

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР
ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ

***Методичне забезпечення проведення
експертизи законодавчих і нормативно-
правових актів в економічній сфері***

Виконавці:

Ю.Б. Іванов

І.О. Губраєва

О.Ю. Іванова

Харків, 2020

Актуальність проблеми для національної економіки

Ефективність проведення реформ у країні залежить від якості законодавчої бази.

Експертиза нормативно-правових актів є засобом забезпечення ефективного державного управління та зниження рівня корупції в Україні. Низька дієвість нормативно-правових актів та корупція перешкоджають економічним реформам, порушують взаємодію між державним апаратом, бізнесом і суспільством, стримують надходження внутрішніх та зовнішніх інвестицій, сприяють криміналізації та тінізації економіки.

Моніторингова експертиза нормативно-правових актів є одним із найважливіших технологічних етапів правотворчості, що спрямовується на оцінку їх регуляторного впливу та дієвості, виявлення положень, які сприяють створенню умов для прояву корупції.



Основним напрямом проведення експертизи нормативноправових актів є оцінювання їх дієвості, регуляторного впливу та виявлення корупціогенних чинників.

Раціоналізація процедур підготовки та прийняття законодавчих та нормативно-правових актів, удосконалення методики проведення їх антикорупційної експертизи дає можливість визначити практичні наслідки втілення нормативно-правових актів на економічну сферу країни.

Саме якість та наслідки розробки, прийняття та вступу в дію законодавчих та нормативно-правових є стимулюючим впливом на розвиток підприємництва в країні, від якого залежить конкурентоспроможність регіональної та національної економіки України.

Проблеми процедури проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері

Загальні проблеми

- Кількість проектів законодавчих та нормативно-правових актів переважає над їх якістю. Лише протягом 2014-2018 рр. ініційовано 7031 законопроектів.
- Низький рівень продуктивності законодавчої роботи. Протягом 2014-2018 рр. серед 7031 ініційованих законопроектів лише 12% стали Законами. 41% законопроектів український парламент розглянув, але вирішив не підтримувати. Значний відсоток законопроектів, 47% від усіх зареєстрованих Верховна Рада України ще не розглянула.
Найгіршою ситуацією характеризується законотворчість у економічній політиці, де з 2014 р. по 2017 р. з 1904 ініційованих законопроектів прийнято лише 172 проекти. Частка законопроектів, що стали Законами за 2014-2017 рр. в економічній політиці – лише 24,6 %, що свідчить про їх низьку якість та корупційні чинники при проходженні законопроектів.
- Неузгодженість законодавства.
- Низька якість та дієвість нормативно-правових актів.

- Корупція при розробці та процедурі проведення експертизи, проходження законопроектів та проектів нормативно-правових актів.
- Відсутність єдиного комплексного стандарту експертизи законодавчих та нормативно-правових актів та їх проектів .

