



ЗВІТ

2018 – 2019

ЗМІСТ

I	Про нас	3	c	<i>Дискреційні повноваження як корупціогенний фактор: через призму вітчизняного та міжнародного досвіду</i>	18	VII	Законопроєкти підготовлені за участі нашої команди	26
II	Антикорупційна експертиза законопроєктів до 1 читання	5				VIII	Рейтинг авторів законопроєктів за корупційними ризиками	28
III	Антикорупційна експертиза законопроєктів до 2-го читання	12	d	<i>Аналіз корупціогенних факторів у закордонній практиці проведення антикорупційної експертизи: шляхи вдосконалення законодавства України</i>	20	IX	Аналіз програм кандидатів на посаду Президента України “Старі-нові обіцянки”	29
IV	Онлайн платформа з нашими висновками на кожен законопроєкт	13	e	<i>Публічні закупівлі: відмовитись неможливо покращити</i>	22	X	Комунікація з учасниками передвиборчих перегонів 2019	31
V	Аналітичні дослідження	14	f	<i>Чи співвідноситься прозорість діяльності з ефективністю: аналізуємо роботу парламентських комітетів</i>	24	XI	Публічна комунікація	33
a	<i>Галузева систематизація корупційних ризиків у законопроєктах 2018-2019 років</i>	14				XII	Партнери	34
b	<i>Антикорупційна експертиза законопроєктів: ефективність реалізації на практиці</i>	15	VI	Регіональний розвиток та співпраця	25			



ПРО НАС

Інститут законодавчих ідей — це незалежний громадський аналітичний центр, який покращує законодавство шляхом забезпечення діалогу між суспільством та владою



МІСІЯ

Ми працюємо заради недопущення прийняття законодавства з корупційними, дискримінаційними та неефективними нормами задля побудови країни рівних можливостей, розвитку демократії та верховенства права

ЦІННОСТІ

- ▶ Незалежність від будь-яких державних, політичних та бізнес структур
- ▶ Професійність аналітиків та якість нашого продукту
- ▶ Відкритість до діалогу, співпраці та поширення власного досвіду
- ▶ Відповідальність за власний продукт перед партнерами та суспільством
- ▶ Ефективність роботи з оптимальними ресурсами та максимальним результатом

КОМАНДА



Тетяна Хутор
Голова Правління ІЗІ



Мартина Богуславець
Виконавча директорка ІЗІ



Володимир Антків
Аналітик



Олена Басмат
Аналітик



Артур Карвацький
Аналітик



Анастасія Кривонос
Аналітик



Тарас Рябченко
Аналітик



Андрій Коваль
Аналітик

ШЛЯХ

Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» (далі – ІЗІ або Організація) був заснований у 2017 році на базі Ради громадських експертиз, що функціонувала при Комітеті з питань запобігання та протидії корупції Верховної Ради України (далі - Комітет) 8 скликання.

Рада громадських експертиз (далі – Рада) з 2015 року проводила громадську антикорупційну експертизу усіх без винятку законопроектів, що реєструвалися у парламенті суб'єктами законодавчої ініціативи. Аналітики Ради пройшли відкритий конкурс, що складався з трьох етапів: тестування на знання загального та антикорупційного законодавства, психологічних тестів та інтерв'ю. Члени Ради були обрані за тими ж методиками, що і детективи Національного антикорупційного бюро України. Відтак, із поміж 100 кандидатів було відібрано 10 кращих юристів та вузькоспеціалізованих аналітиків.



АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ ДО 1 ЧИТАННЯ

Антикорупційна експертиза відіграє ключову роль в запобіганні легалізації корупційних схем у законодавстві.

Згідно зі статтею 93 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” кожен проєкт закону, що зареєстрований в парламенті, підлягає експертизі на предмет наявності корупціогенних факторів перед першим читанням. Це понад 7000 законопроєктів за одне скликання.



ЧОМУ МИ ЦЕ РОБИМО?

Згадаємо початок роботи Парламенту 8-го скликання. За перші півроку роботи (грудень 2014 року - липень 2015 року) Комітет з питань запобігання і протидії корупції (далі - Комітет) опрацював в середньому 71% від усіх законопроєктів, які заходили на аналіз (1638 з 2295). При цьому, корупціогенні фактори були виявлені у 5,79% з усіх проаналізованих проєктів.

Водночас вже з вересня 2015 року ситуація суттєво покращилась — охоплення опрацьованих законопроєктів сягнуло 100%. Так, з 1097 доручень Голови ВРУ щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроєктів, було підготовлено 1104 (в тому числі за рахунок підготовлених висновків за попередній період). При цьому кількість законопроєктів, у яких виявили корупціогенні фактори досягла 110, що становить **12,7%** від усіх опрацьованих законопроєктів.



Саме на цей період (вересень 2015 р.) припадає початок роботи Ради громадських експертиз, основним завданням якої було проведення антикорупційної експертизи всіх законопроектів, які надходять на розгляд до Комітету та залучати стейкхолдерів (бізнес-асоціації, галузеві громадські організації, незалежних експертів) до аналізу вузькопрофільних законопроектів.

За 4 роки роботи Рада громадських експертиз проаналізувала 4027 законопроектів, у 474 з яких виявлено корупційні ризики, до 1211 надані зауваження. Із висновками можна ознайомитись у відкритій базі, що велася членами Ради.

Рада громадських експертиз налагодила ефективну співпрацю з Секретаріатом Комітету, завдяки чому спеціалісти Секретаріату отримували висновки Ради заздалегідь та мали можливість врахувати відповідні зауваження під час проведення власного аналізу.

Реалізація проєкту у 2018 та 2019 роках надала можливість продовжити плідну співпрацю Інституту законодавчих ідей з Комітетом (членами та Секретаріатом) та привертати їх увагу до корупціогенних факторів у кожному законопроекті, в якому аналітики ІЗІ знаходили такі фактори незалежно від суб'єктів подання законопроектів.

ЯК МИ АНАЛІЗУЄМО?

Важливо розуміти, що незалежність та обґрунтованість наших висновків забезпечується тим, що фахівці Інституту законодавчих ідей аналізують проекти законів у відповідності до офіційних методичних рекомендацій — Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої [Міністерством Юстиції України №1395/5 від 24 квітня 2017 р.](#)



ЕТАПИ ПРОХОДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ



01



Як тільки законопроекти офіційно реєструється у Верховній Раді України (далі - ВРУ), вони направляються до Комітету для перевірки відповідності вимогам антикорупційного законодавства (антикорупційна експертиза законопроектів)

02



Після цього аналітики нашої команди, відповідно до сфери відання, мають 14 днів, щоб зібрати експертні позиції щодо відповідних законопроектів серед профільних експертних громадських організацій, професійних асоціацій, бізнес-асоціацій, незалежних експертів та сформувані власний висновок із зазначенням наявності чи відсутності корупціогенних факторів у кожному законопроекті

03



Далі ІЗІ надсилає свої висновки Секретаріату Комітету для врахування виявлених нами ризиків при підготовці ним проектів рішень

04



Перед кожним засіданням Комітету Секретаріат готує порядок денний та включає питання щодо антикорупційної експертизи проектів законів, які були попередньо проаналізовані, з урахуванням висновків наданих ІЗІ

05



Безпосередньо перед засіданням Комітету ми також надсилаємо свої висновки народним депутатам України, що є членами Комітету. При необхідності, наші аналітики проводять додаткові консультації та зустрічі з народними депутатами щодо "токсичних" законопроектів

