

Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ IX скликання

РЕЗУЛЬТАТИ • ПРОБЛЕМИ • ПЕРСПЕКТИВИ

Київ, 2021





МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Метою цього дослідження є надання об'єктивної оцінки ефективності проведення антикорупційної експертизи законопроектів Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики та Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) за новий політичний рік – з 1 вересня 2019 року по 31 грудня 2020 року – на основі кількісних та якісних показників роботи цих органів.

Команда аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» (ІЗІ) проводить незалежну громадську антикорупційну експертизу законопроектів, що реєструються у Верховній Раді України, протягом останніх 5 років та співпрацює з Комітетом уже протягом двох скликань парламенту поспіль. Після перезавантаження НАЗК ІЗІ налагодив співпрацю і з цим органом, зокрема шляхом участі в Громадській раді при НАЗК. За VIII скликання парламенту команда ІЗІ проаналізувала понад 4024 законопроектів, у 474 з яких виявлено корупціогенні фактори. За IX скликання вже проаналізовано 1670 законопроектів, у 161 з яких виявлено корупціогенні фактори.

Цю аналітичну записку підготували аналітики Інституту законодавчих ідей за підтримки Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку реалізує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

© Видавець:

Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей».

Усі права захищено

© Автори:

Хутор Тетяна

Климосьюк Андрій

Рябченко Тарас

Коваль Андрій

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	4
I. Парламент IX скликання і законопроекти	10
II. Антикорупційний комітет та антикорупційна експертиза	15
III. Результати антикорупційної експертизи НАЗК	29
IV. Порівняння результатів та ефективності антикорупційної експертизи антикорупційного комітету та НАЗК	39
V. Антикорупційна експертиза, яка здійснюється іншими суб'єктами	45
VI. Висновки та рекомендації	48

A close-up photograph of a quill pen in an inkwell on a desk. The quill is dark and has a white feather-like texture at the top. The inkwell is a small, dark brown glass bottle with a cork stopper. The desk is dark and has a small piece of paper with some writing on it. The background is blurred.

Вступне слово

ВСТУПНЕ СЛОВО

На початку нового політичного сезону 2020 року національні ЗМІ облетіла інформація про те, що народний депутат отримав 13 тисяч доларів за внесення поправок до законопроекту, які мали б на меті лобіювання прийняття зеленого тарифу для підприємців, які переробляють відходи. Під час операції «під прикриттям» депутат розповів детективу НАБУ, що така практика не є унікальною¹. Підтвердженням є те, що не так давно вдалося внести зміни до законодавства та ліквідувати² законодавчо закріплену корупційну схему з оцінки нерухомості через авторизовані електронні майданчики, яка принесла близько 700 000 000 гривень прибутку бенефіціарам та відповідно збитків громадянам.

Це додатково підтверджує, що одним із «стовпів» корупції у державі є корупційні норми законодавчих актів.

Завдання виявити корупціогенні фактори в проєктах законів та не допустити ухвалення таких законопроектів покладено на трьох суб'єктів – Комітет ВРУ з питань антикорупційної політики (далі – Антикорупційний комітет), Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст).

Дослідження діяльності цих органів у сфері проведення антикорупційної експертизи законопроектів протягом 2018-2019 років свідчить про доволі низький рівень ефективності проведення такої експертизи деякими суб'єктами, зокрема Мін'юстом та НАЗК, яке не здійснило жодної експертизи за вказаний період.

Упродовж 2019 року в усіх згаданих інституціях відбулося кадрове оновлення: обрано нових членів парламенту, призначено нове керівництво НАЗК та Мін'юсту.

Вказані обставини зумовили потребу здійснити переоцінку діяльності цих органів з огляду на зміну їхнього керівництва.

Водночас, на наш запит щодо проведення антикорупційної експертизи законопроектів, Мін'юст відповів, що обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної

¹ <https://www.prawda.com.ua/news/2020/09/15/7266455/>

² https://espreso.tv/news/2019/11/12/skhemy_pry_ocinci_mayna_rada_progolosuvava_zalikvidaciyu_maydanchyiv_yacenka

експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією; обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України. Із доданих до відповіді документів убачається, що антикорупційна експертиза проводиться Мін'юстом у межах здійснення загальної правової експертизи проекту Закону. Вказані особливості проведення Мін'юстом антикорупційної експертизи законопроектів, а також відсутність у публічному доступі звітної інформації за IV квартал 2020 року не дають можливості здійснити об'єктивну та повноцінну оцінку змін у діяльності Мін'юсту нарівні з іншими органами, які проводять антикорупційну експертизу законопроектів.

У зв'язку з цим завданнями цього аналітичного документа є:

- ① Надання об'єктивної оцінки стану функціонування та ефективності реалізації антикорупційної експертизи законопроектів крізь призму діяльності Антикорупційного комітету та НАЗК за період з 1 вересня 2019 року до 31 грудня 2020 року;
- ② Порівняння результатів проведення експертизи вказаними суб'єктами;
- ③ Визначення ключових проблем, які стоять на заваді ефективному проведенню антикорупційної експертизи законопроектів кожним з органів та надання рекомендацій щодо їх подолання.

Оцінка ефективності та надані рекомендації ґрунтуються на нашому попередньому досвіді проведення антикорупційної експертизи законопроектів та принципах ефективної антикорупційної експертизи, вироблених у межах одного з найґрунтовніших досліджень щодо антикорупційної оцінки законодавства, здійсненого Радою регіонального співробітництва та Регіональною антикорупційною ініціативою для країн Південно-Східної Європи.

З метою оптимізації зазначених принципів та їх адаптації саме до визначення ефективності антикорупційної експертизи законопроектів в Україні на їхній основі було вироблено відповідні критерії, які дозволять належним чином оцінити ефективність здійснення експертизи спеціально уповноваженими на таку діяльність суб'єктами – Антикорупційним комітетом та НАЗК.

01. Повнота експертизи

Антикорупційна експертиза повинна здійснюватися щодо всіх законопроектів з усіх сфер правового регулювання. Потрібно досліджувати не лише текст законопроекту, а й пояснювальну записку та інші супровідні документи, які додаються до законопроекту, тобто експертиза має бути комплексною. Окрім цього, повною можна вважати лише антикорупційну експертизу, яка здійснюється на всіх стадіях законотворення – від розроблення законопроекту до його прийняття та підписання, тобто має системний характер.

02. Пріоритетність

Насамперед антикорупційна експертиза повинна здійснюватися щодо законопроектів у найбільш корупційно вразливих сферах та тих сферах, які регулюють найважливіші та найзначущі суспільні відносини, а також щодо законопроектів, які мають реальну перспективу найближчим часом стати законами.

03. Своєчасність

Антикорупційна експертиза повинна здійснюватися у строки, які дають змогу в подальшому застосувати рекомендації, надані в результаті її проведення, та не допустити прийняття законопроектів, у положеннях яких містяться корупційні ризики.

04. Аргументованість

Антикорупційна експертиза повинна здійснюватися на підставі та у чіткій відповідності до положень якісної, професійної та науково обґрунтованої методології проведення такої експертизи. Розроблення та подальше використання методології сприяє ефективності вказаної діяльності та мінімізує можливість ухвалення суб'єктивних та упереджених рішень під час здійснення експертизи.

05. Єдність підходів

Недопущення корупційних ризиків у нормах законопроекту має бути метою для всіх учасників законотворення. Це стосується й суб'єктів, які в подальшому здійснюють антикорупційну експертизу законопроектів. Лише спільними зусиллями та за однакового бачення шляхів недопущення прийняття корупційних норм можливо досягти найвищої ефективності цієї діяльності. Для цього має бути належний рівень комунікації між законотворцем та суб'єктом проведення антикорупційної експертизи, а також потрібно створити належні умови для участі громадськості в проведенні експертизи.

06. Обов'язковість рекомендацій

Законотворець повинен враховувати рекомендації суб'єктів здійснення антикорупційної експертизи, надавати інформацію щодо врахування таких рекомендацій чи обґрунтованих причин їх неврахування. Потрібен дієвий контроль за врахуванням наданих рекомендацій, суб'єкт проведення експертизи повинен мати можливість контролювати їх дотримання. Доцільно встановити зворотний зв'язок від законодавця. Результати громадської антикорупційної експертизи мають бути заслухані.

07. Публічність

Діяльність із проведення антикорупційної експертизи законопроектів повинна мати загальнодоступний характер. Про висновки та рекомендації за результатами здійснення експертизи потрібно інформувати широкий загал, зокрема публікувати їх на загальнодоступних сайтах та онлайн-платформах. Доступ до вказаних документів має бути постійним.

08. Прозорість і відкритість

Експертна діяльність має бути належним чином урегульована, бути професійною, відповідати високим стандартам якості, бути прозорою та належним чином заохочуватися. Особливо важливою є рання публікація законопроектів, щоб мати достатньо часу для ознайомлення та здійснення експертизи, залучення до цієї діяльності стейкхолдерів та громадськості.

09. Наочність

Стандарти антикорупційної експертизи потрібно донести до всіх суб'єктів, які здійснюють розроблення законопроектів, а також до громадськості, що здійснює громадську експертизу. Результати антикорупційної експертизи мають запобігати подальшим випадкам потрапляння схожих корупційних ризиків до положень законопроектів та сприяти високому рівню якості прийнятих законів.