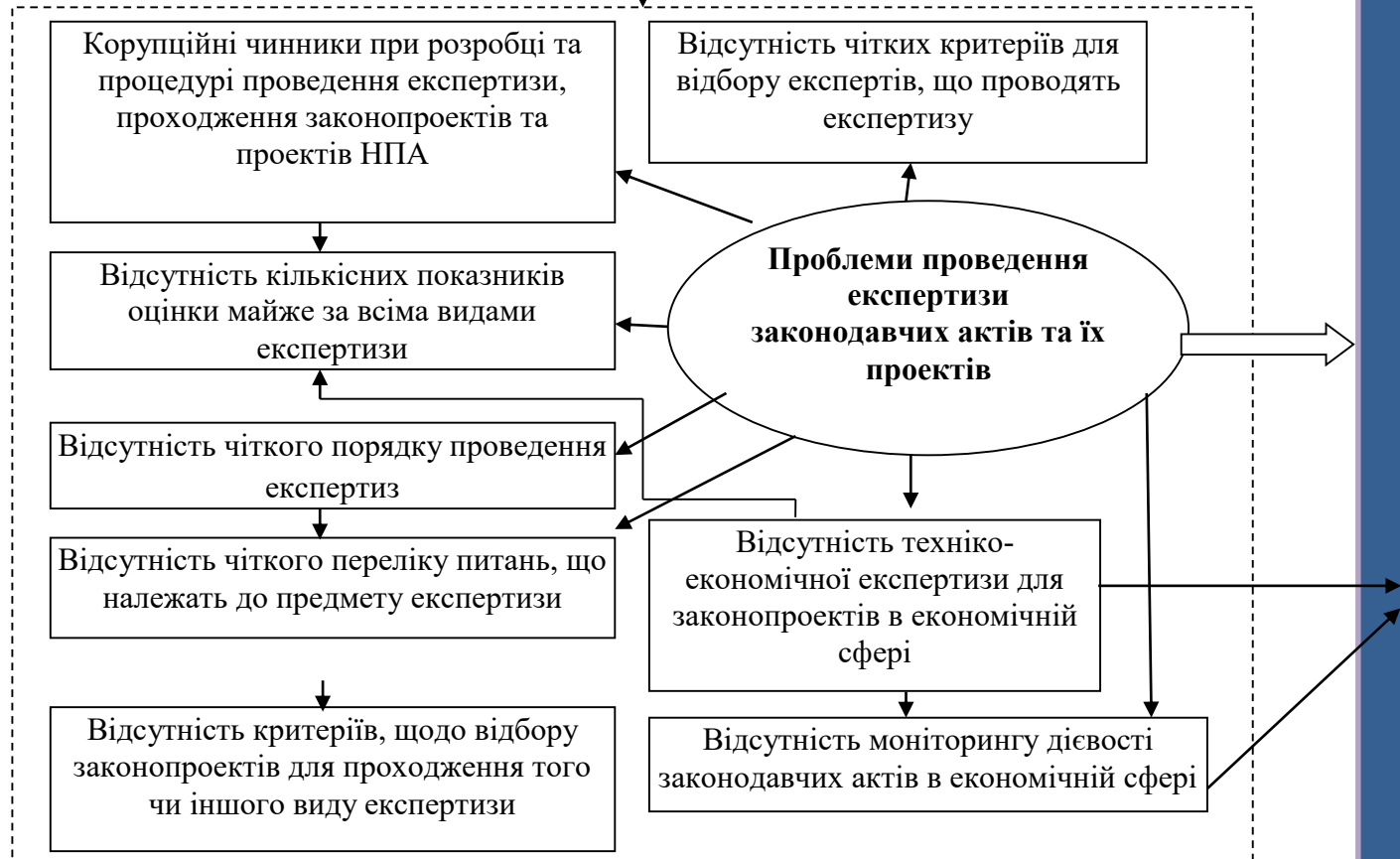
Таблиця 1

Проблеми процедури проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері

Проблеми	Законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють
Проблеми проведення антикорупційної експертизи	
Обмеженість сфер проведення експертизи	• Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056 • Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-V • Наказ Міністерства юстиції України Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи від 23.06.2010 № 1380/5
Відсутність кількісних показників оцінки	
Відсутність чітко визначених етапів проведення експертизи та її складових	
Обмеженість періоду проведення експертизи тільки на етапі реєстрації проекту	

Проблеми проведення правової експертизи	
Відсутність кількісних показників оцінки;	Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-V Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів» № 41 від 21.11.2000
Відсутність чітко визначених складових за етапами проведення експертизи	
Відсутність чіткого переліку питань, що належать до предмета експертизи	
Відсутність критеріїв вибору виду експертизи, що проводиться	
Проблеми проведення аналізу регуляторного впливу	
Відсутність законодавчо-закріпленого переліку інформаційних джерел для проведення АРВ	- Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року №1861-V - Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV. - Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14.12.2010 № 2784-VI . - Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. № 308 - Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308» № 1151 від 15.03.2016
Недосконалість Методики, що ускладнюють процедуру її застосування	
Трудомісткість діючої Методики проведення АРВ	

Відсутність єдиного комплексного стандарту проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів та їх проектів



Низький відсоток розглянутих та прийнятих законопроектів серед ініційованих

Низький рівень продуктивності законодавчої роботи

Кількість проектів законодавчих та нормативно-правових актів переважає над їх якістю

Низька якість проектів законодавчих та НПА

Неузгодженість законодавчих та НПА в економічній сфері

Проблеми недієвості законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері

Прийнято лише 24,6 % законопроектів серед ініційованих в економічній сфері (2014-2018 рр.)