06

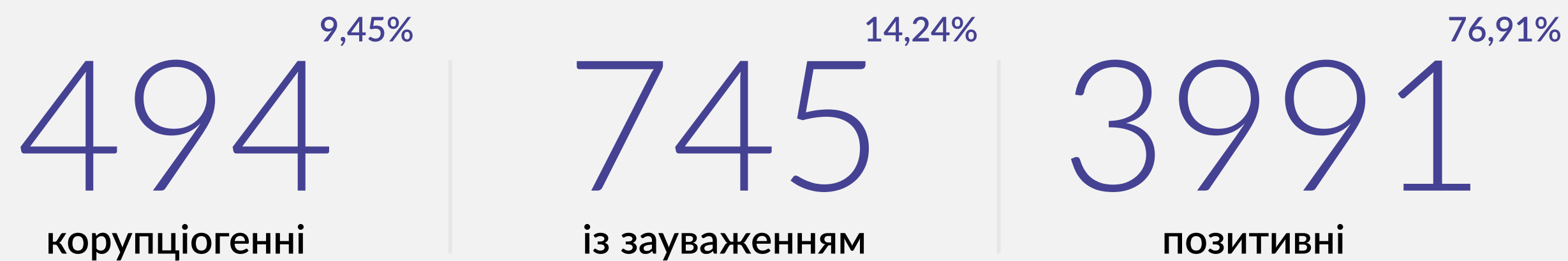


Під час засідання Комітету депутати приймають рішення про відповідність чи невідповідність вимогам антикорупційного законодавства кожного законопроекту, зареєстрованого у ВРУ



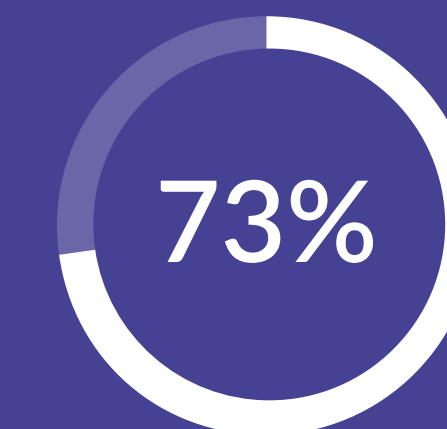
5230

Було проаналізовано за період VIII скликання
аналітиками Організації, з яких:

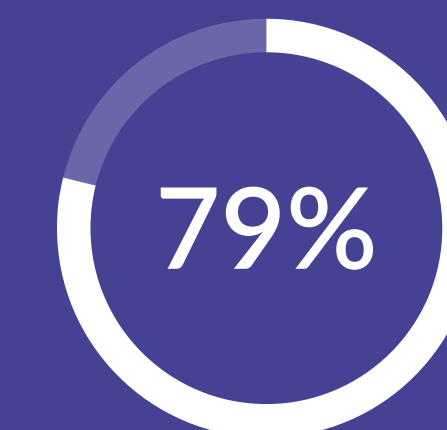


Також, ми підраховали не лише кількість проаналізованих законопроектів, а й відсоток повністю або частково врахованих висновків Комітетом

За 2018 рік такий показник дорівнював



За 2019 рік у VIII скликанні цей показник сягнув



РЕЗУЛЬТАТИ ПРОЄКТУ (VIII СКЛИКАННЯ)



Законопроект № 6688 «Про внесення змін до деяких законів України щодо протидії загрозам національній безпеці в інформаційному секторі»

Авторами законопроекту були члени головного Комітету та члени коаліційної партії. Тож шанси на прийняття були високими.

Суть: законопроект пропонував значно розширити повноваження Служби безпеки України та загрожував свободі слова:

а) розширення концепції технологічного тероризму шляхом додавання “та / або спрямованого на порушення громадської безпеки, залякування населення, спровокування військового конфлікту, міжнародних ускладнень, впливу на прийняття рішень чи вчинення чи неприйняття заходів з боку органів державної влади чи органів місцевого самоврядування” службовим особам цих органів, об’єднанням громадян, юридичним особам або приверненню уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста)». Не визначення цих термінів могло створити надмірні дискреційні повноваження правоохоронних органів через довільне трактування цих положень.

б) у виняткових випадках законопроект дозволяв блокувати доступ до веб-сайту без рішення суду до 48 годин. Це надавало невиправдано широкі дискреційні повноваження прокурорам та слідчим, які могли на свій розсуд тлумачити підстави для таких винятків, використовуючи відповідний інформаційний ресурс, і застосовувати цей захід на строк не менше 48 годин.

Результат: Секретаріат Антикорупційного комітету не надав зауважень на законопроект до засідання Комітету. Тому, наша команда підготувала висновок із залученням Радника ОБСЄ з питань свободи преси у Відні Андрія Ріхтера, який дав негативну оцінку щодо цієї законодавчої ініціативи. Думку було перекладено та направлено до Секретаріату Комітету. 16 січня 2019 року депутати Комітету прийняли офіційне рішення про невідповідність законопроекту вимогам антикорупційного законодавства.

Автори відкликали проєкт закону.



Законопроект № 9460 «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей процедури публічних закупівель під час правового статусу воєнного стану»

Законопроект було оголошено Президентом П. Порошенком як невідкладний.

Суть: Пропонувалося дозволити сторонам збільшувати або зменшувати обсяг закупівель, суму, тривалість договору та виконання зобов’язань за договором. Жодних обмежень щодо збільшення обсягу закупівлі та суми договору не було. Тому навіть, якщо ціна контракту становила 100 мільйонів, його можна було б збільшити до 200 мільйонів і більше, використовуючи додаткові угоди. Такі випадки насправді вже мали місце - 4-х посадовців підозрювали у розкраданні близько 5 мільйонів євро в закупівлі пального для потреб армії. Ціна контракту була збільшена на 16%.

Законопроектом було дозволено здійснювати закупівлі в оборонній сфері протягом 1 дня і без проведення тендеру. Більше того, час на оскарження рішення про закупівлю становив лише один день.

Результат: Попередньо законопроект було заплановано внести до порядку денного засідання Комітету, як такий, що

не містить корупційних ризиків. Однак, аналітики ІЗІ виявили корупціогенні фактори та повідомили про них Секретаріат та членів Комітету. У підсумку законопроект був визнаний таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Президент відкликав проєкт закону.

ПРИКЛАДИ



1040

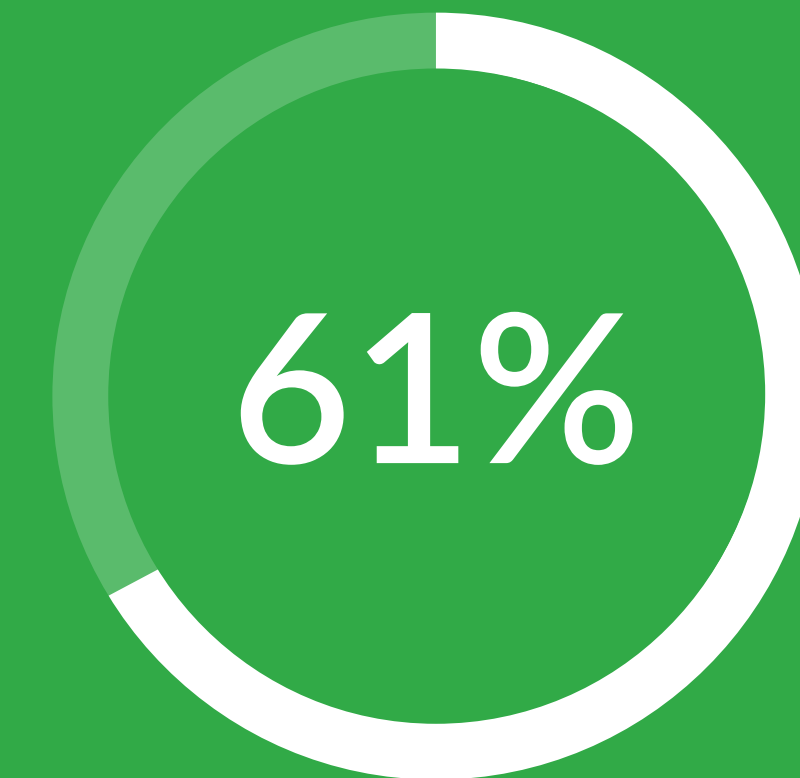
Було проаналізовано за період ІХ скликання
аналітиками Організації, з яких:

95^{9,13%}
корупціогенні

333^{32,02%}
із зауваженням

612^{58,85%}
позитивні

У ІХ скликанні показник впливу дорівнює



**РЕЗУЛЬТАТИ ПРОЄКТУ
(ІХ СКЛИКАННЯ)**



Законопроект 1038 «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» (щодо приведення Закону України «Про статус народного депутата України» у відповідність із Конституцією України)»

Законопроект був одним з перших поданих представниками коаліційної більшості.

