає обов'язковому оприлюдненню разом з проектом регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, як це передбачено статтею 9 Закону.

Після підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта відповідальна постійна комісія забезпечує подання цього проекту та підписаного аналізу регуляторного впливу до ДРС як уповноваженого органу для підготовки пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики. Для надання пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики та тематичних роз'яснень до ДРС подаються:

- повний текст проекту регуляторного акта з усіма додатками;
- аналіз регуляторного впливу до нього з усіма необхідними складовими;
- експертний висновок щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта.

Водночас зазначаємо, що згідно з вимогами статті 36 Закону регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У зв'язку з цим, ДРС рекомендує подавати у пакеті документів також копію оприлюдненого повідомлення про оприлюднення проекту з метою встановлення факту оприлюднення зазначеного проекту та аналізу регуляторного впливу до нього і відповідності принципу прозорості та врахування громадської думки.

Наступним етапом, після одержання пропозицій ДРС до проекту регуляторного акта, відповідальна постійна депутатська комісія аналізує ці пропозиції та на їх підставі, а також на підставі аналізу регуляторного впливу й експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту готує свої кінцеві висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону.

Важливим моментом є те, що форма такого висновку також може бути встановлена регламентом відповідної ради на власний розсуд.

Згідно Закону висновки відповідальної постійної комісії та пропозиції ДРС передаються для вивчення постійній комісії, до сфери відання якої належить супровід розгляду проекту регуляторного акта у відповідній раді, за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією. Практика показує, що у більшості громад профільні повноваження зосереджуються "у руках" однієї профільної відповідальної комісії.

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної депутатської комісії, базуючись на висновках цієї постійної комісії, доповідає про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону, а також пропозиціям ДРС разом з рішенням комісії щодо їх врахування. Цей аспект є важливим етапом здійснення депутатського нагляду та контролю, дозволяючи збалансувати процес прийняття тематичних рішень у громадах.

ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ПРОЄКТІВ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ОМС

Зображення 2

Рішення ради підписується сільським, селищним, міським головою. **Офіційне оприлюднення** рішення ради

Представлення проєкту на пленарному засіданні сесії ради головою відповідальної постійної комісії з представленням висновків про відповідність проєкту вимогам ст. 4 та 8 Закону, а також пропозицій ДРС з рішенням постійної комісії щодо їх врахування

Підготовка рішення щодо врахування пропозицій ДРС щодо удосконалення проєкту рішення відповідно до принципів державної регуляторної політики (постійною комісією) з представленням висновків про відповідність проєкту вимогам ст. 4 та 8 Закону та пропозицій ДРС

Розгляд висновку відповідальної постійної комісії, пропозицій ДРС та прийняття висновку щодо підтримки або відхилення проєкту головною постійною комісією (згідно з положенням Регламенту ради) за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.

Вивчення пропозицій ДРС та надання висновків про відповідність проєкту вимогам ст. 4 та 8 Закону відповідальною постійною комісією

Підготовка проєкту регуляторного акта виконавчим органом ради

Підготовка АРВ виконавчим органом ради

За поданням депутата постійної комісії **відповідальна постійна комісія** може прийняти рішення про підготовку експертного висновку в форматі АРВ

Оприлюднення проєкту рішення для отримання зауважень та пропозицій (строк не менше одного і не більше трьох місяців)

Реєстрація проєкту рішення. Розгляд проєкту рішення постійною комісією з питань регуляторної політики (відповідальною постійною комісією). Порядок організації роботи постійних комісій визначається Регламентом ради та Положенням про постійні комісії

Забезпечення підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу проєкту рішення відповідальною постійною комісією (порядок та строки підготовки експертного висновку встановлюються Регламентом ради)

Направлення до ДРС проєкту рішення, експертного висновку та АРВ для отримання пропозицій щодо удосконалення проєкту відповідно до принципів державної регуляторної політики

Отримання від ДРС пропозицій щодо удосконалення проєкту рішення відповідно до принципів державної регуляторної політики



РОЗДІЛ 3. МЕТА РЕГУЛЯТОРНОЇ ТА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇЇ ПРАВОВІ ЗАСАДИ В УКРАЇНІ

Проведення експертизи рішень органів місцевого самоврядування — це складова механізму демократичного управління державою, яка передбачає здійснення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності влади, ефективності прийняття і виконання рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами влади у своїй роботі.