Стимування розвитку підприємницької діяльності

Низька якість законопроектів в економічній сфері

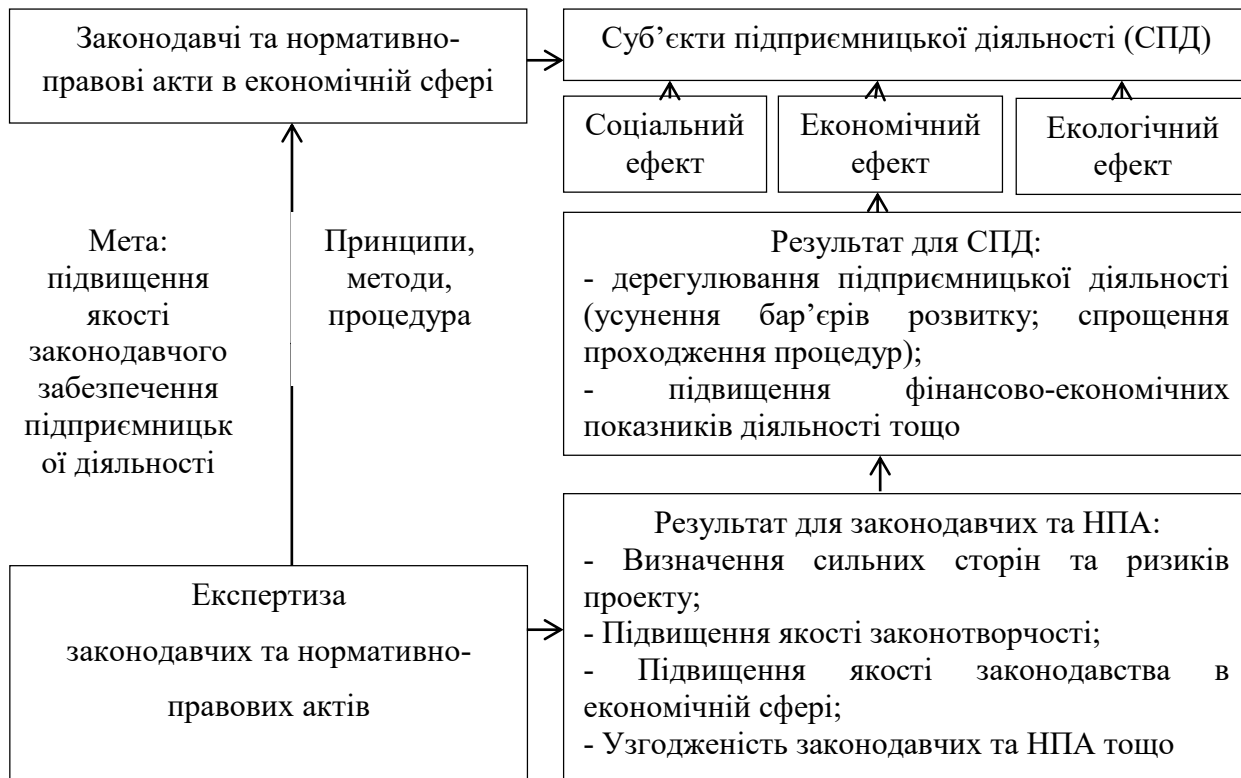
Корупційгенні чинники при реалізації норм Законів