Суть: Законопроект передбачає можливість позбавлення депутата мандату керівництвом партії, у разі:

- ▶ невходження до депутатської фракції політичної партії як за списками, так і в мажоритарних округах
- ▶ припинення його членства в такій фракції – тобто і тих, хто вийшов самостійно, і тих, кого вирішила виключити фракція.

Ці зміни не відповідають статті 81 Конституції України та надають широкі дискреційні повноваження керівництву партії, що є корупційним фактором.

Результат: Попередньо законопроект було заплановано внести до порядку денного засідання Комітету, як такий, що не містить корупційних ризиків. Однак аналітики ІЗІ виявили корупціогенні фактори та повідомили про них Секретаріат та членів Комітету. У підсумку законопроект був визнаний таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Розгляд законопроекту зупинено.



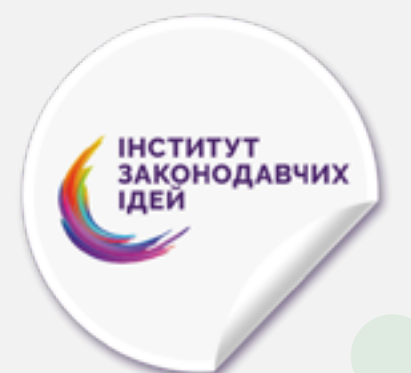
Законопроект № 2285 «Про державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор»

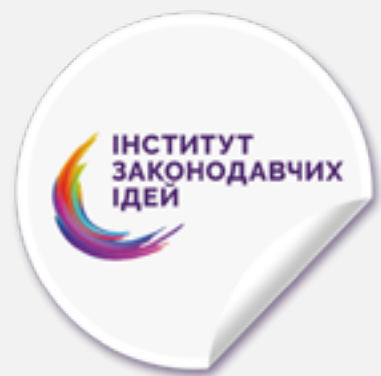
Суть: Перший законопроект про “гральний бізнес” було зареєстровано у жовтні 2019 року. Ним передбачалося відкриття ринку азартних ігор, створення нового органу в цій сфері, порядок надання ліцензій, контроль та нагляд у сфері азартних ігор. За короткий проміжок часу депутати запропонували 7 альтернативних законопроектів. Аналітиком Організації було підготовлено 8 висновків на відповідні законопроекти та надіслано Секретаріату Комітету. Ключові зауваження стосувалися процедури обрання Голови та членів регуляторного органу, адміністративних процедур проведення перевірок, прав та обов’язків посадових осіб. Також наголошено на важливих зауваженнях по суті щодо конкретних видів азартних ігор, вимог до готелів та ліцензійних умов для отримання ліцензій.

Результат: Усі зауваження надані ІЗІ були враховані Комітетом при написанні проєкту рішення, який був підтриманий народними депутатами-членами Комітету.

Пізніше, після відправлення на доопрацювання законопроекту №2285, було зареєстровано нову його версію №2285-д та три альтернативних до нього. Наш аналітик співпрацював з Секретаріатом Комітету для формування рішення Комітету. Ключові зауваження Організації було враховано при голосуванні за рішення Комітету по кожному із законопроектів.

ПРИКЛАДИ





АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ ДО 2-ГО ЧИТАННЯ

У 2019 році було запущено пілотний проект щодо аналізу законопроектів до 2-го читання

ЧОМУ МИ ЦЕ ЗРОБИЛИ?

Чотирирічний досвід проведення антикорупційної експертизи до 1-го читання показав обмеженість ефективності аналізу законопроектів лише до 1-го читання. Адже частими є випадки, коли текст законопроекту до 2-го читання кардинально відрізняється від тексту до 1-го читання. Причиною є недосконалість Регламенту ВРУ, яким не передбачено проведення обов'язкового аналізу та розгляду законопроектів на предмет наявності корупціогенних факторів у тексті пропозицій та поправок, які вносяться перед 2-гим читанням. Тому маємо ситуації, коли хороший, корисний законопроект, після внесення до нього змін перетворюється в корупційний та стає законом.

ЯК МИ ЦЕ ЗРОБИЛИ?

Поправки та пропозиції були розглянуті експертами організації на предмет наявності в них корупціогенних факторів з використанням Методології проведення антикорупційної експертизи.

Аналітики Організації залучали до аналізу окремих законопроектів зовнішніх експертів. Для більш ефективного аналізу аналітики були включені до робочих груп, а також брали участь у розробці поправок та пропозицій до законопроектів.

Спочатку ми аналізували враховані головним комітетом поправки та пропозиції, адже вони мали найбільший шанс на прийняття. Однак зіткнулися з тим, що часто кінцева таблиця з врахованими головним комітетом поправками та пропозиціями була відсутня на веб-сайті Парламенту. У зв'язку з цим нам довелося змінити стратегію і почати аналізувати таблицю з усіма поданими поправками та пропозиціями.

РЕЗУЛЬТАТ ПРОЄКТУ

Наша команда провела антикорупційний аналіз **20-ти законопроектів** до другого читання.

Висновки громадської антикорупційної експертизи до другого читання надіслано народним депутатам України перед голосуванням або в профільні комітети (якщо рішення щодо підтриманих поправок та пропозицій ще не було прийняте), або в парламент (якщо комітет вже прийняв рішення щодо підтримки ризикованих положень).

Інформацію щодо проаналізованих законопроектів висвітлено в соціальних мережах та на сайті організації.

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ

Висновки до законопроектів Верховної ради VIII скликання

Висновки до законопроектів Верховної ради IX скликання

Рада громадських експертиз

Статистика за весь час

4027
законопроектів проаналізовано

474
проаналізованих законопроектів містять корупційні ризики

1211
проаналізованих законопроектів мають зауваження

Детальніше про проект

ВИСНОВКИ ДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ

ЗА ОСТАННІЙ МІСЯЦЬ

108
законопроектів проаналізовано

39
проаналізованих законопроектів мають зауваження

12
законопроектів містять корупційні ризики

Введіть автора, номер чи назву законопроекту

Профільний комітет

Висновки

Очистити фільтри

Реєстраційний №	Дата реєстрації	Назва	Головний комітет	Висновок
-----------------	-----------------	-------	------------------	----------

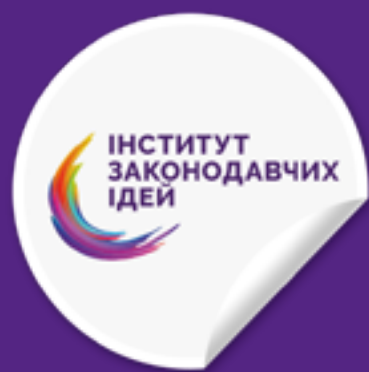
ОНЛАЙН ПЛАТФОРМА З НАШИМИ ВИСНОВКАМИ НА КОЖЕН ЗАКОНОПРОЄКТ

Важливим та завершальним етапом антикорупційної експертизи є висвітлення усіх висновків до законопроектів на офіційному сайті Організації, щоб будь-хто міг ознайомитись з виявленими корупціогенними ризиками кожного законопроекту. Командою ІЗІ було створено [єдиний відкритий реєстр висновків на усі законопроекти, що зареєстровані у ВРУ](#), який оновлюється на постійній основі.

Висновки на законопроекти можуть бути відфільтровані за профільними комітетами та типом висновку, який може бути позитивний (законопроект повністю відповідає вимогам антикорупційної експертизи), негативний (законопроект містить

В окремих розділах сайту представлено інформацію про [висновки до законопроектів VIII скликання](#), інформацію про [висновки до законопроектів IX скликання](#) та [методологію](#), відповідно до якої ми аналізуємо їх на відповідність вимогам антикорупційного законодавства.

суттєві корупційні ризики і не підлягає покращенню) або із зауваженням (у законопроекті є прояви корупції, проте їх можна усунути на етапі підготовки законопроекту до другого читання).



АНАЛІТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Практичне проведення антикорупційної експертизи, підготовка галузевих роз'яснень та коротких аналітик є не єдиними завданнями, які ми перед собою ставили.