Аналітичний документ складається з 6 розділів. У першому розділі відображено аналітику законопроектів, зареєстрованих у парламенті протягом останнього року, які мали стати предметом антикорупційної експертизи. **У другому розділі досліджено** діяльність Антикорупційного комітету в частині здійснення антикорупційної експертизи законопроектів, надано оцінку ефективності вказаної діяльності. **Третій розділ містить** аналіз ефективності антикорупційної експертизи законопроектів, яку проводить НАЗК. **У четвертому розділі порівняно** результати здійснення та ефективність антикорупційної експертизи Антикорупційного комітету та НАЗК. **П'ятий розділ містить** короткий аналіз антикорупційної експертизи, яку проводять інші суб'єкти, зокрема Мін'юст та громадськість в особі ІЗІ. **В останньому розділі підбито підсумки та надано рекомендації** щодо підвищення ефективності антикорупційної експертизи законопроектів.



I. Парламент ІХ скликання і законопроекти

I. ПАРЛАМЕНТ IX СКЛИКАННЯ І ЗАКОНОПРОЄКТИ

Усі законопроекти, зареєстровані у парламенті, підлягають обов'язковій антикорупційній експертизі до їх прийняття. Комітет з питань антикорупційної політики (далі – Комітет) наділений повноваженнями, серед іншого, проводити антикорупційну експертизу кожного законопроекту під час його підготовки до першого читання. Своєю чергою, НАЗК обирає до аналізу законопроекти на власний розсуд незалежно від етапу їх розгляду парламентом.

Комітет покликаний бути тим внутрішньопарламентським незалежним арбітром, який виявляє та вказує на корупціогенні фактори в законопроектах, таким чином не допускаючи прийняття законів з нормами, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

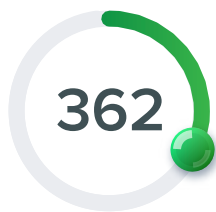
Складність цієї роботи пов'язана, насамперед, із великою кількістю законопроектів, ініціаторами яких є народні депутати України. Більше того, діяльність Комітету з проведення антикорупційної експертизи законопроектів може ускладнюватися спротивом членів парламенту, які лобіюють приватні інтереси³.

Ефективна антикорупційна експертиза дає змогу запобігти потраплянню корупційних ризиків до норм законопроектів ще на етапі їх створення та проходження законопроекту в парламенті.

Для усвідомлення масштабів роботи, яку має виконати Антикорупційний комітет – а це усі зареєстровані законопроекти, – пропонуємо ознайомитися з такими даними.

Станом на 31 грудня 2020 року в парламенті було зареєстровано **2931 законопроект**, з яких:

³ Одним із прикладів такого спротиву є законопроект «Про ріелтерську діяльність», ініціатором якого була більшість членів профільного Комітету з питань економічного розвитку. Незважаючи на зауваження Інституту законодавчих ідей, профільних організацій та депутатів-членів комітету, профільний комітет усе ж таки рекомендував прийняти його за основу.



стали законами



не прийняті
з різних причин⁴



ще не розглянуті
в комітетах або
в парламенті⁵



готуються
до другого
читання⁶



відправлені
на повторне перше
читання



прийняті, але не
підписані Президентом
або Головою
парламенту

З наведеної вище інфографіки можна зробити висновок, що кожен восьмий законопроект стає законом, кожен третій – відхиляється. Майже половина від зареєстрованих законопроектів ще опрацьовується в головних комітетах, і жодного рішення стосовно них не прийнято.









⁴ Зняті з розгляду – 499, повернуті на доопрацювання – 132, відхилені і зняті з розгляду – 36, заслухані і зняті з розгляду – 162, пропозиції враховано під час доопрацювання комітетом – 27.

⁵ Опрацьовуються в комітетах – 1195, очікують розгляду – 371, розгляд відкладено – 11, одержано проект - 6.

⁶ На другому читанні перебуває 101 законопроект. З них 29 – очікують на друге читання, 70 – готуються на друге читання, 2 – готуються на повторне друге читання.

Також доволі цікавим є розподіл зареєстрованих законопроектів за комітетами. Статистичні показники такого розподілу є такими:

	Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	551
	Комітет з питань правоохоронної діяльності	361
	Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	285
	Комітет з питань бюджету	223
	Комітет з питань економічного розвитку	204
	Комітет з питань правової політики	176
	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіональної розвитку та містобудування	158
	Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	108
	Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	95
	Комітет з питань аграрної та земельної політики	88
	Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	85
	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	75
	Комітет з питань антикорупційної політики	74
	Комітет з питань екологічної політики та природокористування	73
	Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	71

	Комітет з питань освіти, науки та інновацій	70
	Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	60
	Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин	50
	Комітет з питань транспорту та інфраструктури	50
	Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом	32
	Комітет з питань цифрової трансформації	25
	Комітет з питань молоді і спорту	17
	Комітет з питань свободи слова	0

Як ми бачимо, перше місце безальтернативно посідає Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, до якого надійшло 19 % від загальної кількості законопроектів. На другому місці – Правоохоронний комітет, на третьому – Комітет з питань соціальної політики.

За майже півтора року жодного законопроекту не було зареєстровано у Комітеті з питань свободи слова. У Комітеті з питань молоді і спорту зареєстровано 17 законопроектів, а третім у списку за найменшою кількістю зареєстрованих законопроектів є Комітет з питань цифрової трансформації – 25 законопроектів.

Вказані цифри ілюструють кількісні показники ефективності виконання профільної роботи комітетами. Водночас наведені дані стосуються лише законопроектної роботи у сфері відання комітетів і не охоплюють розгляд інших законопроектів, проектів постанов, функцію парламентського контролю.

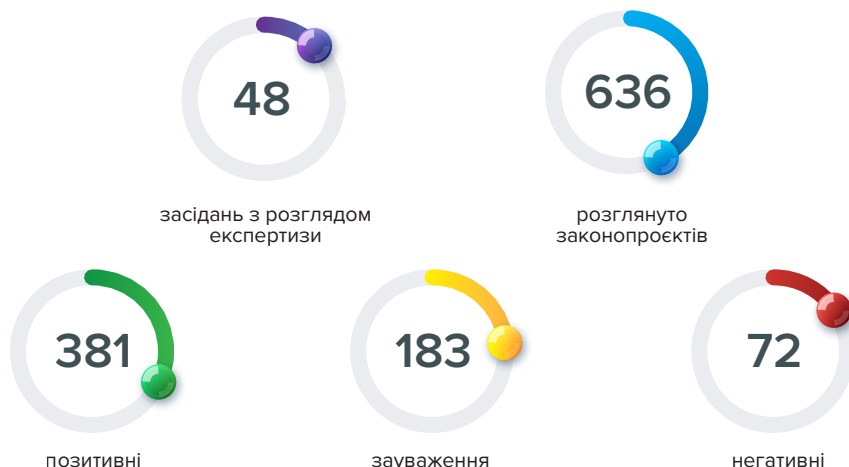
A photograph of a meeting in the Anti-Corruption Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine. The room features a long wooden conference table with several participants seated around it. In the background, a large banner displays the text 'ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ' (Verkhovna Rada of Ukraine) and the Ukrainian flag. A clock is visible on the wall. The text 'II. Антикорупційний комітет і антикорупційна експертиза' is overlaid on the image.

II. Антикорупційний комітет і антикорупційна експертиза

II. АНТИКОРУПЦІЙНИЙ КОМІТЕТ І АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА

За нашими оцінками, Антикорупційний комітет розглянув кожен 5-й законопроект з усіх, що надійшли на його розгляд. Кожен 9-й із розглянутих законопроектів отримав негативний висновок Комітету (тобто в них було виявлено корупціогенні фактори).

Антикорупційний комітет протягом оцінюваного періоду (вересень 2019 – 31 грудня 2020) був визначений головним у 74 законопроектах і не головним у 2730 законопроектах.



Отже, повнота як один із критеріїв ефективності антикорупційної експертизи, яку проводить Антикорупційний комітет, перебуває на невисокому рівні, оскільки аналізується лише **п'ята** частина від усіх зареєстрованих законопроектів. Аналіз висновків такої експертизи показав, що зазвичай досліджується лише текст законопроекту, водночас не розглядаються пояснювальна записка та інші супровідні документи до законопроекту. Варто зазначити, що Комітет наводить зауваження про відсутність фінансово-економічного обґрунтування (що є частиною пояснювальної записки), проте рідко зауважує про невідповідність задекларованої мети тексту законопроекту.

Ще одним недоліком, який не дає змоги говорити про досягнення повноти здійснення антикорупційної експертизи вказаним суб'єктом, є несистемний характер перевірки, адже експертизу проходять лише законопроекти, які готуються до першого читання, подальша їх доля залишається поза увагою Комітету. Таким чином, можемо констатувати лише часткову відповідність критерію повноти.

Водночас аналіз обраних для експертизи законопроектів свідчить про дотримання критерію пріоритетності, адже 57 із 101 (56,44 %) законопроектів, які були прийняті у першому читанні, отримали висновки Антикорупційного комітету. 163 із 377 (43,24 %) законопроектів, які було прийнято в цілому, також отримали висновки Антикорупційного комітету. Такий фокус аналізу вказує на правильний вибір законопроектів для експертизи з огляду на їхню об'єктивну можливість стати законами.