Антикорупційна інфраструктура, яка декілька років формується відповідно до кращих зразків міжнародного досвіду, неможлива без проведення експертизи регуляторних актів. Ефективна регуляторна політика є запорукою економічного розвитку, а одними з ключових її принципів є прозорість та врахування громадської думки. Законодавством визначено, що інформація про дії регуляторних органів повинна бути відкритою для фізичних та юридичних осіб і їх об'єднань на всіх етапах, в тому числі етапі обов'язкового розгляду регуляторним органом зауважень та пропозицій. Інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності органами з відповідними повноваженнями повинно бути обов'язковим та своєчасним.

Зокрема, статтю 6 Закону визначено права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики. Цільові групи можуть подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проєктів регуляторних актів чи зауваження до них, звертатись щодо їх перегляду, брати участь у розробці та одержувати відповіді на звернення щодо таких документів. Регуляторні органи можуть залучати їх до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків та до відстеження результативності. За наслідками відстеження цільові групи можуть надати зауваження та пропозиції регуляторним органам.

Незалученість підприємців у ці процеси, і, як наслідок, непередбачувані зміни правил для них, наносять шкоду стабільному розвитку їх бізнесу та знижують сприятливість умов для його ведення. Асоціації підприємців та інші організації підтримки бізнесу відіграють важливу роль у цьому контексті, тож варто аналізувати рішення, які безпосередньо впливають на ведення бізнесу. На жаль, на практиці часто трапляється, що справжня активність починається вже після набуття рішенням чинності. Тому важливо відслідковувати відповідні механізми впливу ще на етапі планів розробки регуляторних актів і протягом усієї процедури погодження проєкту подавати пропозиції і зауваження. Контроль та участь збільшать шанси недопущення прийняття невідповідних для бізнесу норм.

До прикладу, з 2017 року команда Львівського регуляторного хабу працює з постійною депутатською комісією законності, депутатської діяльності, свободи слова та безпеки Львівської міської ради. До повноважень якої належить, серед іншого, здійснення повноважень з питань реалізації державної регуляторної політики в органах місцевого самоврядування, а також комісія є відповідальною за вивчення проєктів регуляторних актів та надання експертних висновків про відповідність проєктів регуляторних актів вимогам Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". На постійну комісію законності, депутатської діяльності, свободи слова та безпеки покладено контроль за виконанням Ухвали ЛМР №3096 від 22.03.2018 "Положення про реалізацію Львівською міською радою та її виконавчими органами державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

В межах співпраці з депутатською комісією наша команда, як профільна громадська організація, на запит депутатського корпусу забезпечує підготовку експертних висновків щодо регуляторного впливу та висновків на відповідність ст. 4 та 8 Закону щодо проєктів рішень – регуляторних актів, які виносять на розгляд сесії. Наша робота спрямована на покращення рівня прозорості процедур, забезпечення обрахованості рішень, залучення підприємницьких та експертних кіл, посилення ефективності та підняття показника виконання рішень. Відтак, жодний проєкт регуляторного акта не виносився на розгляд сесії Львівської міської ради без позитивного висновку ЛРХ.

Базуючись на профільному законодавстві, кращих практиках та досвіді підготовки експертних висновків на запит органів місцевого самоврядування, експерти Львівського регуляторного хабу розробили рекомендовані форми експертного висновку щодо регуляторного впливу та висновку на відповідність ст. 4 та 8 Закону.