У процесі проведення експертизи, аналізу різних нормативно-правових актів, у 2019 році ІЗІ було проведено ряд аналітичних досліджень задля поліпшення методологічної основи проведення антикорупційної експертизи з урахуванням кращої міжнародної практики та усунення проблем на шляху ефективного реалізації антикорупційної експертизи в Україні.

«ГАЛУЗЕВА СИСТЕМАТИЗАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ЗАКОНОПРОЄКТАХ 2018-2019 РОКІВ»

У даному аналітичному дослідженні систематизовано найбільш типові корупціогенні фактори, техніко-юридичні недоліки та індикатори корупціогенності, які були допущені суб'єктами законодавчої ініціативи під час написання законопроектів. Відтак, було виділено 11 комітетів ВРУ, до яких було подано найбільшу кількість корупційних законопроектів.

«АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ: ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ НА ПРАКТИЦІ»

✘ Проблема

За здійснення антикорупційної експертизи в Україні одночасно відповідає 3 органи:

- ▶ Міністерство юстиції (з 2010 року)
- ▶ Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (з 2013 року)
- ▶ Національне агентство з питань запобігання корупції (з 2015 року)

Однак, в Україні цей інструмент є досить новим, механізм його реалізації є недостатньо публічним, результати маловідомі, як і причини, що їх зумовлюють.

? Як ми досліджували

Шляхом зведення даних цих трьох інституцій, нам вдалося виявити 83 законопроекти, які стали спільним об'єктом антикорупційної експертизи для трьох органів. Результати показали нерівномірне виявлення корупційних факторів у законопроектах:

- ⋮ До **79,6 %** (67 з 83) проаналізованих законопроектів не було надано жодного зауваження жодним органом. На 66 з них позитивні висновки надали лише Мін'юст та Комітет ВРУ, натомість НАЗК свого висновку не надало.
- ⋮ До **16** законопроектів (20,4 %) було висловлено зауваження (корупціогенні фактори або інші зауваження щодо невідповідності антикорупційному законодавству). У 10-ти з них ризики були виявлені лише Комітетом; 1 – лише НАЗК, 1 – лише Мін'юстом.

Ґрунтуючись не лише на кількісних показниках чи їх співставленні, ми вивчили системні проблеми та ускладнення, які заважають якісно та ефективно реалізовувати інструмент антикорупційної експертизи кожним з органів.

На додачу до аналізу нормативного регулювання цих інституцій, ми провели **6 анонімних інтерв'ю** з особами, які працюють/працювали у кожній із них та безпосередньо були залучені до реалізації функції проведення антикорупційної експертизи, при чому не тільки з представниками керівної ланки, а й із рядовими службовцями.

✓ Отримані результати

Результати проведеного дослідження демонструють, що інструмент антикорупційної експертизи може стати дієвим превентивним механізмом у запобіганні корупції, але наразі використовується органами, які уповноважені її проводити, неефективно.

Окрім рекомендацій кожному органу, ми пропонуємо конкретні кроки для виправлення ситуації, яка склалася. Реалізація таких кроків:

а) не призведе до суттєвих затрат бюджетних ресурсів

б) за наявності політичної волі – не потребує значних витрат часу на реалізацію.

1 /5

Використанню інструменту антикорупційної експертизи перешкоджає відсутність механізму, який реалізує вплив негативних висновків, складених за результатами експертизи — зокрема, відсутність наслідків для проєкта акта, щодо якого надано висновок про наявність корупціогенних факторів. Такий механізм потрібно розробити на рівні змін до Законів «Про запобігання корупції», «Про Регламент ВРУ», постанови «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» та імплементувати на рівні спеціально розроблених підзаконних актів — на виконання цих змін.

2 /5

Будучи найменш продуктивним у напрямку проведення антикорупційної експертизи з усіх аналізованих нами органів, вважаємо, що саме НАЗК повинне бути найактивнішим у реалізації даної функції, адже як Комітет ВРУ, так і Мін'юст є більшою мірою залежними від різного роду впливів та не мають законодавчо передбаченої безсторонності у прийнятті рішень, порівняно із НАЗК.

3^{/5}

Жоден з органів не уповноважений здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів до 2-го читання, хоча саме на цьому етапі шляхом внесення пропозицій та поправок законопроект може зазнати суттєвих змін. Тому левову частку ресурсів слід спрямовувати саме у цьому напрямку.

4^{/5}

Повноцінна реалізація функції антикорупційної експертизи можлива, на нашу думку, за наявності профільних фахівців у вузьких галузях, які працюватимуть виключно (або переважну частину робочого часу) над експертизою у своїх профільних галузях та обов'язковим проведенням консультацій із представниками громадськості, які є фахівцями у галузі або мають релевантний досвід.

5^{/5}

Слід розробити оновлену методологію проведення антикорупційної експертизи, у якій врахувати досвід її проведення та найкращі рекомендації. Необхідно, щоб дана методологія була максимально простою для застосування та посилення на її норми при написанні висновків антикорупційної експертизи, мала чітку структуру та не містила надмірно деталізованих норм.

«ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЯК КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР: ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ»

✘ Проблема

Вперше, офіційно, термін «дискреція» було вжито у Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 24 квітня 1998 року. Однак, публічним термін «дискреція (дискреційні повноваження)» став лише у 2007 році під час розгляду Конституційним Судом України Указу Президента № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України». Тоді, Президент Віктор Ющенко видав Указ про розпуск Парламенту з підстав, які не були передбачені Конституцією України, що викликало

ряд дискусій про правомірність такого суперечливого рішення. Саме в той час українські засоби масової інформації почали масово вживати термін «дискреція», яким обґрунтовували правомірність дій Президента, навіть якщо Конституція України вчинення таких дій не дозволяла.

З того часу під поняттям «дискреційні повноваження» почали розуміти вседозволеність, що пов'язана з широкими повноваженнями компетентних органів, які приймають відповідні рішення та пов'язана з корупцією.

? Як ми досліджували

У даному дослідженні описано питання дискреції та дискреційних повноважень. Досліджено методичні рекомендації щодо проведення антикорупційної експертизи законопроектів, в частині визначення дискреційних повноважень, які існують в Україні.

Вивчено методичні рекомендації в частині визначення дискреційних повноважень таких країн як: **Литва, Узбекистан, Азербайджан, Боснія і Герцеговина**, модельний закон про антикорупційну експертизу СНД.



✓ Отримані результати

Із проаналізованих методологій, як українських так і зарубіжних, виокремлено усі ознаки дискреційних повноважень. На підставі цього було розширено ознаки дискреційних повноважень. Сформовано висновок про можливість доповнення чинної, затвердженої Міністерством юстиції України, методології проведення антикорупційної експертизи законопроектів новими ознаками дискреції.

Зокрема, в дослідженні ми звернули увагу на методичні рекомендації проведення антикорупційної експертизи законопроектів та нормативно-правових актів країн колишнього Радянського Союзу. Оскільки, вказані країни містили приблизно такий рівень корупції як і в Україні, тому, вважаємо, що методичні рекомендації вказаних країн можуть бути більш релевантні до українських реалій.



«АНАЛІЗ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ В ЗАКОРДОННІЙ ПРАКТИЦІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ — ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ»

✘ Проблема

В Україні проводиться антикорупційна експертиза законопроектів на наявність корупціогенних факторів, що можуть призвести до корупційних діянь. Порядок та етапи експертизи представлені у Методології проведення антикорупційної експертизи.

В той же час представлена класифікація корупціогенних факторів у вітчизняній Методології не повністю охоплює всі ті обставини, правила, норми та положення, які, у випадку використання їх на практиці, стають причиною та можливістю для виникнення корупційних відносин.

? Як ми досліджували

Для дослідження обрані такі країни – **Молдова, Литва, Узбекистан, Вірменія, Албанія.**

У Молдові виокремлено 9 груп корупціогенних факторів, кожна з яких детально розкривається з прикладами законодавчих норм. Антикорупційна експертиза є обов'язковою.

При проведенні антикорупційної експертизи в Литві, акт про її проведення містить 14 питань, відповідь на які дає можливість визначити – чи присутні або відсутні корупціогенні фактори. Експертиза не є обов'язковою для врахування, однак проводиться моніторинг врахування її висновків.