У лютому 2020 року Антикорупційний комітет розробив Регламент розгляду проектів нормативно-правових актів (затверджений на засіданні Комітету від 12.03.2020 р.). У вказаному Регламенті було затверджено строк проведення експертизи (21 день) та передбачено, що законопроект перевіряється на відповідність законодавчим актам у сфері запобігання корупції, а під час перевірки використовується Методологія проведення експертизи, затверджена Міністерством юстиції України. Власної методології Комітет не має.

За результатами аналізу рішень Комітету по 72 законопроектах, визнаних такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, можна зробити висновок, що у своїх рішеннях Комітет не посилається на Методологію Міністерства юстиції України та не дотримується строку, визначеного у вказаному Регламенті. Це свідчить про недотримання Комітетом критерію аргументованості та своєчасності проведення антикорупційної експертизи.

Здійснення антикорупційної експертизи без використання якісної методології проведення негативно впливає на дотримання критерію єдності підходів як одного з критеріїв ефективності експертизи. Аналіз висновків Антикорупційного комітету показав, що єдності підходів при відображенні результатів експертизи здебільшого немає, доказом чого є те, що у деяких випадках законопроект потрапляє до таких, що містять зауваження, хоча виявлені в ньому недоліки є більш корупційно небезпечними (наприклад,

законопроект № 2285-д⁷ «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»), аніж недоліки, виявлені в законопроектах, які у подальшому було визнано негативними – № 2069 (Проект Закону про внесення доповнень до статті 165 Податкового кодексу України (щодо включення доходів, отриманих від надання в оренду житла внутрішньо переміщеній особі, до переліку доходів, що не включаються до розрахунку загального місячного (річного) оподатковуваного доходу).

Більше того, існують випадки, коли законопроект визнається таким, що відповідає вимогам антикорупційного законодавства, водночас у висновку надаються зауваження щодо положень законопроекту, які здатні сприяти виникненню корупційних ризиків.доходу).

Наприклад у висновку щодо Проекта Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони № 2195⁸ Антикорупційний комітет вказав, що у проекті акта не виявлено корупціогенних факторів – проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства. Разом з тим, у висновку було зазначено, що Кабінету Міністрів України надаються надто широкі повноваження (перелічуються), які дозволять здійснювати визначальний вплив на торги. На нашу думку, виявлені Комітетом недоліки несуть явні корупційні ризики, які б мали стати підставою для визнання такого законопроекту таким, який містить корупціогенні фактори, тобто у цьому разі законопроект повинен був бути визнаний негативним, або хоча б таким, що містять зауваження. Таким чином, наведені аргументи свідчать про недотримання Антикорупційним комітетом критерію єдності підходів при проведенні антикорупційної експертизи.

На підставі **72** рішень Комітету, якими законопроекти визнавалися негативними, ми сформували рейтинг ініціаторів законопроектів, визнаних корупційними.

⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67682

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66972

Рейтинг народних депутатів IX скликання



ГРИБ
Вікторія Олександрівна

7 законопроектів



МАГЕРА
Сергій Васильович

7 законопроектів



ШПЕНОВ
Дмитро Юрійович

7 законопроектів



НОВИНСЬКИЙ
Вадим Владиславович

7 законопроектів



ШУФРИЧ
Нестор Іванович

7 законопроектів



МАГОМЕДОВ
Муса Сергійович

6 законопроектів





МЕДЯНИК
В'ячеслав Анатолійович

5 законопроектів



НІМЧЕНКО
Василь Іванович

5 законопроектів



ПАВЛЮК
Максим Васильович

5 законопроектів



РАБІНОВИЧ
Вадим Зіновійович

5 законопроектів



КОРОЛЕВСЬКА
Наталія Юрівна

5 законопроектів



СОЛОД
Юрій Васильович

5 законопроектів



Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ IX скликання



БЕЗУГЛА
Мар'яна Володимирівна

4 законопроекти



БРАГАР
Євгеній Вадимович

4 законопроекти



ДУБІНСЬКИЙ
Олександр Анатолійович

4 законопроекти



КАМЕЛЬЧУК
Юрій Олександрович

4 законопроекти



КОПИТІН
Ігор Володимирович

4 законопроекти



МОНАСТИРСЬКИЙ
Денис Анатолійович

4 законопроекти



ЮФФЕ
Юлій Якович

4 законопроекти



Рейтинг Комітетів

Рейтинг відображає сфери, у яких Антикорупційний комітет найчастіше виявляє корупціогенні фактори. **Перше місце посідає сфера податків.** Відповідна сфера правового регулювання пов'язана з питаннями розподілу матеріальних ресурсів і тому є особливо привабливою для охочих провести корупціогенні норми. Це пояснюється, серед іншого, тим, що у цій сфері реєструється лівова частка законопроектів – 22 % від загальної кількості. Водночас така тенденція не поширюється на двох наступних лідерів цього рейтингу – економічний розвиток та регламент Парламенту.

Отже, можемо стверджувати, що корупціогенні фактори переважно виявляються Антикорупційним комітетом у законопроектах зі сфер, які регулюють розподіл суспільних благ, зокрема податків та економічного розвитку, що додатково свідчить про дотримання ним критерію пріоритетності.



Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ IX скликання



Рейтинг фракцій

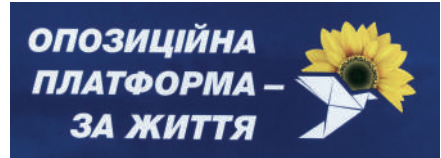
Аналіз суб'єктів законодавчої ініціативи усіх законопроектів, визнаних Антикорупційним комітетом такими, що містять корупціогенні фактори, дав можливість сформуванню їх рейтинг.

Ці 72 законопроекти загалом підписали 404 депутати.
Загалом за фракціями маємо такий результат:



СЛУГА НАРОДУ

244 депутати



ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА -
ЗА ЖИТТЯ

55 депутатів



ПОЗАФРАКЦІЙНІ

ПОЗАФРАКЦІЙНІ

35 депутатів



БАТЬКІВЩИНА

БАТЬКІВЩИНА

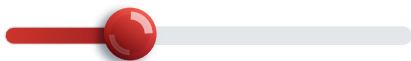
33 депутати





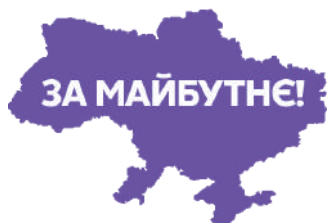
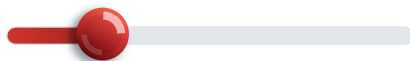
ЄВРОПЕЙСЬКА
СОЛІДАРНІСТЬ

14 депутатів



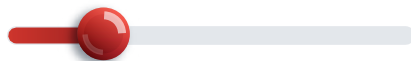
ДОВІРА

10 депутатів



ЗА МАЙБУТНЄ

10 депутатів



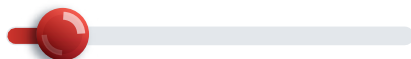
ГОЛОС

0 депутатів



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

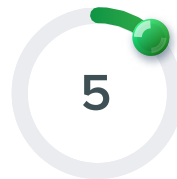
3 особи



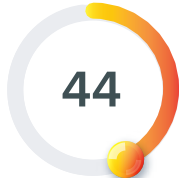
Ми дослідили стан врахування висновків Комітету з питань антикорупційної політики іншими комітетами парламенту. Лише 5 із 72 висновків Антикорупційного комітету врахували головні комітети під час розгляду та ухвалення рішень щодо відхилення законопроекту. Щодо 21 висновку рішення не прийнято, оскільки головний комітет не розглядав відповідних законопроектів або законопроект було знято з розгляду до рішення. Під час розгляду 38 законопроектів Антикорупційний комітет пропустив строки, і на момент розгляду законопроекту на засіданні головного комітету висновку Антикорупційного комітету ще не було. Ще 6 висновків головний комітет не взяв до уваги під час ухвалення рішення на своєму засіданні⁹.



негативних висновків, з них:



враховані



не враховані
(38 – через пропущення строків,
а 6 – головний комітет не взяв
до уваги)



рішення не прийнято,
оскільки законопроекти не
розглядалися або були зняті
з розгляду до рішення
профільного комітету

⁹ Мова йде про такі проекти Законів:

- 1) № 3031 від 07.02.2020 «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» щодо надання можливості приватизації житлового фонду, що перебуває в комунальній власності»;
- 2) № 3075 від 17.02.2020 «Проект Закону про внесення змін до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо ефективної реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту» (обидва – Комітет з питань економічного розвитку);
- 3) № 3011 від 05.02.2020 «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» (щодо впорядкування проведення спортивних заходів та занять фізичною культурою та спортом);
- 4) № 3231-1 від 03.04.2020 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення належного рівня соціального захисту та встановлення справедливих соціальних гарантій для молодих громадян, в тому числі талановитої молоді та молоді з інвалідністю» (обидва – Комітет з питань молоді та спорту);
- 5) № 2080 від 05.09.2019 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування фінансування політичних партій з державного бюджету» (Комітет з питань правової політики);
- 6) № 2182 від 26.09.2019 «Проект Закону про всеукраїнський референдум» (Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування).