ВИСНОВОК

(Додаток 1)

щодо результатів здійснення регуляторної та антикорупційної експертизи

1	Дані про уповноважену особу, юридичну особу, найменування громадського чи бізнес об'єднання, що підготувала висновок	
2	Назва проєкту регуляторного акта, до якого підготовлено висновок	
3	Найменування розробника проєкту регуляторного акта	
	Узагальнений висновок щодо проєкту регуляторного акта на відповідність статтям 4 та 8 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"	
	Відповідність Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції №470/20 від 20.10.2020р.	

4	<p>Висновок щодо відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики, встановленим статтею 4 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (далі – Закон).</p> <p>• У випадку, якщо робиться висновок про невідповідність проєкту вимогам Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" необхідно зазначити положення Закону, яке не було дотримано.</p> <p>У цьому розділі зазначається, чи були виконані вимоги, визначені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", зокрема:</p>	
a)	дані про включення проєкту регуляторного акта до плану діяльності з розроблення регуляторних актів розробника;	
b)	дані про оприлюднення проєкту;	
c)	дані про надходження зауважень і пропозицій;	
d)	дані про результати розгляду зауважень і пропозицій та результати їх розгляду (за наявності даних про результати розгляду зауважень і пропозицій оцінюється належність і повнота їх врахування, та обґрунтованість і належна мотивація відхилення).	

5	<p>Висновки про відповідність проєкту регуляторного акта законам та нормативним актам вищого рівня (наприклад, зазначається наявність суперечностей їх нормативним актам вищого рівня, покладання на суб'єктів господарювання обов'язків, не передбачених законами, визначення додаткових вимог чи обмежень для отримання права на провадження певної діяльності, розширене тлумачення норм Закону тощо).</p>
---	---

6	<p>Висновки про наявність корупціогенних факторів у проєкті акта та рекомендації щодо їх усунення з урахуванням положень.</p> <p><i>Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції №470/20 від 20.10.2020 р.</i></p> <p><i>Чек-лист проведення антикорупційної експертизи можна знайти у Додатку 1.1 на стр. 17 даного посібника</i></p>
7	<p>Висновки про наявність в проєкті акта положень, що негативно впливають або обмежують вільну конкуренцію на відповідному ринку, наприклад: обмеження доступу на ринок, запровадження певних дискримінаційних вимог, квот, зонування тощо з урахуванням положень:</p> <p><i>Рекомендації Державної регуляторної служби України щодо оцінки регуляторного впливу проєкту регуляторного акта на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу від 30.11.2017 р.</i></p> <p><i>Контрольний перелік питань для оцінки регуляторного впливу на конкуренцію можна знайти у Додатку 1.2 на стр. 20 даного посібника</i></p>
8	<p>Висновки про відповідність проєкту регуляторного акта вимогам статті 8 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" щодо підготовки аналізу регуляторного впливу.</p>
a)	дані про наявність Аналізу регуляторного впливу;
b)	дані про відповідність Аналізу регуляторного впливу формальним вимогам (наявність всіх розділів, в т.ч. Тесту малого підприємництва, їх наповнення);
c)	дані про правильне визначення розробником не менше 2 альтернатив;

d)	дані про наявність підстав вважати недостовірними або неповними розрахунки, наведені в Аналізі регуляторного впливу. <i>За наявності даних у виконавця висновку – наводяться додаткові альтернативи та/або альтернативні розрахунки.</i>	
9	Висновки про наявність Тесту малого підприємництва (М-Тест) (якщо його складання є обов'язковим) та його відповідність встановленим вимогам, зокрема:	
a)	правильність складання переліку підпроцесів, які має здійснити суб'єкт регулювання для виконання вимог акта;	
b)	правильність оцінки витрат та альтернативні розрахунки (за їх наявності у виконавця висновку);	
c)	наявність пропозицій щодо пом'якшувальних заходів для малого бізнесу.	
10	Зауваження та пропозиції щодо доповнення, зміни, доопрацювання проєкту акта або його частини, додаткова суміжна інформація, яку варто врахувати.	

У висновку на відповідність ст. 4 та 8 Закону вказуються дані про виконавця, назва проєкту регуляторного акта, найменування його розробника, узагальнений висновок про відповідність вищенаведеним статтям і Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції №470/20 від 20.10.2020р. Окрім того, з ініціативи фізичних, юридичних осіб, громадських об'єднань може проводитися громадська антикорупційна експертиза.