В Узбекистані існує 3 групи корупціогенних факторів, що охоплюють щонайменше 5 корупціогенних факторів кожна. Результати антикорупційної експертизи є обов'язковими для врахування.

У Вірменії представлено 12 корупціогенних факторів, без поділу на групи, антикорупційна експертиза не є обов'язковою для врахування.

Антикорупційна експертиза в Албанії охоплює 33 корупціогенних фактори, що викладені в 7 групах, втім така експертиза має необов'язковий характер.



✓ Отримані результати

За результатами проведеного аналізу ми дійшли до висновку, що частина корупціогенних факторів в закордонних методологіях антикорупційної експертизи за змістом збігається із тим розумінням, яке закладене у визначення корупціогенних факторів в українській Методології проведення антикорупційної експертизи, частина ж є новаторськими та такими, що справедливо заслуговують на їх імплементацію в вітчизняне законодавство.

Саме тому ми пропонуємо впровадити у вітчизняне законодавство такий корупціогенний фактор як невідповідність нормативно-правового акта вимогам національного антикорупційного законодавства та міжнародним стандартам у цій сфері.

При зміні Методології проведення антикорупційної експертизи варто додати таку групу корупціогенних факторів, як недостатня прозорість у функціонуванні відповідних органів і процедур.

«ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: ВІДМОВИТИСЬ НЕМОЖЛИВО ПОКРАЩИТИ»

× Проблема

Дослідження стосується уникнення корупційних ризиків у системі публічних закупівель.

Визначено чинники, які порушують права добросовісних учасників та призводять до втрати бюджетних коштів у великих розмірах, а саме приховування в системі предмету тендеру, поділ закупівлі на дрібніші частинки та підвищення цін після підписання договору за допомогою додаткової угоди.

? Як ми досліджували

Досліджено розвиток системи державних закупівель з часу першого вітчизняного Закону «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 2000 року до оновленої редакції Закону «Про публічні закупівлі», що набуде чинності у квітні 2020 року.

У дослідженні використано аналітичні матеріали практиків процесу закупівель із визначенням ТОП схем, які використовуються замовниками чи виконавцями. З моменту створення всього в електронній системі закупівель було зареєстровано близько 35 тисяч організаторів закупівель та понад 210 тисяч учасників закупівель.

Оголошено 2,730 мільйона закупівель, очікуваною вартістю майже 2,072 трлн. грн., з яких: 458 тис. надпорогових закупівель з очікуваною вартістю 1,626 трлн. грн., 784 тис. допорогових закупівель, з очікуваною вартістю майже 235 млрд. грн. та опубліковано 1,488 млн звітів про укладені договори на сумму 210 млрд. грн.

У дослідженні визначено чинники, які порушують права добросовісних учасників та призводять до витрати бюджетних коштів у великих розмірах, а саме приховування в системі предмету тендеру, поділ закупівлі на дрібніші частинки та підвищення ціни після підписання договору, оформлюючи це додатковою угодою.



✓ Отримані результати

На сьогоднішній день, нова редакція ЗУ «Про публічні закупівлі» надає всі можливості змінити на краще ситуації щодо змов учасників тендерів між собою. Ефективне запровадження рамкових угод дозволяє замовникам заощадити час та скоротити транзакційні витрати, а також досягти істотного заощадження коштів державного бюджету. Справа за ефективним застосуванням цих норм контролюючими органами.

На основі дослідження, вважаємо, що виконання законодавства залежить від ефективного нагляду контролюючих органів. Найбільше зловживань

та ігнорувань вимог системи здійснюється у тісній співпраці замовника та постачальника. У більшості з випадків порушень або державний замовник чи переможець тендеру свідомо порушують правила «Prozorro», тобто порушують вимоги законодавства про публічні закупівлі, або вони разом скоюють адміністративні правопорушення.

Якщо узагальнити досвід та спробувати виділити окремі способи, якими українські чиновники уникали закупівельну систему, то серед найпопулярніших способів будуть:

1

Зміна ціни договору за допомогою підписання додаткових угод

2

Закупівлі на суму менше 200 тисяч грн

3

Змова учасників тендеру

«ЧИ СПІВВІДНОСИТЬСЯ ПРОЗОРИСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ З ЕФЕКТИВНІСТЮ: АНАЛІЗУЄМО РОБОТУ ПАРЛАМЕНТУ»

✘ Проблема

Парламент будь-якої демократичної країни, в тому числі й України, вважається центральним інститутом демократії, адже саме ним встановлюються правила, які є обов'язковими для всіх, правила, за якими функціонує і судова, і виконавча гілка влади.

Проте, саме ефективність діяльності цього органу є об'єктом критики громадського та експертного середовища, що корелюється із низькою довірою українців до Верховної Ради України (рівень довіри – 5,3 %).

Офіційна оцінка ефективності

законодавчого органу не передбачена, а громадські експерти в переважній більшості використовують звужені критерії оцінки, а саме – кількість законопроектів, які стали законами. При цьому місце прозорості в такій оцінці парламенту досліджено недостатньо глибоко, хоча сама важливість прозорості діяльності не ставиться під сумнів. Виникає питання – наскільки затрати на прозорість є виправданими та як вони допомагають ефективності? Адже для забезпечення прозорості використовуються значні ресурси, наприклад, інформаційний портал «Рада», Е-парламент, програма «Відкритий парламент» та ін.

? Як ми досліджували

Автори проаналізували діяльність окремих Комітетів Верховної Ради України на предмет їх ефективності та порівняли результати з рейтингом прозорості цих Комітетів, які публікувалися у 2018. Так, ми використали такі критерії ефективності:

1. Належне виконання законопроектної та контрольної функцій комітету
2. Співпраця членів комітетів
3. Плюралістичність представництва
4. Регулярність зібрань комітету
5. Дотримання законодавчих процедур прийняття рішень
6. Обґрунтування рішень

В контексті прозорості та відкритості діяльності комітетів, які у різних дослідженнях часто несправедливо змішують, автори розмежували ці два поняття. Під прозорістю запропоновано розуміти ступінь забезпечення доступу громадян до публічної інформації, яка знаходиться у їх розпорядженні (як за запитами, так і за власною ініціативою). Під відкритістю запропоновано розуміти функціональну характеристику діяльності парламенту, яка визначає рівень реалізації демократії участі, тобто залучення громадян до вирішення законодавчого процесу.

Так, в ході дослідження порівнювалися результати діяльності лідера рейтингу прозорості та відкритості серед комітетів парламенту – Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Проведений аналіз підтвердив, в цілому, ефективну діяльність

комітету, що виявлялася у регулярних зібраннях, активній роботі підкомітетів, неформалізованої контрольної функції та високому рівні експертизи Комітету, тобто – високому рівню професійної підготовки апарату.

Також з метою аналізу вивчалася діяльність Комітету з питань європейської інтеграції, з огляду на його важливість в рамках активних євроінтеграційних процесів та виконання Угоди про асоціацію Україна-ЄС. Аналіз діяльності показав, з одного боку, високу пріоритетність сфери діяльності Комітету, з іншого – відсутність експертизи тієї кількості законопроектів, якої від Комітету вимагав закон. Контрольні функції Комітету виконувалися не часто. При цьому більшість інформації для аналізу було отримано авторами не із відкритих даних.



✓ Отримані результати

Обидва комітети відповідають за пріоритетні реформи країни. Обидва комітети займаються тим, що цікавить громадськість.

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування дотримувався, за результатами дослідження, не лише високих стандартів прозорості та відкритості, а й високих стандартів ефективності:

- ▶ Висвітлення на вебсайті необхідної інформації про діяльність
- ▶ Якісні та деталізовані звіти
- ▶ Активна робота підкомітетів, без детального опрацювання яких питання не виносилися на розгляд Комітету
- ▶ Залучення стейкхолдерів та міжнародних експертів для підвищення якості аналізу

Комітет з питань європейської інтеграції, забезпечуючи низький рівень прозорості своєї діяльності, одночасно

не використовував усі можливості для ефективнішої реалізації своїх повноважень:

- На вебсайті висвітлена мінімально необхідна інформація, яка не демонструє роботу Комітету;
- Звіти, переважно на одну сторінку, не дають розуміння про активності Комітету на сесії;
- Оцінка імплементації прийнятого законодавства не здійснюється взагалі;
- Робота підкомітетів не визначається ефективністю;
- Комітет здійснює лише часткову експертизу законопроектів із числа тих, які необхідно оцінити згідно закону

Автори дійшли до висновку, що якщо комітету є ще показувати — він це показує. Таким чином прозорість є звітом про власну ефективність. Прозорість діяльності — це оприлюднення результатів спільної праці усього комітету.





РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА СПІВПРАЦЯ

Для нас залишається надзвичайно важливим регіональний розвиток, зокрема такий підхід, котрий передбачає поширення антикорупційного досвіду організацій, які працюють на національному рівні на регіональні інституції.

Завдяки роботі команди, на сьогодні антикорупційна експертиза має можливість поширитись і на місцевий рівень.

Так, для створення реального механізму боротьби з корупцією на місцях, нами, наприкінці 2019 року, було підписано Меморандум про співпрацю з Київською міською радою (далі — КМР).

Відповідно до нього, наша команда співпрацюватиме з КМР задля виявлення корупційних ризиків при розробці та прийнятті нормативно-правових актів КМР та її виконавчим органом (Київською міською державною адміністрацією), запобігання внесення корупційних норм до нормативно-правових актів, проведення незалежної громадської антикорупційної експертизи проєктів таких нормативно-правових актів. Планується робота щодо виключення положень, які містять корупційні ризики не тільки з проєктів нормативно-правових актів, а й діючих нормативно-правових актів Київської міської ради (КМДА).

Також, Інститут законодавчих ідей розпочав роботу з керівниками Львівського регуляторного хабу та представниками Сектору доброчесності та запобігання корупції Львівської міської ради щодо налагодження співпраці з розвитку антикорупційної та регуляторної експертизи нормативно-правових актів Львівської міської ради та її виконавчих органів. Наша Організація зосереджується на антикорупційній експертизі, визначаючи найбільш ризиковані сектори та допомагає сформулювати методологію щодо визначення ризиків у процесі прийняття рішень місцевими органами влади.

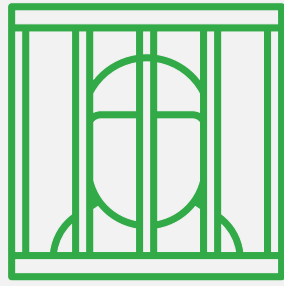


ЗАКОНОПРОЄКТИ ПІДГОТОВЛЕНІ ЗА УЧАСТІ НАШОЇ КОМАНДИ

Наша Організація займається не лише аналітичною роботою, а й долучається безпосередньо до розробки законодавства



Нашими аналітиками було організовано робочу групу щодо розроблення законопроекту, метою якого була оптимізація виборчого процесу за кордоном та усунення законодавчих і організаційних перешкод для голосування українців на закордонному виборчому окрузі. До вказаної робочої групи були долучені активні представники української діаспори та іммігранти, представники Міністерства закордонних справ України. Було проведено ряд консультацій з членами Центральної виборчої комісії України та народними депутатами України. Наслідком чого було розроблено законопроект **№10053** «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права голосу на закордонних виборчих дільницях».



Організовано робочу групу щодо розроблення законопроекту, який спрямований на усунення прогалини у законодавчому регулюванні питання кримінальної відповідальності за незаконне збагачення (нова редакція статті про незаконне збагачення). Членами робочої групи було проведено ряд консультацій з провідними експертами з кримінального права і детективами Національного антикорупційного бюро України та підготовлено законопроект **№ 10110-5** «Проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне збагачення», що був переданий парламентарям.



Інститут законодавчих ідей став активним членом робочої групи, створеної при профільному комітеті, з підготовки законопроекту про незаконне збагачення на основі 13 поданих законопроектів. Багато запропонованих нашим аналітиком положень було включено до остаточної версії зареєстрованого законопроекту **№ 10110-д** «Проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне збагачення», що була прийнята робочою групою.



Аналітики Організації протягом останніх років досліджували проблему доступу правоохоронних органів, зокрема Національного антикорупційного бюро України, до банківської таємниці. Попередньо прокомуніковані пропозиції з практиками та детективами, були передані нашими аналітиками народним депутатам профільного Комітету, та були підтримані до 2-го читання законопроекту **№ 1031** «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів», який згодом став законом.





РЕЙТИНГ АВТОРІВ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ЗА КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

Кожен із зареєстрованих у ВРУ законопроектів отримує висновок на відповідність вимогам антикорупційного законодавства, який у подальшому підтверджується рішенням Антикорупційного комітету, за яке проголосувала більшість його членів



На основі усіх проаналізованих нами законопроектів, зареєстрованих суб'єктами законодавчої ініціативи у Парламенті 8-го скликання (Президентом, Кабінетом Міністрів України чи народними депутатами України (одним або декількома), з метою ознайомлення громадськості, журналістів та всіх зацікавлених осіб було створено [рейтинг авторів законопроектів за корупційними ризиками](#).

Відповідно до цього рейтингу, можна прослідкувати: через який комітет пройшла найбільша кількість корупційних законопроектів; авторів законопроектів, які зареєстрували найбільше корупційних ініціатив та фракції політичних партій, члени яких подали найбільше корупційних законопроектів.

В даному рейтингу також можна відслідкувати законопроекти із зауваженнями, а також законопроекти, що не містили корупційних ризиків.

Рейтинг оновлювався на постійній основі відразу після затвердження висновків.

Аналогічний рейтинг розробляється і щодо законопроектів, зареєстрованих суб'єктами законодавчої ініціативи у парламенті 9-го скликання.

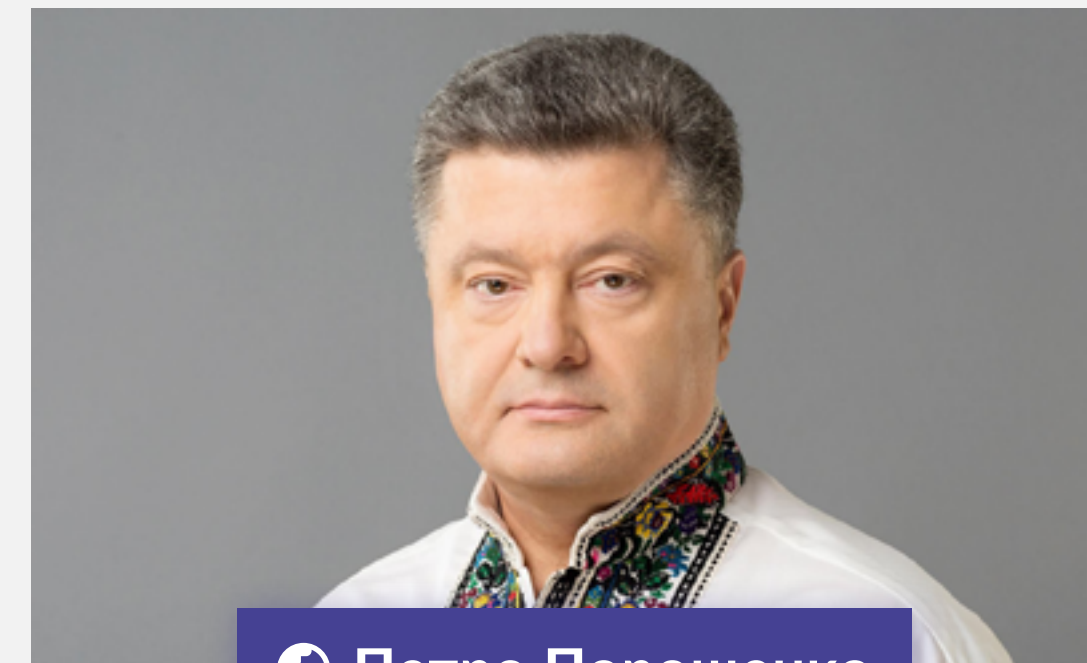
АНАЛІЗ ПРОГРАМ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ «СТАРІ-НОВІ ОБІЦЯНКИ»



АНАЛІЗ ДОТРИМАННЯ СТАРИХ ОБІЦЯНОК 2014

З метою підвищення обізнаності громадян щодо передвиборних програм кандидатів на посаду Президента України, командою проекту було досліджено старі передвиборчі обіцянки найрейтинговіших 4-х кандидатів на попередніх президентських перегонах, на основі їхніх передвиборних програм у 2014 році та усіх законодавчих ініціатив (законопроектів та пропозицій і поправок до 2-го читання), які були подані ними протягом наступних 5 років.