Пропуск строків і несвоєчасність розгляду законопроектів свідчать про недотримання Антикорупційним комітетом критерію своєчасності проведення антикорупційної експертизи. Це впливає і на обов'язковість врахування наданих рекомендацій, оскільки, здебільшого, через пропуск строків рекомендації комітету не беруться до уваги та залишаються неврахованими, про що свідчить врахування головними комітетами **лише 5** негативних висновків Антикорупційного комітету. У результаті вплив антикорупційної експертизи на рішення головного комітету (і, відповідно, всього парламенту) зменшується.

Станом на 31 грудня 2020 року на етапі підготовки до другого читання перебував 101 законопроект. Попри те, що Антикорупційний комітет зобов'язаний здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів лише до першого читання, з огляду на суперечливу практику врахування комітетами позицій Антикорупційного комітету, потрібно проводити моніторинг як для усунення виявлених ризиків до другого читання, так і для виявлення нових ризиків, що з'явилися в процесі підготовки законопроекту до другого читання.

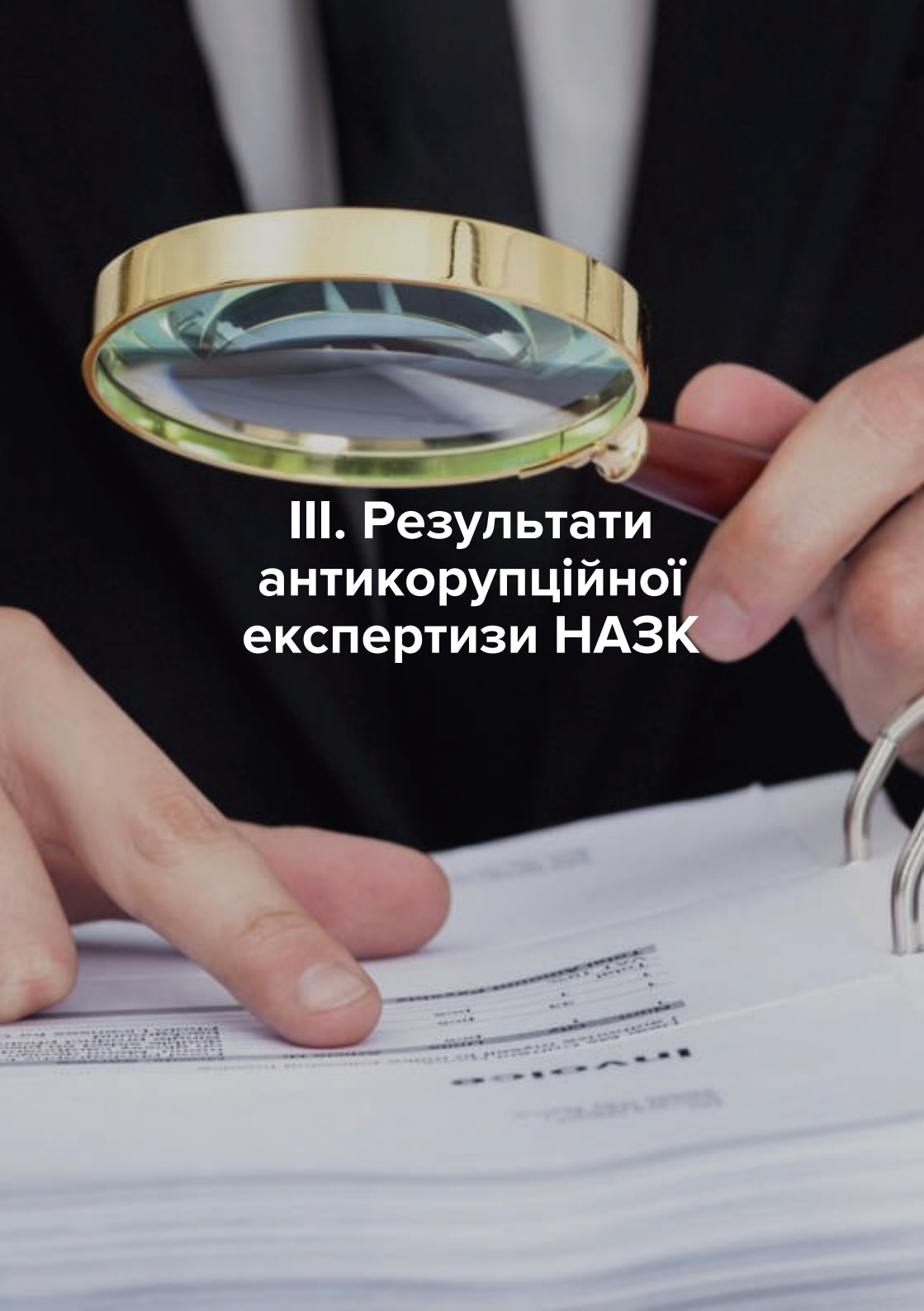
Деякі проблеми простежуються і в публічності експертизи Антикорупційного комітету, зокрема не здійснюється публікація результатів експертизи на сайті Комітету, хоча розділ із назвою «Висновки та коментарі на законопроекти»¹⁰ на сайті є. Крім того, протягом досліджуваного періоду простежувалась значна затримка опублікування протоколів засідань Комітету. Так, наприклад, станом на кінець серпня 2020 року, останній протокол, опублікований на вебсайті Комітету, датований березнем 2020 року. Таким чином, можемо стверджувати про не надто високий рівень публічності, як одного з критеріїв ефективної антикорупційної експертизи.

Діяльність з проведення антикорупційної експертизи законопроектів Антикорупційним комітетом можна загалом охарактеризувати як прозору та відкритую, адже засідання, на яких розглядаються результати експертизи, є відкритими, транслюються в онлайн-форматі. Більше того, практика співпраці ІЗІ та Комітету вказує на високий рівень урахування наданих зауважень – **від 60 до 84%** у різний період. Водночас не є поширеною практикою запрошення недержавних стейкхолдерів на засідання Комітету для обговорення

¹⁰ http://crimecor.rada.gov.ua/news/vy_zkpl/

та розгляду законопроектів у межах проведення антикорупційної експертизи. Таким чином, критерій прозорості та відкритості здебільшого дотримується.

Стосовно дотримання критерію наочності антикорупційної експертизи, то про її наявність важко стверджувати, адже на вебсайті Комітету та у відкритому доступі немає рекомендацій Комітету щодо шляхів уникнення корупційних факторів для розробників законопроектів чи будь-якої систематизації виявлених Комітетом корупціогенних факторів.

A close-up photograph of a person's hands in a dark suit jacket. The person is holding a magnifying glass with a gold-colored rim and a dark wooden handle. The magnifying glass is held over a white document, which appears to be a form or a report with some text and a table. The person's left hand is resting on the document, with the index finger pointing towards the text. The background is dark and out of focus.

III. Результати антикорупційної експертизи НАЗК

III. РЕЗУЛЬТАТИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НАЗК

Окрім роботи парламентського комітету, антикорупційну експертизу почало здійснювати Національне агентство з питань запобігання корупції¹¹. НАЗК уповноважене законом проводити антикорупційну експертизу будь-якого законопроекту, що розглядається в парламенті, і своїм висновком впливати на його прийняття або зміну. Оскільки НАЗК наділене дискрецією цьому питанні, воно вільне у виборі законопроектів до аналізу та, як показує практика, не проводить антикорупційної експертизи всіх законопроектів.

У 2020 році НАЗК розпочало проводити антикорупційну експертизу законопроектів, що розглядалися у Верховній Раді України. Станом на 31 грудня 2020 року НАЗК провело антикорупційну експертизу **36 законопроектів**¹², стосовно 2 законопроектів експертиза проводилась, 1 висновок було підготовлено на проєкт закону, який не було зареєстровано у Парламенті.

Алгоритм проведення експертизи НАЗК дещо відрізняється від комітетського. На першому етапі НАЗК проводить моніторинг проєкту акта. У разі виявлення в ньому корупціогенних факторів такий проєкт підлягає «повній» перевірці – другому етапу проведення антикорупційної експертизи, результатом якого є підготовка висновку з відповідними рекомендаціями. Це пояснює, чому 32 з 33 проаналізованих НАЗК законопроектів отримали негативний висновок. Цим може обґрунтовуватися відносно незначна кількість висновків НАЗК, адже на «повну» антикорупційну експертизу потрапляють здебільшого проєкти актів, які містять корупціогенні фактори та є потенційно корупційними.

Отже, критерій повноти здійснення антикорупційної експертизи не дотримано повною мірою, адже наразі кількість проаналізованих НАЗК законопроектів є незначною. Водночас НАЗК не лише аналізує текст законопроекту, а й досліджує пояснювальну записку до нього. Слід зазначити, що перший висновок за результатом проведення антикорупційної експертизи НАЗК датується червнем 2020 року, а більшість висновків (21 з 33) були зроблені у жовтні-листопаді 2020 року. Збереження вказаної тенденції здатне позитивно вплинути на кількість висновків НАЗК, та підвищити рівень повноти здійснення антикорупційної експертизи законопроектів цим органом.

¹¹ НАЗК, окрім антикорупційної експертизи законопроектів, уповноважене проводити також і антикорупційну експертизу інших актів законодавства (підзаконних актів), однак у межах цього звіту ми розглядаємо лише антикорупційну експертизу проєктів законів.

¹² <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordynatsiyi-antikoruptsiynoyi-polityky/antikoruptsiyna-ekspertyza/>

Більшість законопроектів, проаналізованих НАЗК, стосуються економічної політики та галузевого розвитку. Враховуючи наведені вище дані щодо найбільш корупціогенних сфер, у яких було виявлено корупціогенні фактори парламентом, такий фокус є виправданим та свідчить про дотримання критерію пріоритетності.