При роботі над висновками також варто враховувати рекомендації, надані Державною регуляторною службою України щодо оцінки регуляторного впливу проєкту регуляторного акта на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу. У висновку також вказується відповідність регуляторного акта принципам державної регуляторної політики та зазначається, чи були виконані вимоги Закону.

В додатку зазначається відповідність проєкту Законам та нормативним актам вищого рівня, наприклад наявність суперечностей нормативним актам вищого рівня, покладання на суб'єктів господарювання обов'язків, не передбачених законами, визначення додаткових вимог чи обмежень для отримання права на провадження певної діяльності, розширене тлумачення норм Закону тощо.

Важливим є розуміння того, що проведення якісної регуляторної експертизи неможливе без застосування кращих антикорупційних практик, зокрема, проведення комплексної антикорупційної експертизи, як частини процесу.

Тому, окрему увагу ми пропонуємо приділити частині **антикорупційної експертизи** проєктів та чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Антикорупційна експертиза є одним із шляхів протидії корупції, що дозволяє викоринити корупціогенні норми ще на етапі підготовки проєктів нормативно-правових актів. Предметом експертизи є врегульовані суспільні відносини, що мають потенційно високий ризик корупціогенних факторів чи безпосередньо стосуються інтересів громади, прав та свобод окремого громадянина. В межах співпраці з Національним агентством з питань запобігання корупції ми рекомендуємо використовувати аналітичні матеріали авторства Національного агентства з питань запобігання корупції для проведення антикорупційної експертизи.

Одним з пріоритетів НАЗК є методичне забезпечення діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції (далі – уповноважений) як важливої ланки антикорупційної інфраструктури. Функція візування актів викликає у спільноти антикорупційних професіоналів чимало запитань через недостатнє розуміння сутності цього завдання. З метою виправлення цієї ситуації та надання методичної допомоги уповноваженим Національне агентство розробило відповідну настанову, яку рекомендує використовувати при реалізації завдання з візування проєктів актів. У документі розкрито мету та значення роботи з візування актів, сформульовано алгоритм пошуку у змісті локальних правових актів органу влади чи іншої організації публічного сектору невідповідностей вимогам антикорупційного законодавства та/або корупційних ризиків, запропоновано покроковий підхід з документального оформлення результатів візування. Повний текст Настанови можна знайти за посиланням у QR-кодi.

Оскільки цільовою аудиторією використання наших рекомендацій є, зокрема, антикорупційні уповноважені в ОМС, варто зазначити, що застосування принципів та підходів цих методичних рекомендацій щодо проведення регуляторної експертизи суттєво допоможе комплексно оцінити кожен проєкт регуляторного рішення, який розглядається у радах і безпосередньо впливає на умови ведення бізнесу у громадах України та процедуру його розгляду.

Знайдені корупціогенні фактори у нормативно-правовому акті, відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції №470/20 від 20.10.2020 р., зазначаються у шостому розділі висновку на відповідність ст. 4 та 8 Закону (Додаток 1), в якому також надаються рекомендації щодо їх усунення з урахуванням положень. Нижче знаходиться чек-лист до Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції у формі чек-листа для зручності проведення оцінки проєктів НПА (Додаток 1.1), який допоможе сформулювати висновок до пункту 6 Додатку 1 даної Методики. Також, окремо форму чек-листа можна знайти за посиланням, розташованим у QR-кодi на останній сторінці цього документу.