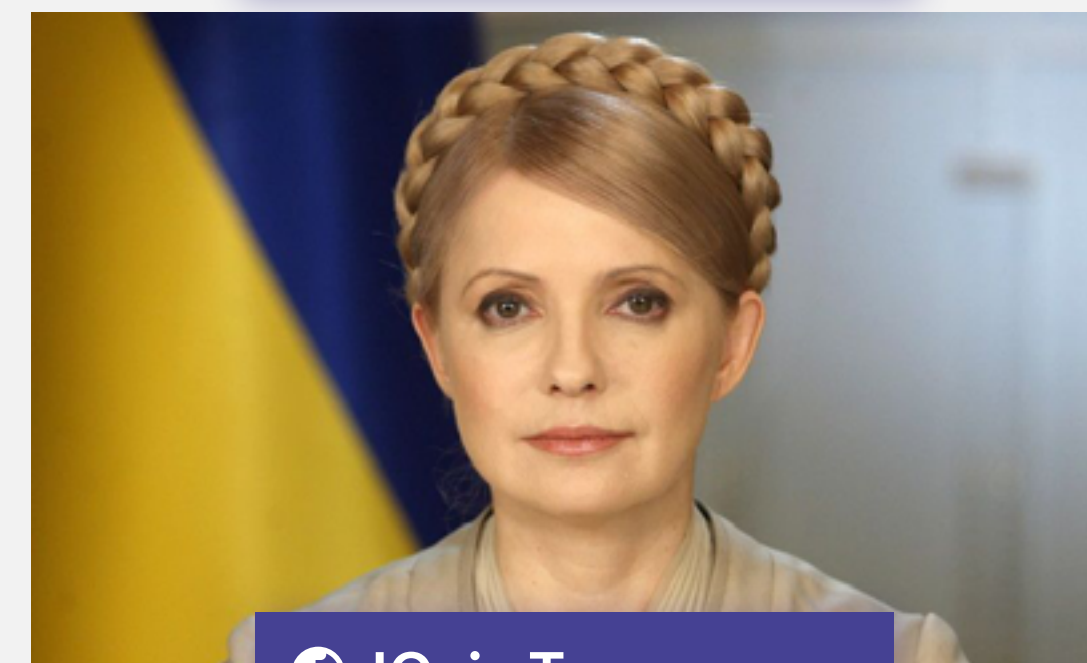
Метою аналізу було показати на основі даних чи варто вірити новим обіцянкам кандидатів в контексті дотримання ними своїх старих обіцянок. У результаті було створено аналітичне дослідження щодо кожного з наступних депутатів:



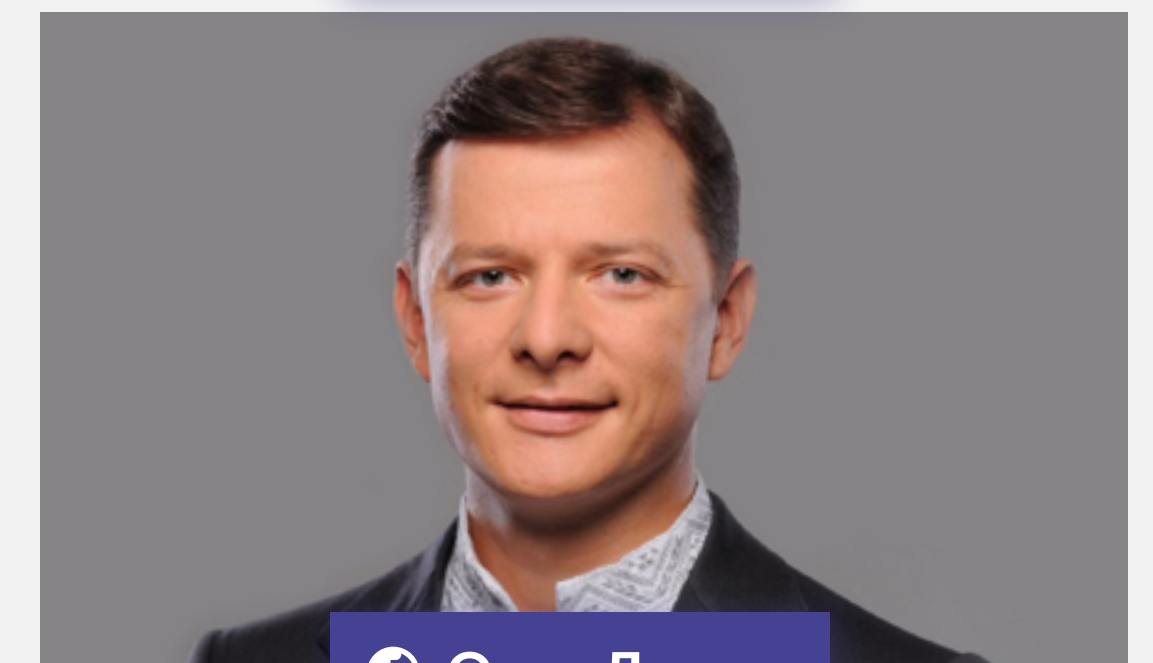
Петро Порошенко



Юрій Бойко



Юлія Тимошенко



Олег Ляшко





АНАЛІЗ НОВИХ ОБІЦЯНОК 2019

Крім того нами було проаналізовано виборчі програми 4 найбільш ймовірних кандидатів на перемогу в президентських виборах 2019 року. В результаті аналізу було **створено та опубліковано ряд інфографік**, у яких вказувалась наявність чи відсутність у передвиборчих програмах кандидатів чітких позицій щодо наступних сфер:



- Міжнародна політика в передвиборчих програмах кандидатів
- Антикорупційна програма в передвиборчих програмах кандидатів
- Державний устрій в передвиборчих програмах кандидатів
- Національна безпека та оборона в передвиборчих програмах кандидатів
- Соціальна політика в передвиборчих програмах кандидатів
- Культура та освіта в передвиборчих програмах кандидатів
- Медицина в передвиборчих програмах кандидатів
- Економіка в передвиборчих програмах кандидатів
- Правосуддя в передвиборчих програмах кандидатів
- Земельна реформа в передвиборчих програмах кандидатів



Також, в ході передвиборчої кампанії кандидатів до Парламенту IX скликання, командою ІЗІ було змонтовано та запущено відеоролик **«Переконайся у своєму виборі! Перевір депутата»** з детальними інструкціями щодо перевірки «законодавчої чесності» кандидатів у народні депутати України, які останніх 5 років вже займали відповідні посади, за допомогою відкритих баз, доступних на сайті нашої Організації.



КОМУНІКАЦІЯ З УЧАСНИКАМИ ПЕРЕДВИБОРЧИХ ПЕРЕГОНІВ 2019

Завдяки проведеній комунікаційній роботі на фоні зміни політичних еліт у 2019 році Організація використала всі ефективні шляхи комунікації в період виборів нового Президента і Парламенту, проадвокувавши важливість та підсилення інституту антикорупційної експертизи:

- + Збереження інституту антикорупційної експертизи законопроектів до 1-го читання
- + Запровадження обов'язкової антикорупційної експертизи законопроектів до 2-го читання
- + Підсилення антикорупційної експертизи підзаконних нормативно-правових актів



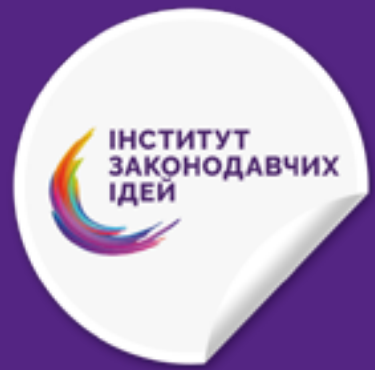
Ми стали членами Коаліції громадських організацій, яка виступала за Антикорупційний порядок денний кандидатів, які балотувалися на пост Президента України. Після чого, члени Організації мали 5 зустрічей з наступними кандидатами: А. Гриценко, Ю. Тимошенко, А. Садовий, О. Шевченко, В. Наливайченко. Наші ідеї та пропозиції щодо підсилення інституту антикорупційної експертизи були підтримані кожним кандидатом у Президенти.