Задля оцінювання врахування результатів антикорупційної експертизи НАЗК ми проаналізували стан розгляду в парламенті законопроектів, у яких НАЗК виявило корупціогенні фактори.

Законопроект №1182-1-д



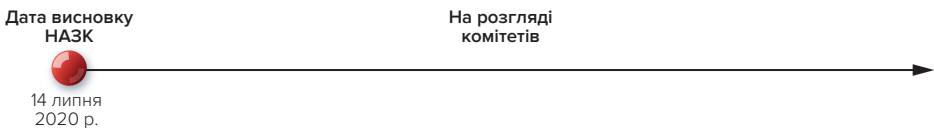
Законопроект №2285-д



Законопроект №2655



Законопроект №3618

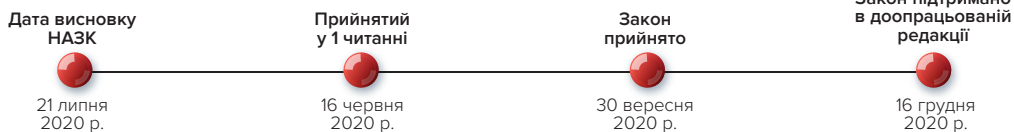


Законопроект №3648

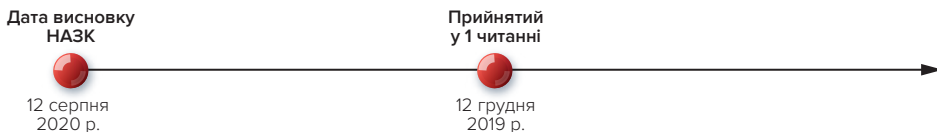


Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ IX скликання

Законопроект №3014



Законопроект №2133



Законопроект №2788-д



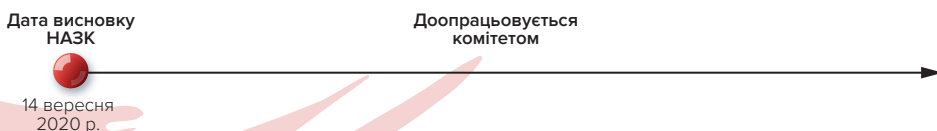
Законопроект №3739



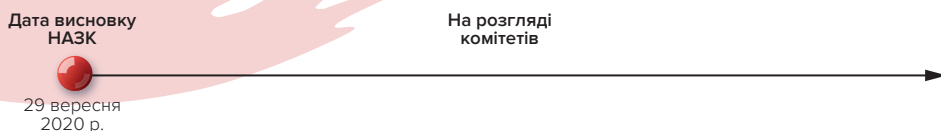
Законопроект №3361



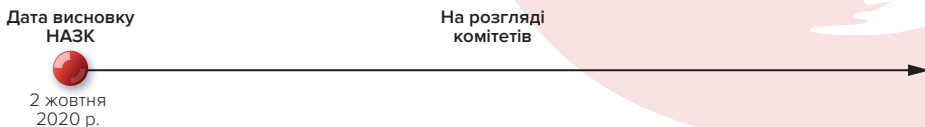
Законопроект №3091



Законопроект №3979



Законопроект №3796



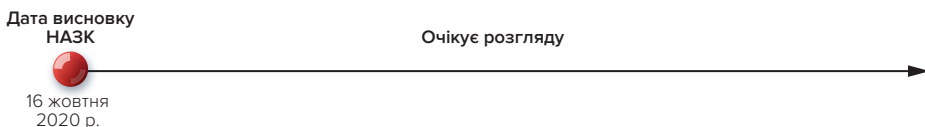
Законопроект №2695



Законопроект №2207-1-д



Законопроект №2713-д



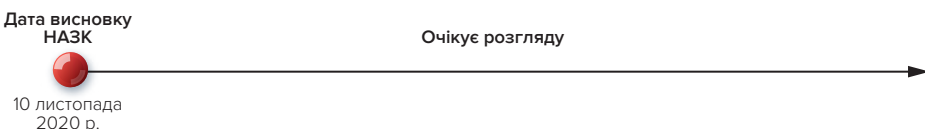
Законопроект №2194



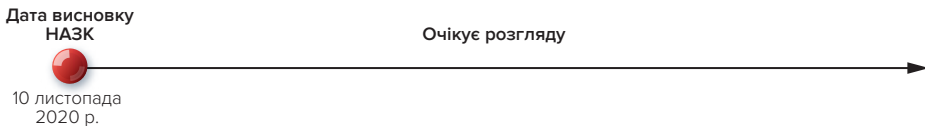
Законопроект №3318



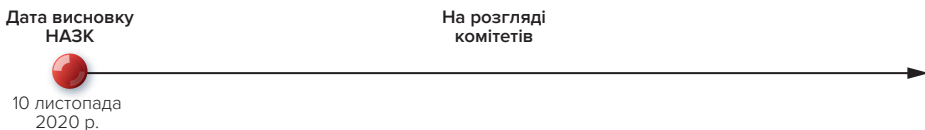
Законопроект №4066



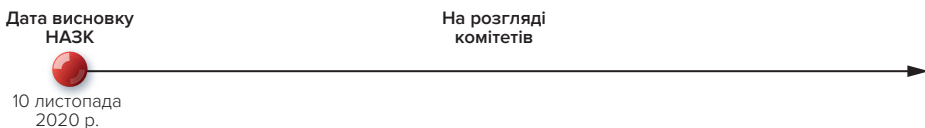
Законопроект №4167



Законопроект №2555



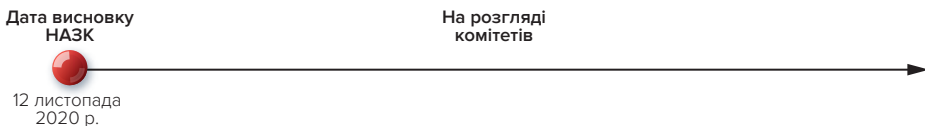
Законопроект №2719



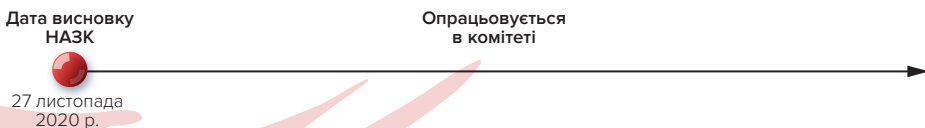
Законопроект №2195



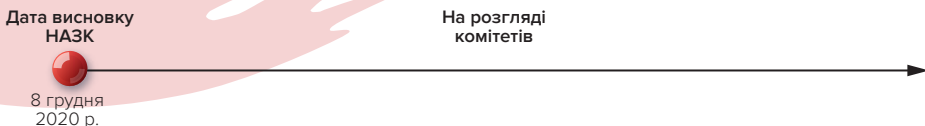
Законопроект №4231



Законопроект №3876



Законопроект №4187



Законопроект №4187-1

Дата висновку
НАЗК

На розгляді
комітетів

8 грудня
2020 р.

Законопроект №4364

Дата висновку
НАЗК

Опрацьовується
в комітеті

10 грудня
2020 р.

Законопроект №4265

Дата висновку
НАЗК

На розгляді
комітетів

10 грудня
2020 р.

Законопроект №4344

Дата висновку
НАЗК

Опрацьовується
в комітеті

10 грудня
2020 р.

Законопроект №3875

Дата висновку
НАЗК

Опрацьовується
в комітеті

10 грудня
2020 р.

Законопроект №4241

Дата висновку
НАЗК

Очікує розгляду

15 грудня
2020 р.

Законопроект №4403

Дата висновку
НАЗК

Опрацьовується
в комітеті

21 грудня
2020 р.

Законопроект №4367

Дата висновку
НАЗК



31 грудня
2020 р.

Опрацьовується
в комітеті

Законопроект №4367-1

Дата висновку
НАЗК



31 грудня
2020 р.

Опрацьовується
в комітеті

Законопроект №4353

Дата висновку
НАЗК



31 грудня
2020 р.

Опрацьовується
в комітеті

Як видно з наведених даних, здебільшого НАЗК проводить антикорупційну експертизу законопроектів до їхнього першого читання у парламенті, разом з тим 36 % своїх висновків НАЗК надало уже після прийняття законопроекту в першому читанні, що з одного боку, дає змогу фокусуватися на актуальних і пріоритетних законопроектах та звертати увагу народних депутатів на ті зміни, які потрібно усунути до другого читання шляхом подання поправок та пропозицій. З іншого боку, НАЗК повинне виділяти ресурси на повторну антикорупційну експертизу тексту законопроекту, підготовленого депутатами до другого читання, для 1) моніторингу врахування наданих зауважень та 2) виявлення нових корупціогенних факторів у врахованих поправках до другого читання. У такому разі експертиза матиме системний характер. Водночас, як показує практика Антикорупційного комітету, експертиза законопроектів на ранніх етапах дає змогу зупинити прийняття законопроекту ще в першому читанні.

Цікавою є практика НАЗК щодо проведення антикорупційної експертизи законопроектів ще не зареєстрованих у парламенті¹³.