Зниження ефективності регулюючого впливу законів

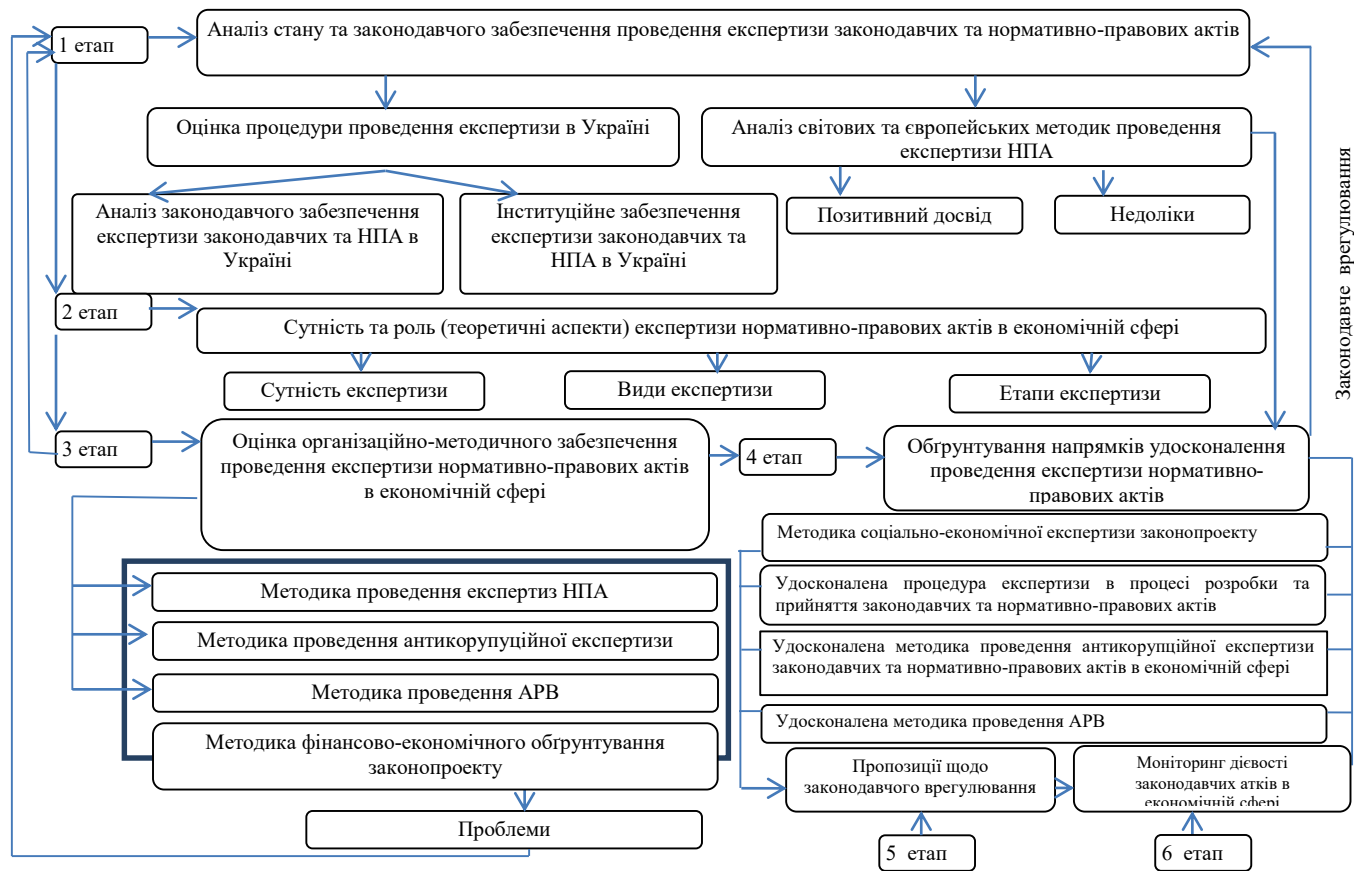
Проблеми трактування норм законодавчих актів суб'єктами



Схема впливу експертизи в процесі прийняття законодавчих актів в економічній сфері



Організаційно-методичне забезпечення удосконалення процесу організації проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері



Етапи Організаційно-методичного забезпечення удосконалення процесу організації проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері



1). **Першим етапом** організаційно-методичного підходу є аналіз стану та законодавчого забезпечення проведення експертизи законодавчих актів, що проведено у 1 розділі роботи. Він включає два напрями оцінки:

- По-перше, аналіз законодавчого забезпечення експертизи законопроектів та проектів законів та НПА в Україні, що включає всі нормативно-правові акти, що регулюють даний процес;
- По-друге, це інституційне забезпечення проведення експертизи. Воно свідчить про розгалуженість органів виконавчої влади, що проводять

експертизу, а також відсутність належного задіяння сторонніх експертів, що проводять експертизу.

- Також аналіз свідчить про відмінність експертизи проектів законодавчих актів в залежності від розробника проекту законодавчого акту. Так, якщо це міністерство чи інший орган влади, що здійснює регуляторну діяльність, то проекти підлягають аналізу регуляторного впливу, а якщо законопроект ініційовано окремими депутатами чи іншими особами, то така експертиза не здійснюється.

При розробці організаційно-методичного підходу до удосконалення процесу організації експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері або нових методик проведення експертно-аналітичної діяльності важливим є використання зарубіжного досвіду організації цієї роботи, з огляду на те, що в деяких зарубіжних країнах є практика проведення подібної експертизи, а головне, це відомі переваги та недоліки даної процедури, що може знизити ризики неефективності експертизи в сучасних умовах в Україні.

Експерти мають бути незалежні та мати міжвідомчий статус.