Крім того, деякі члени кандидатських команд підтверджували використання наших висновків під час 8-го скликання ВРУ (команда А. Садового, команда Ю. Тимошенко) та наголошували на важливості проведення експертизи законопроектів до другого читання.

Також, Інститут законодавчих ідей став однією з 17 провідних українських громадських організацій (серед яких: Transparency International Україна, Центр протидії корупції, Міждисциплінарний науково-

освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC), Bihus.Info ті інші), які об'єдналися в Коаліцію з метою висунути свої вимоги до політичних партій, які балотувалися до Верховної Ради України на виборах 2019 року, під назвою «Порядок денний справедливості».

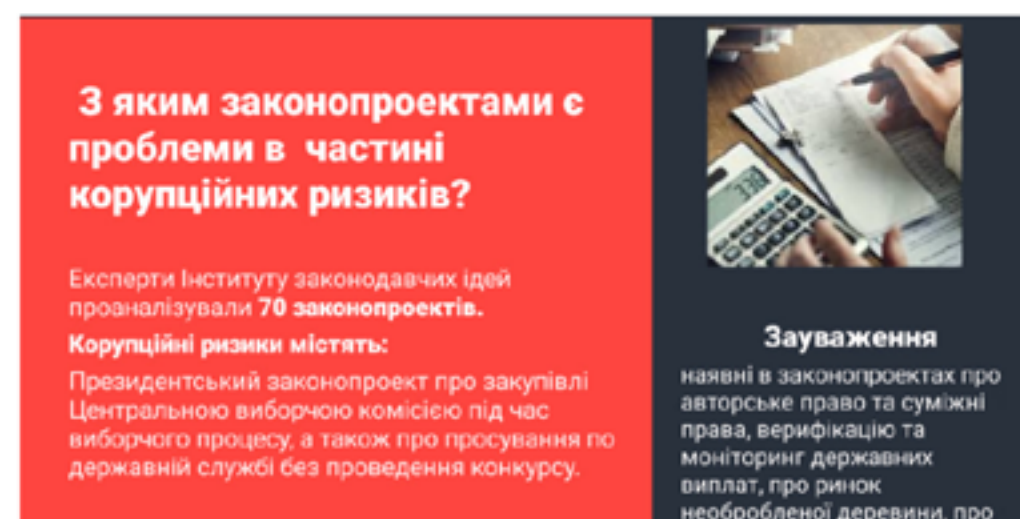
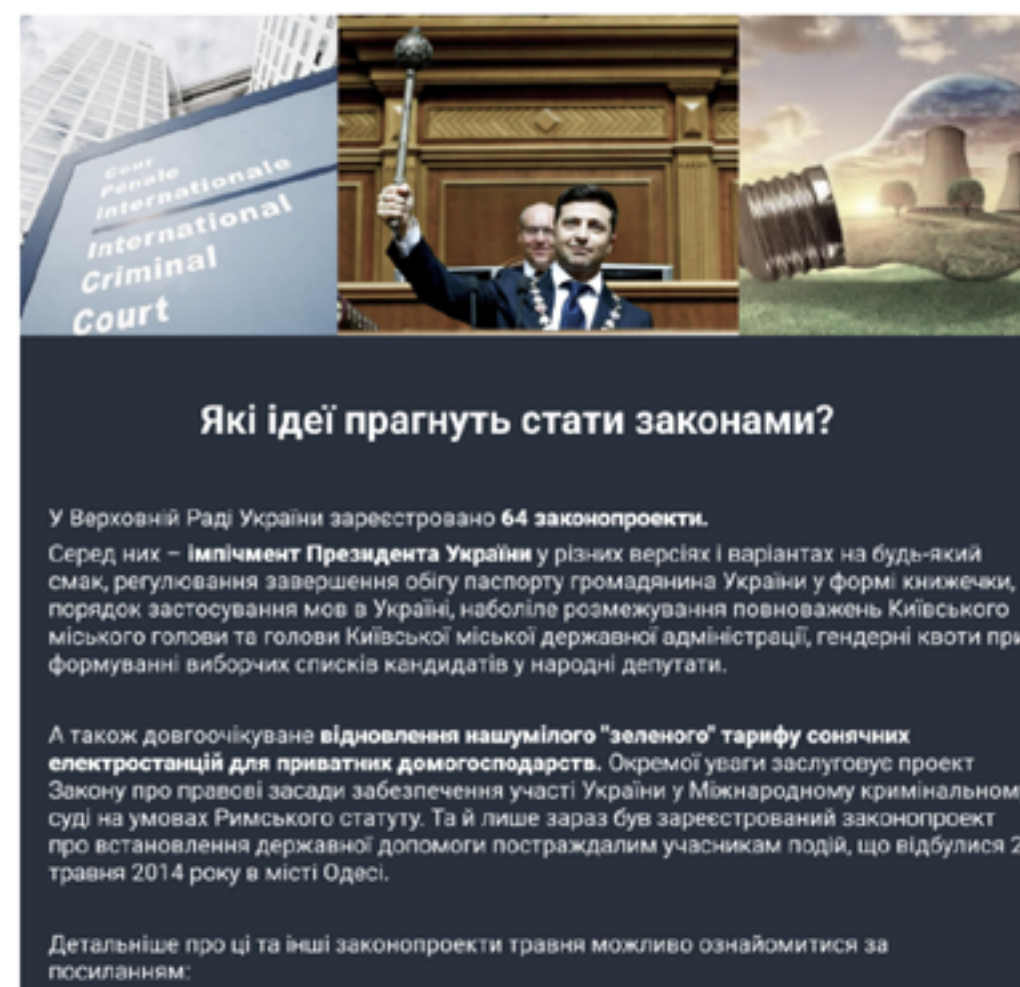
Усі політичні сили («Голос», «Слуга народу», «Об'єднання «Самопоміч», «Батьківщина», «Громадянська позиція», «Сила людей») підтримали ідею проведення антикорупційної експертизи до першого читання, а також погодились співпрацювати з метою впровадження антикорупційної експертизи до другого читання. Більше того, нинішнім керівництвом Антикорупційного комітету було озвучено прохання продовжувати нашу роботу та надалі співпрацювати з Комітетом.



ПУБЛІЧНА КОМУНІКАЦІЯ

Ми щомісячно інформуємо громадськість про нашу та парламентську діяльність шляхом надсилання інформаційних ньюзлетерів.

Відсутність постійного висвітлення роботи Комітету в частині виявлення корупційних факторів у законопроєктах стало підставою для розробки щомісячного ньюзлетеру з метою інформування громадськості, стейкхолдерів та усіх зацікавлених сторін, та, часом навіть народних депутатів України, про ризиковані законопроєкти та їх проходження в парламентських комітетах протягом останнього місяця.



Наш **інформаційний ньюзлетер** дає відповіді на наступні запитання:

- ❓ Які законопроєкти прийняті на пленарних засіданнях?
- ❓ Наскільки продуктивно працюють комітети Верховної Ради України?
- ❓ Що саме зареєстровано у Верховній Раді України за останній місяць?
- ❓ Які результати діяльності Інституту законодавчих ідей у сфері проведення антикорупційної експертизи?

Щомісячно близько 90 різних громадських організацій, аналітичних центрів, професійних асоціацій отримують наш інформаційний ньюзлетер.

Наші аналітики постійно готують **статті та блоги** для різних видань. Усі вони зібрані на нашому сайті:

[За цим посиланням](#)

Також, задля надання коментарів щодо найбільш резонансних тем та висвітлення важливої інформації ми знаходимось в постійній комунікації з теле та радіокомпаніями.

ПАРТНЕРИ

Наша підтримка



Наші медійні партнери