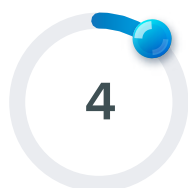
¹³ <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoriupciynoyi-ekspertyzy-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-statti-5-zakonu-ukrayiny-pro-osnovni-zasady-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti/>

Виявлення корупційних ризиків на цій стадії дозволяє усунути недоліки проекту та зареєструвати у парламенті уже “виправлений” законопроект, що у свою чергу підвищує рівень своєчасності такої діяльності НАЗК.

Антикорупційна експертиза законопроектів проводиться у чіткій відповідності до розробленої НАЗК Методології, тож можна стверджувати про дотримання критерію аргументованості.

Стосовно єдності підходів, то у всіх висновках НАЗК простежується єдиний підхід до визначення форми та змісту результатів антикорупційної експертизи законопроектів.

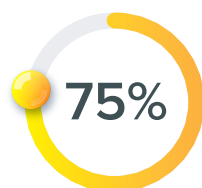
Щодо впливу висновків НАЗК на процес ухвалення рішень у парламенті, то



законопроекти,
проаналізовані НАЗК,
стали законами



законопроекти,
по яких враховано
рекомендації



відсоток врахування
висновків НАЗК

Також ми дослідили ті законопроекти, які були прийняті у 1-му читанні та щодо яких надані таблиці поправок та тексти законопроектів до 2 читання. Аналіз вказаних документів показав, що у кожному такому законопроекті хоча і частково, але були враховані висновки антикорупційної експертизи НАЗК, зокрема: у законопроекті № 2695 було виключено з переліку підстав для здійснення профілактичних заходів видання організаційно-розпорядчого акта керівника поліції¹⁴, у законопроекті № 2194 були враховані зауваження щодо здійснення рецензування документації із землеустрою¹⁵, а у законопроекті № 3318 враховані зауваження стосовно недоцільності визначення повноважень надзвичайних протиепізоотичних Комісій положеннями про них¹⁶.

¹⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67814

¹⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970

¹⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68554


Отже, можемо говорити про досить високий рівень обов'язковості рекомендацій НАЗК, хоча і при невеликій кількості висновків цього органу, що ще раз доводить необхідність більш активного здійснення антикорупційної експертизи НАЗК.

Наявність висновків за результатами експертизи НАЗК на офіційному сайті органу, а також публікації стосовно вказаної діяльності на різних інформаційних платформах свідчать про дотримання критерію публічності.

Антикорупційна експертиза законопроектів здійснюється НАЗК із дотриманням критеріїв прозорості та відкритості. Більше того, практика співпраці ІЗІ та НАЗК вказує на високий рівень урахування наданих зауважень: кожен із законопроектів, висновок на який ІЗІ надіслав до НАЗК, агентство визнало корупційним. НАЗК розпочинало антикорупційну експертизу кожного законопроекту, яку ініціював ІЗІ. НАЗК повідомляє про початок проведення антикорупційної експертизи законопроектів Громадську раду при НАЗК.

Оцінити наочність експертизи НАЗК наразі доволі складно, адже кількість проаналізованих законопроектів невелика. Водночас НАЗК публікує короткі аналітики щодо проведеної експертизи та основних виявлених корупційних факторів.



A brass balance scale is centered in the image. It has two pans hanging from a horizontal beam, which is supported by a vertical post. The base is a circular wooden block with three gold stars. The scale is placed on a wooden surface with a pinkish-red hue. The background is a blurred green and yellow gradient.

**IV. Порівняння результатів
та ефективності
антикорупційної експертизи
Антикорупційного комітету
та НАЗК**

IV. ПОРІВНЯННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО КОМІТЕТУ ТА НАЗК

У цьому розділі ми маємо на меті проілюструвати, наскільки збігаються позиції НАЗК та Антикорупційного комітету щодо наявності корупціогенних факторів у законопроектах. За основу ми взяли всі законопроекти, проаналізовані НАЗК.



негативний
висновок



висновок
із зауваженнями



позитивний
висновок



висновок
відсутній

Номер законопроекту	Висновок НАЗК	Висновок Комітету
1182-1-д		
2285-д		
2655		
3618		
3648		
3014		
2133		
2788-д		
3739		
3361		

Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ IX скликання

3091	✗	—
3979	✗	—
3796	✗	—
2695	✗	✓
2207-1-д	✗	—
2713-д	✗	—
2194	✗	✓
3318	✗	!
4066	✗	!
4167	✗	—
2555	✗	—
2719	✗	—
2195	✗	✓
4231	✓	—
3876	✗	—
4187	✗	—
4187-1	✗	—

4364	⊗	⊖
4265	⊗	⊖
4344	⊗	⊖
3875	⊗	⊖
4241	⊗	✓
4403	⊗	⊖
4367	⊗	⊖
4367-1	⊗	⊖
4353	⊗	⊖

Наведене порівняння висновків антикорупційної експертизи Комітету та НАЗК щодо однакових законопроектів указує на те, що лише стосовно двох законопроектів позиції Комітету та НАЗК збіглися і в них було виявлено корупціогенні фактори.

Ми можемо пояснити це тим, що Комітет фактично поділяє свої резолюції на три види: «відповідає вимогам антикорупційного законодавства» («позитивний»), «відповідає вимогам антикорупційного законодавства, але містить зауваження» («із зауваженнями»), «не відповідає вимогам антикорупційного законодавства» («негативний»). Проте не окреслено чітких меж між «із зауваженнями» та «негативним». Інакше кажучи, наразі немає усталених та офіційно передбачених стандартів, гайдлайнів щодо проведення Антикорупційним комітетом експертизи законопроектів, ба більше, немає самої методології такої діяльності, яка б враховувала специфіку роботи саме Антикорупційного комітету і базувалася б на практиці проведення ним антикорупційної експертизи. Водночас, як показує практика, і що вже було описано вище, Комітет не виробив уніфікованих правил, які б свідчили про однозначність висновку щодо законопроекту як «негативного» чи «із зауваженнями».

Така нечіткість не сприяє високій ефективності антикорупційної експертизи, яку проводить Антикорупційний комітет. У зв'язку з цим Комітету варто розробити власну методологію з чітким обґрунтуванням, за яких обставин виявлені корупціогенні фактори є порушенням вимог антикорупційного законодавства, а за яких – ні. Альтернативою є відмова від проміжного рішення у вигляді «зауважень» та фіксація всіх положень, які містять корупціогенні фактори, як таких, що суперечать вимогам антикорупційного законодавства, з рекомендацією подальшого доопрацювання законопроекту з урахуванням наданих Комітетом пропозицій.

Стосовно порівняння критеріїв ефективності здійснення антикорупційної експертизи законопроектів Антикорупційним комітетом та НАЗК можемо стверджувати, що наразі експертиза НАЗК є більш ефективною, хоча вказана діяльність обох суб'єктів потребує удосконалення.

Антикорупційний комітет проводить значно більше експертиз, ніж НАЗК, однак не досліджує супровідні документи, зокрема пояснювальну записку, як це робить НАЗК, описуючи мету законопроекту у своїх висновках та виявляючи випадки невідповідності положень законопроекту заявленій меті. Водночас в обох суб'єктів перевірка не має системного характеру, адже аналізуються лише законопроекти, підготовлені до першого читання, як у Антикорупційному комітеті, або також і законопроекти після їх прийняття у першому читанні, як у НАЗК. Жоден орган не аналізує всіх законопроектів, прийнятих у першому читанні, не кажучи про друге.

Обидва суб'єкти проведення експертизи дотримуються критерію пріоритетності та аналізують законопроекти з найбільш «ризикових» сфер. Водночас, простежується, що НАЗК аналізує законопроекти, уже прийняті в першому читанні, тобто ті законопроекти, що є пріоритетними в розгляді та мають високі шанси стати невідомі законами.

Значні проблеми простежуються із своєчасністю висновків Антикорупційного комітету та НАЗК, що негативно впливає на їх врахування та подальше усунення виявлених у законопроектах корупціогенних факторів, але практика НАЗК дещо змінюється в бік більш ранніх етапів.

Якісною перевагою антикорупційної експертизи, яку проводить НАЗК, є те, що вона здійснюється у чіткій відповідності до Методології НАЗК, тобто

відповідає критерію аргументованості, тоді як Антикорупційний комітет такої методології не має.

Дотримання попереднього критерію значною мірою впливає на дотримання критерію єдності підходів. У висновках НАЗК простежується її високий рівень, а висновки Антикорупційного комітету іноді є суперечливими.