Чек-лист проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів

(Додаток 1.1)

№	Корупціогенні фактори (фактори визнаються корупціогенними, якщо вони можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією)	Підтвердження
1	Неналежне визначення компетенції органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, повноважень осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	Так/ні
1.1	Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення	Так/ні
1.2	Перевищення законодавчо встановлених повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування	Так/ні
1.3	Наділення повноваженнями, якими вже наділені інші органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (дублювання повноважень), що створює невизначеність щодо суб'єкта, на якого вони покладаються	Так/ні
1.4	Невиправдане делегування повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування суб'єктам приватного права	Так/ні
1.5	Необгрунтоване встановлення положень від сильного характеру щодо врегулювання відносин у сферах з високим рівнем корупційних ризиків за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня	Так/ні

1.6	Відсутність переліку видів, форм рішень, що приймаються суб'єктом владних повноважень, а також строків і порядку прийняття рішень у будь-якій сфері правового регулювання, крім надання адміністративних послуг	Так/ні
1.7	Створення умов для обов'язкового особистого контакту юридичних та фізичних осіб або їх представників із суб'єктом владних повноважень	Так/ні
2	Неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб	Так/ні
2.1	Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання	Так/ні
2.2	Створення перешкод для одержувачів адміністративних, освітніх, соціальних чи інших послуг, відсутність чи обмеження права на Так/ні оскарження рішення суб'єкта владних повноважень	Так/ні
2.3	Необгрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб	Так/ні
3	Юридична колізія в законодавстві (крім передбачених пп. 1, 2 цього чек-листа)	Так/ні
3.1	Суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм	Так/ні
3.2	Невідповідність положень нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, або міжнародним зобов'язанням України	Так/ні
4	Використання правових конструкцій оціночного характеру	Так/ні

5	Ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції	Так/ні
5.1	Необгрунтоване застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень, обмеження здійснення стосовно них контролю, моніторингу, інших заходів щодо запобігання чи протидії корупції	Так/ні
5.2	Запровадження правового регулювання, що надасть змогу уникати кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності	Так/ні
5.3	Звуження змісту чи обсягу існуючих повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції	Так/ні

З метою підвищення якості проведення комплексної експертизи проєктів регуляторних актів ми рекомендуємо також оцінювати вплив проєкту регуляторного акта на конкурентоспроможність суб'єктів господарювання. Важливість дослідження впливу проєкту регуляторного акта на конкуренцію полягає у тому, що саме умови конкуренції є ключовими характеристиками ринкового середовища, адже саме вона забезпечує ефективний розподіл ресурсів, конкурентоспроможність підприємств та стале економічне зростання.

Таким чином, у сьомому розділі Висновку щодо результатів здійснення регуляторної та антикорупційної експертизи проєкту регуляторного акта (Додаток 1) вказується наявність в проєкті акта положень, що негативно впливають або обмежують вільну конкуренцію на відповідному ринку, згідно з рекомендаціями Державної регуляторної служби України щодо оцінки регуляторного впливу проєкту регуляторного акта на конкуренцію в рамках проведення аналізу регуляторного впливу від 30.11.2017 р. Перелік питань розташовано нижче, а також за посиланням, розташованим у QR-коді на останній сторінці цього документу.

Контрольний перелік питань для оцінки регуляторного впливу на конкуренцію

(Додаток 1.2)

Категорія впливу:	Так	Ні
А. Обмежує кількість або звужує коло постачальників. Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Надає суб'єкту господарювання виключні права на поставку товарів чи послуг;		
2. Запроваджує режим ліцензування, надання дозволу або вимогу погодження підприємницької діяльності із органами влади;		
3. Обмежує здатність окремих категорій підприємців постачати товари чи надавати послуги (звужує коло учасників ринку);		
4. Значно підвищує вартість входження в ринок або виходу з нього;		
5. Створює географічний бар'єр для постачання товарів, виконання робіт, надання послуг або інвестицій.		
Б. Обмежує здатність постачальників конкурувати. Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Обмежує здатність підприємців визначати ціни на товари та послуги;		