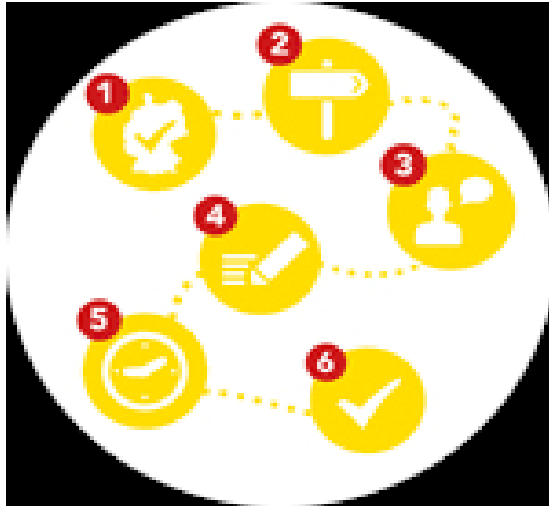
2). **Другим етапом** організаційно-методичного забезпечення удосконалення процесу організації проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері є:

- аналіз сутності експертизи проектів законодавчих актів за її видами;
- аналіз етапів проведення експертизи проектів законодавчих актів за її видами.

3) В результаті чого на **Третьому етапі** виявляється й організаційний механізм проведення експертизи з ідентифікацією переваг та недоліків кожного виду експертизи законопроектів, що зроблено у 1-3 розділах наукової роботи.

4) На **Четвертому етапі** організаційно-методичного забезпечення удосконалення процесу організації проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері розробляються напрями вирішення виявлених проблем

В результаті чого **доцільним є розробка та удосконалення існуючих методик та процедур проведення експертиз:**



- удосконалення процедури експертизи в процесі розробки та прийняття законодавчих та нормативно-правових актів;
- удосконалення методики проведення антикорупційної експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері;
- удосконалення методики проведення аналізу впливу регуляторного акта;
- розробка методики соціально-економічного обґрунтування законопроекту.

Необхідні зміни процедури експертизи в процесі розробки та прийняття законодавчих та нормативно-правових актів:

По-перше, процедуру проходження законопроекту у Верховній Раді України, а саме:

- розширити перелік законопроектів, що містять фінансово-економічне обґрунтування для законопроектів, прийняття яких призведе до зміни показників бюджету, а також для зменшення витрат або збільшення фінансових результатів для суб'єктів господарювання;
- запровадити обов'язковість проведення соціально-економічної експертизи та антикорупційної експертизи на всіх етапах проходження законопроекту для зменшення корупційних ризиків та врахування інтересів всіх учасників соціально-економічних відносин;

- чітко визначити підстави прийняття рішення про необхідність експертизи;
- запровадити механізм проведення всіх видів експертиз на етапах після опрацювання після 1,2,3 читання законопроектів через внесення поправок у їх сутність;
- уточнити формулювання у Регламенті Верховної ради щодо експертиз законопроектів «можуть бути направлені»; «можуть підлягати експертизі». Визначити критерії таких процедур, або видалити невизначеність у читанні Регламенту та здійсненні процедури експертизи законопроектів.

По-друге, потребує впровадження процедура моніторингу відстеження дієвості законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері для можливості корегування законодавчих норм з метою стимулювання підприємницької активності в країні.

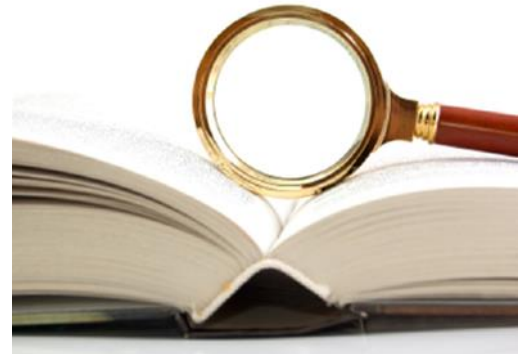
Напрями удосконалення процедури проведення правової експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері

- встановлення вичерпного переліку критеріїв вибору виду експертизи, що проводиться;
- встановлення вичерпного переліку питань, що належать до предмета правової експертизи;
- доповнення Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів кількісними показниками;
- встановлення чітко визначених складових за етапами проведення експертизи.



Напрями удосконалення процедури проведення антикорупційної експертизи

- скасування обмеженості проведення експертизи, а саме встановлення необхідності проведення експертизи щодо всіх проектів НПА в економічній сфері;
- доповнення Методології проведення антикорупційної експертизи кількісними показниками; визначення умов застосування всіх способів усунення корупціогенного фактору;
- встановлення чітко визначених етапів проведення експертизи та їх складових;
- встановлення необхідності проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів після кожного етапу його прийняття тощо.