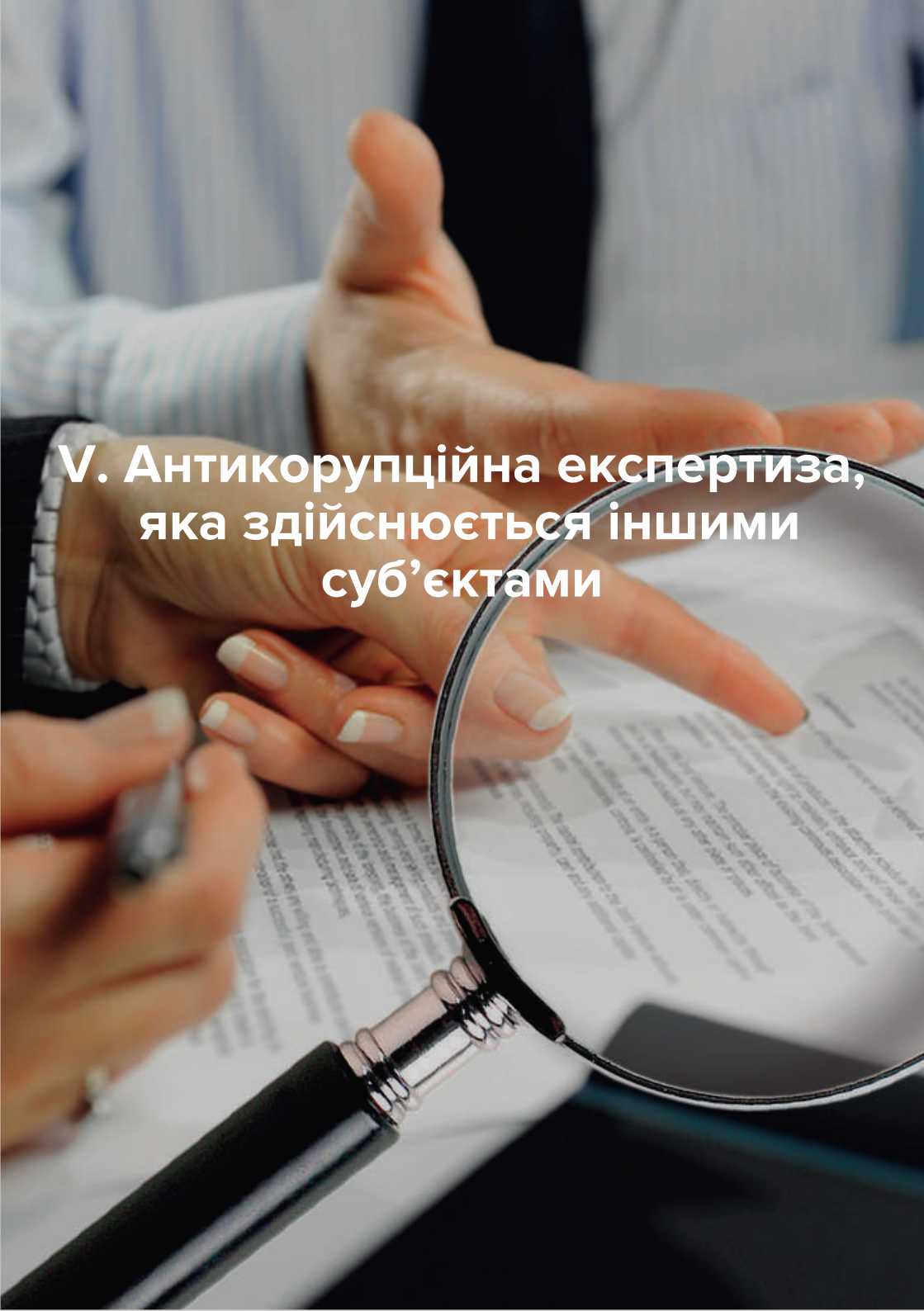
Щодо обов'язковості рекомендацій антикорупційної експертизи, то наразі більша кількість врахованих рекомендацій за результатами експертизи у НАЗК, тоді як головні комітети врахували лише 5 негативних висновків Антикорупційного комітету.

На відміну від Антикорупційного комітету, НАЗК публікує свої висновки в єдиному місці на офіційному сайті, що свідчить про вищий рівень публічності вказаної діяльності.

Проведення антикорупційної експертизи обома суб'єктами можна оцінити як достатньо прозоре та відкрите.

На сьогодні наочність антикорупційної експертизи НАЗК є дещо вищою, ніж наочність експертизи, яку проводить Антикорупційний комітет.





**V. Антикорупційна експертиза,
яка здійснюється іншими
суб'єктами**

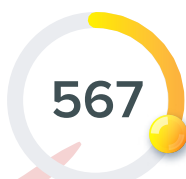
V. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА, ЯКА ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ

Антикорупційну експертизу також проводить Міністерство юстиції України, використовуючи вже згадану нами Методологію антикорупційної експертизи. Мін'юст з вересня 2019 по вересень 2020 провів 381 експертиз проектів законів, з яких лише 3 отримали негативний висновок. Основна увага міністерства сфокусована на проведенні антикорупційної експертизи підзаконних нормативно-правових актів, адже кількість висновків на такі акти в рази перевищує кількість висновків щодо проектів законів. Окрім того, немає прозорих правил ініціювання експертиз Мін'юсту (які, до речі, є юридичними, або ж правовими, експертизами, а не антикорупційними у вузькому розумінні), так само як і відкритої інформації про врахування висновків таких експертиз. Крім того, Законом України «Про запобігання корупції» на Мін'юст покладено повноваження проводити експертизу проектів актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, а також усіх нормативно-правових актів, які підлягають реєстрації. До того ж проекти законів, ініційовані на розгляд парламентом народними депутатами України, не входять до обов'язкового переліку проектів, щодо яких проводиться експертиза. Це дає підстави стверджувати про невисокий ефект від здійснення антикорупційної експертизи Мін'юстом на весь масив законопроектів, які реєструються в парламенті.

Результати громадської антикорупційної експертизи законопроектів, яку проводить Інститут законодавчих ідей, за IX скликання парламенту (станом на 31 грудня 2020 року) складають 1617 проаналізованих законопроектів, з яких:



негативні
(містять корупціогенні фактори)
(9,83 %)



містять зауваження
(35,07 %)



позитивні (не містять корупціогенних факторів)
(55,1 %)

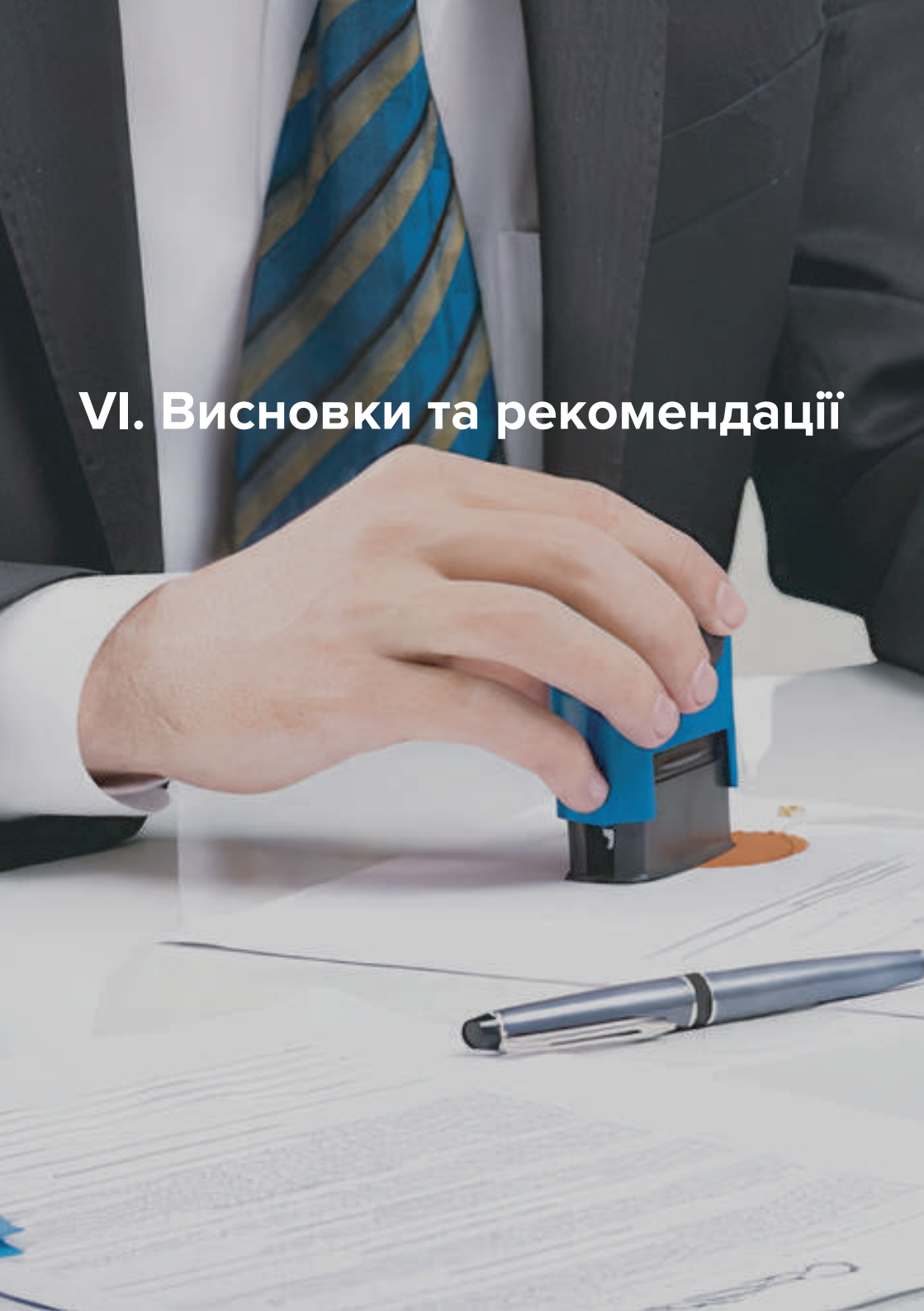
На підставі проведеного аналізу рішень Антикорупційного комітету на законопроекти, що містять зауваження або визнані такими, що не відповідають

вимогам антикорупційного законодавства, можемо стверджувати, що 80 % зауважень Інституту законодавчих ідей Антикорупційний комітет врахував під час ухвалення рішень щодо проєктів законів.