2. Обмежує можливості постачальників рекламувати або здійснювати маркетинг їх товарів чи послуг;		
3. Встановлює стандарти якості, що надають необґрунтовану перевагу окремим постачальникам порівняно з іншими, або стандарти вищого рівня якості, ніж той, який обрали б окремі достатньо поінформовані споживачі;		
4. Суттєво збільшує витрати окремих суб'єктів підприємств порівняно з іншими (зокрема, внаслідок дискримінаційного ставлення до діючих та нових учасників ринку).		
В. Зменшує мотивацію постачальників до активної конкуренції Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Запроваджує режим саморегулювання або спільного регулювання;		
2. Вимагає або заохочує публікувати інформацію про обсяги виробництва чи реалізації, ціни та витрати підприємств;		
Г. Обмежує вибір та доступ споживачів до необхідної інформації Такий наслідок може мати місце, якщо регуляторна пропозиція:		
1. Обмежує здатність споживачів вирішувати, у кого купувати товар;		
2. Знижує мобільність споживачів внаслідок підвищення прямих або непрямих витрат на заміну постачальника;		
3. Суттєво обмежує чи змінює інформацію, необхідну для прийняття раціонального рішення щодо придбання чи продажу товарів.		

Примітка: Відповідь на питання категорій впливу (категорії А – Г) має бути позитивною у випадку, якщо на будь-яке із питань відповідної підкатегорії отримано позитивну відповідь.

До Контрольного переліку включені питання, які дозволяють виявити наявність у проєкті регуляторного акта будь-якої з чотирьох основних категорій негативного впливу на конкуренцію. А саме:

- обмеження кількості або кола учасників ринку;
- обмеження здатності постачальників конкурувати;
- зниження мотивації суб'єктів господарювання до активної конкуренції;
- обмеження доступу до інформації.

Повертаючись до Висновку щодо результатів здійснення регуляторної та антикорупційної експертизи проєкту регуляторного акта (Додаток 1) у восьмому розділі висновку вказується відповідність проєкту регуляторного акта вимогам статті 8 Закону щодо підготовки аналізу регуляторного впливу, а у дев'ятому – наявність Тесту малого підприємництва (М-Тест) (якщо його складання є обов'язковим) та його відповідність встановленим Законом вимогам.

У підсумку, у десятому розділі зазначаються зауваження, пропозиції, доповнення та зміни, потреба у доопрацюванні проєкту акта або його частини, а також додаткова суміжна інформація.

РОЗДІЛ 4. ВИСНОВОК

Регуляторна політика органів місцевого самоврядування є одним із основних елементів ефективного врядування у громаді. Слід пам'ятати, що для якісного та ефективного впровадження регуляторної політики до напрацювання владних рішень повинні бути залучені усі сторони процесу. З метою дотримання вимог законодавства, підготовки збалансованих рішень, мінімізації корупційних ризиків та недопущення зарегульованості процедур необхідно проводити регуляторну та антикорупційну експертизу рішень та їх проєктів. Для того, щоб вона була вичерпною рекомендуємо використовувати дану Методику, як покрокову інструкцію в цьому процесі, а також супровідні документи, які можна знайти за посиланням у QR-коді, перелік яких буде оновлюватись та збільшуватись по мірі напрацювання актуальних практик.

Ця Методика допоможе перевірити та верифікувати внутрішні процедури та рішення місцевих рад на предмет дотримання принципів законності, прозорості та доцільності, які безпосередньо впливають на ведення підприємницької діяльності та економічний розвиток регіонів. У результаті, громади прийматимуть збалансовані рішення відповідно до процедури, а громадськість та бізнес братимуть активну участь у процесі прийняття рішень.

Використання зазначених інструментів дозволить не допустити прийняття рішень із порушенням встановлених процедур та принципово змінить характер взаємодії місцевої влади з бізнесом та громадськістю.

Методику підготовлено в межах проєкту "Економічний добробут громад через регуляторну та антикорупційну експертизу місцевих рішень", який реалізується за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI) – провідна антикорупційна програма підтримки в Україні, що фінансується ЄС, співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії

**Тематичні корисні матеріали
та супровідні документи
можна знайти за посиланням**

<https://cutt.ly/cWAFcvj>





▶ Lviv Regulatory Hub

📷 @LvivRegulatoryHub

📘 fb.com/LvivRegulatoryHub

✉ LvivRegulatoryHub@gmail.com