Напрями удосконалення методики аналізу регуляторного впливу законодавчих та нормативних актів



5) П'ятим етапом організаційно-методичного забезпечення удосконалення процесу організації проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері є законодавче забезпечення запропонованих змін у процедуру проведення експертизи законодавчих актів та розроблених методик соціально-економічної експертизи та удосконалених методик антикорупційної експертизи та процедури проведення АРВ.

Для організації розробки та впровадження заходів з проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів та їх проектів в економічній сфері запропонована дорожня карта

Дорожня карта передбачає основні завдання, що необхідно реалізувати в ході удосконалення процедури проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в ході проходження та реалізації, терміни виконання завдань, а також відповідальні за них органи влади.

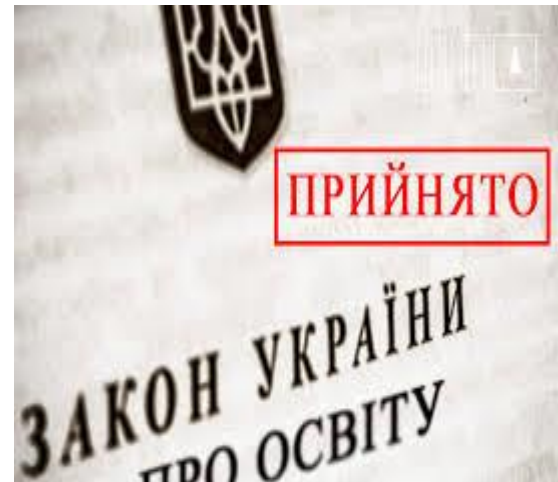
Дорожня карта реалізації заходів з проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів та їх проектів в економічній сфері

№	Завдання	Термін реалізації (роки/квартали)												Відповідальний орган
		2020				2021				2022				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	Удосконалення процедури експертизи в процесі розробки та прийняття законодавчих та нормативно-правових актів													Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Інститут законодавства Верховної Ради України, наукові установи, громадські організації
2	Удосконалення методики проведення антикорупційної експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері													Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, наукові установи, громадські організації
3	Удосконалення методики проведення аналізу впливу регуляторного акту													Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державна регуляторна служба України, наукові установи, громадські організації

4	Розробка та впровадження Методики соціально-економічної експертизи законопроектів в економічній сфері															Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Український союз промисловців і підприємців, наукові установи, громадські організації
5	Розробка та впровадження Моніторингу дієвості законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері															Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Український союз промисловців і підприємців, наукові установи, громадські організації
6	Розробка стандарту проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів та їх проектів															Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Інститут законодавства Верховної Ради України, наукові установи

6) **Шостим етапом** є розробка та проведення моніторингу дієвості законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері для відстеження змін та корегування норм законодавчих актів з метою досягнення цілей, та індикаторів ефективності зазначених в експертизах.

Таким чином, законотворчість в економічній сфері має нести регулюючий та дерегулюючий вплив на всіх суб'єктів соціально-економічних відносин з метою стимулювання підприємницької діяльності в країні та ефективності на рівні держави, що можливе за умови комплексного підходу до експертизи законодавчих та нормативно-правових актів на всіх етапах процедури їх розробки та прийняття.



Сферою застосування є державне управління та регулювання економічного розвитку країни й підприємницької діяльності.

Економічна значимість результатів полягає у підвищенні дієвості законодавчого забезпечення, розробці і формуванні ефективної політики дерегулювання економічних відносин, спрямованої на стимулювання соціально-економічного розвитку країни і створення сприятливих умов ведення бізнесу, зниження рівня корупції.

Соціальна значимість результатів дослідження полягає у розробці заходів, які спрямовані на підвищення економічної та підприємницької активності населення країни та регіонів і скорочення соціальної напруженості у суспільстві.

Практична значимість отриманих результатів полягає у розробці організаційно-методичного забезпечення проведення експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері, моніторингу дієвості, удосконаленні методики проведення антикорупційної експертизи законодавчих та нормативно-правових актів, розробці методики соціально-економічної експертизи законопроектів, а також визначенні в результаті моніторингу дієвості законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері.

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ НАН УКРАЇНИ

Наші контакти:

<https://ndc-ipr.org>

Пров. Інженерний, 1а, Харків, 61166

E-mail: ndc_ipr@ukr.net

Tel/fax +38(057)7020867