Відтак, у межах громадської антикорупційної експертизи Інститут законодавчих ідей підготував висновки за результатами проведення антикорупційної експертизи на більше ніж 55 % проєктів законів, зареєстрованих у парламенті.

Окрім плідної співпраці з комітетом ВРУ, ІЗІ ініціював проведення перших антикорупційних експертиз НАЗК, зокрема Проєкту Закону України «Про внутрішній водний транспорт», Проєкту Закону України «Про ріелтерську діяльність в Україні», Проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості». Більше того, висновки ІЗІ неодноразово враховувало НАЗК під час аналізу інших законопроектів.

VI. Висновки та рекомендації



VI. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Антикорупційний зVД законодавчий фільтр нині найбільш ефективно реалізують два державні органи – парламент в особі Комітету з питань антикорупційної політики та Національне агентство з питань запобігання корупції. Водночас, за результатами цього аналітичного дослідження, вважаємо за потрібне надати рекомендації стосовно підвищення рівня ефективності проведення антикорупційної експертизи законопроектів шляхом удосконалення розроблених нами критеріїв її ефективності.

Рекомендації Антикорупційному комітету

01. Проводити комплексну антикорупційну експертизу законопроектів на всіх етапах їх розгляду у парламенті.

Аналіз законопроектів не лише на етапі їх підготовки до першого читання, а й на подальших стадіях законотворення дозволить досягти системного характеру антикорупційної експертизи. З метою моніторингу врахування виявлених корупціогенних факторів до прийняття законопроекту в цілому Комітету слід розробити зміни до Регламенту та відповідної методологічної бази. Експертиза, що проводиться Комітетом повинна бути комплексною, тобто досліджуватись має не лише текст законопроекту, а й пояснювальна записка та інших супровідні документи до нього. Виконання вказаних рекомендацій дозволить досягти критерію **повноти** антикорупційної експертизи.

02. Фокусуватися на законопроектах, які мають реальну перспективу найближчим часом стати законами.

Ціллю є проведення експертизи щодо усіх зареєстрованих законопроектів, однак за обмежених ресурсів доцільно концентруватися саме на “перспективних” законопроектах, здійснюючи їхню експертизу першочергово, таким чином Комітет дотримуватиметься критерію **пріоритетності**.

03. Збільшити швидкість затвердження результатів експертизи.

Наразі велика частина висновків готується Комітетом уже після розгляду законопроекта профільним комітетом. Тому, збільшення швидкості затвердження висновків у межах строків, визначених Регламентом ВРУ та внутрішнім Регламентом Антикорупційного комітету та збільшення кількості засідань Комітету/його підкомітетів, під час яких вирішуються питання антикорупційної експертизи значно підвищить її ефективність за критерієм **своєчасності** та дозволить у подальшому врахувати результати такої експертизи.

04. Розробити та керуватися власною методологією проведення антикорупційної експертизи.

Відсутність власної методології проведення антикорупційної експертизи законопроектів послаблює якість експертизи та негативно впливає на дотримання багатьох критеріїв її ефективності. Тому розробка якісної, професійної та науково обґрунтованої методології проведення антикорупційної експертизи законопроектів та подальше її використання Комітетом у процесі проведення експертизи дозволить дотримуватися критерію **аргументованості** та значно покращить ефективність експертизи за іншими критеріями.

05. Виробити загальну практику щодо форми та змісту викладення результатів антикорупційної експертизи та відмовитися від використання проміжного висновку за результатами експертизи.

Наразі відсутня уніфікована форма висновків Комітету та існує певна неузгодженість стосовно визнання законопроекту таким, що відповідає вимогам антикорупційного законодавства та таким, що їм не відповідає. Доволі часто «зауваження», які викладені у висновках є досить суттєвими та свідчать про корупційні ризики законопроекту. Тому доцільно відмовитися від визначення законопроекту таким, що «містить зауваження» та здійснювати фіксацію усіх положень, які містять корупціогенні фактори, як таких, що суперечать вимогам антикорупційного законодавства, з рекомендацією подальшого доопрацювання законопроекту з

урахуванням наданих Комітетом пропозицій. Дотримання вказаних рекомендацій дозволить досягти критерію **єдності підходів** і, відповідно, підвищити ефективність експертизи, яку проводить Комітет.

06. Проводити моніторинг щодо врахування наданих за результатами експертизи рекомендацій.

Головною метою антикорупційної експертизи є уникнення потрапляння до законів положень, які сприяють виникненню корупційних ризиків. Тому досягти урахування наданих внаслідок проведення експертизи рекомендацій є ключовим завданням Комітету. Проведення моніторингу врахування наданих рекомендацій, з'ясування причин їх неврахування для подальшого удосконалення ефективності експертизи та виправлення виявлених недоліків допоможе Комітету досягти критерію **обов'язковості рекомендацій**.

07. Здійснювати публікацію результатів антикорупційної експертизи на сайті Комітету та вчасно публікувати протоколи засідань Комітету.

Наразі висновки за результатами експертизи не публікуються на сайті Комітету, хоча відповідний розділ створений. Також спостерігаються значні затримки у публікуванні протоколів засідань Комітету. Виправлення вказаних недоліків дасть змогу говорити про **публічність** експертизи Комітету.

08. Залучати недержавних стейкхолдерів на засідання Комітету.

Рекомендуємо публікувати проекти рішень до засідань Комітету, що дозволить зацікавленим сторонам надати власні позиції до затвердження фінальних рішень Комітетом. Участь широкої громадськості, неурядових організацій та міжнародних партнерів у засіданнях Комітету під час розгляду та обговорення законопроектів, щодо яких було висловлено застереження з боку таких стейкхолдерів сприятиме підвищенню рівня легітимності та справедливості прийнятих на засіданнях рішень. Таке залучення підвищить ефективність експертизи через дотримання критерію **прозорості та відкритості**.

09. Здійснювати публікацію матеріалів із систематизацією виявлених корупціогенних факторів, а також відповідних рекомендацій для розробників законопроектів.

Антикорупційна експертиза законопроектів повинна мати превентивний ефект та сприяти підвищенню якості прийнятих законів. Для цього доцільним буде здійснювати публікацію матеріалів із систематизацією виявлених унаслідок проведення антикорупційної експертизи корупціогенних факторів, публікувати рекомендації для розробників законопроектів щодо шляхів запобігання появі корупційних ризиків у положеннях законопроектів. Виконання зазначених рекомендацій сприятиме **наочності** експертизи та значно підвищить рівень її ефективності.



Рекомендації НАЗК

01. Збільшити обсяг та прицільність щодо тих законопроектів, стосовно яких проводиться «повна» перевірка, проводити повторну антикорупційну експертизу законопроектів, підготовлених комітетами парламенту до другого читання.

Наразі кількість законопроектів, які пройшли «повну» експертизу НАЗК є незначною, повторна експертиза законопроектів, підготовлених до другого читання не здійснюється. Крім того необхідно розраховувати строки для надання висновків таким чином, аби надані рекомендації могли бути враховані. В подальшому слід відслідковувати проходження в парламенті ризикованих законопроектів. Виконання наданих рекомендацій дозволить досягти **своєчасності та повноти** експертизи.

02. Проводити моніторинг щодо врахування наданих за результатами антикорупційної експертизи рекомендацій.

Висновки експертизи НАЗК є досить змістовними, а надані рекомендації є ґрунтовними та здатні усунути виявлені корупційні ризики. Однак, зазвичай, невідомо, чи були враховані конкретні рекомендації НАЗК при подальшому проходженні законопроекту у парламенті. Аналіз такого врахування та з'ясування причин неврахування рекомендацій, подальше виправлення недоліків експертизи, які могли стати причиною неврахування рекомендацій сприятиме удосконаленню ефективності експертизи, зокрема через дотримання критерію **обов'язковості рекомендацій** антикорупційної експертизи.

03. Здійснювати публікацію інформації щодо законопроектів, які пройшли попередній моніторинг та не потрапили на «повну» перевірку.

Антикорупційна експертиза НАЗК характеризується двоетапністю її проведення, коли на «повну» перевірку потрапляють уже попередньо відібрані законопроекти. За результатами такої перевірки НАЗК публікує висновки. Однак, будь-яка інформація стосовно законопроектів, які пройшли попередній моніторинг та не потрапили на «повну»

перевірку відсутня, що не дає можливості належним чином оцінити ані кількість попередньо проаналізованих законопроектів, ані результатів такого попереднього аналізу. Публікація вказаної інформації сприятиме досягненню критерія **публічності** антикорупційної експертизи.

04. Активніше залучати стейкхолдерів до проведення попереднього моніторингу та «повної» перевірки законопроектів.

Участь широкої громадськості, інших державних органів, неурядових організацій та міжнародних партнерів як при попередньому моніторингу законопроектів, так і у процесі їх «повної» перевірки здатна підвищити якість та ефективність антикорупційної експертизи НАЗК, сприятиме **прозорості та відкритості** такої діяльності.





Інститут законодавчих ідей
Київ, вул. Шовковична 24, офіс 14



office@izi.institute



www.izi.institute



[@ILinUA](https://www.facebook.com/ILinUA)

