



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Dziesięć lat walki z korupcją: sukcesy i wyzwania stojące przed Ukrainą

**Pawło Demczuk, Anna Kuc, Kateryna Ryżenko,
Natalia Siczewluk, Andrij Szwadczak, Andrij Tkaczuk**

Wstęp

Po Rewolucji Godności Ukraina zdecydowanie opowiedziała się za integracją europejską i rozpoczęła walkę z praktykami korupcyjnymi, które ukształtowały się na poziomie państwa i wszystkich sfer jego działalności.

W ciągu ostatnich 10 lat dzięki wspólnym wysiłkom rządu i społeczeństwa obywatelskiego udało się stworzyć infrastrukturę antykorupcyjną, uchwalić stosowne przepisy i wdrożyć reformę zamówień publicznych. Dzięki temu z powodzeniem rozpoczęto tworzenie nowego europejskiego państwa. W 2019 roku Rada Najwyższa Ukrainy zmieniła nawet preambułę do Konstytucji, wpisując do niej „europejską tożsamość narodu ukraińskiego i nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy”.

Niestety, Rewolucja Godności nie była ostatnią walką Ukraińców o europejską przyszłość. Na tej drodze trzeba było walczyć z wieloma przejawami wewnętrznego i zewnętrznego oporu wobec reform, tak na poziomie politycznym, jak i prawnym. I choć pełnoskalowa inwazja Rosji 24 lutego 2022 roku stała się prawdziwym wstrząsem dla Ukrainy, to państwo nadal czyni postępy w zakresie reform demokratycznych i praworządności. W ostatnich latach Ukraina znalazła się wśród krajów, które zanotowały największy awans w *Indeksie percepcji korupcji* (Corruption Perceptions Index, CPI). W 2023 roku Ukraina otrzymała 36 punktów na 100 możliwych, co plasuje ją na 104. miejscu wśród 180 sklasyfikowanych państw¹. Osiągnęła tym samym poziom kraju kandydującego do Unii Europejskiej, ponieważ

¹ *Індекс сприйняття корупції — 2023 [Indeks percepcji korupcji - 2023]*, Transparency International Ukraine, <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2023/> (dostęp tu i dalej: 4 sierpnia 2024).

ma taki sam wynik jak Serbia, wyprzedziła Turcję oraz Bośnię i Hercegowinę, a tylko jeden punkt dzieli ją od Albanii. Dowodzi to, że mimo trwającej wojny Ukraina skutecznie przeprowadza transformację.

Jak wykazało badanie socjologiczne przeprowadzone na zamówienie ITU w czerwcu 2023 roku, 73% Ukraińców i 80% osób reprezentujących biznes najbardziej niepokoi powrót schematów korupcyjnych podczas odbudowy kraju. Aby zapewnić transparentność i efektywność odbudowy, konieczne są przeprowadzenie w naszym kraju reform i umacnianie systemu antykorupcyjnego².

W przedstawionym poniżej materiale opisujemy główne osiągnięcia Ukrainy w zakresie zwiększania transparentności państwa i reform antykorupcyjnych od lutego 2014 do marca 2024 roku, omawiamy również kwestie powojennej odbudowy. Dla każdej z analizowanych kwestii proponujemy kolejne działania, które pomogą umocnić dokonane zmiany i przybliżyć Ukrainę do członkostwa w UE.

Wykaz skrótów

AOZA – Agencja Odzyskiwania i Zarządzania Aktywami (APMA – Агентство з розшуку і менеджменту активів)

Derżaudytślužba – Państwowa Służba Audytu Ukrainy (Держаудитслужба – Державна аудиторська служба України)

DREAM – Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management (Ekosystem Cyfrowej Odnowy dla Odpowiedzialnego Zarządzania)

KAU – Komitet Antymonopolowy Ukrainy (АМКУ – Антимонопольний комітет України)

MSŻ – Monitorowanie Sposobu Życia (МСЖ – Моніторинг способу життя)

NABU – Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (НАБУ – Національне антикорупційне бюро України)

NAZK – Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji (НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції)

PPA – Państwowy Program Antykorupcyjny (ДАП – Державна антикорупційна програма)

RBNiO – Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (РНБО – Рада національної безпеки і оборони України)

RKS – Rada Kontroli Społecznej (РГД – Рада громадського контролю)

RPR – Reanimacyjny Pakiet Reform (РПР – Реанімаційний Пакет Реформ)

SBU – Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (СБУ – Служба безпеки України)

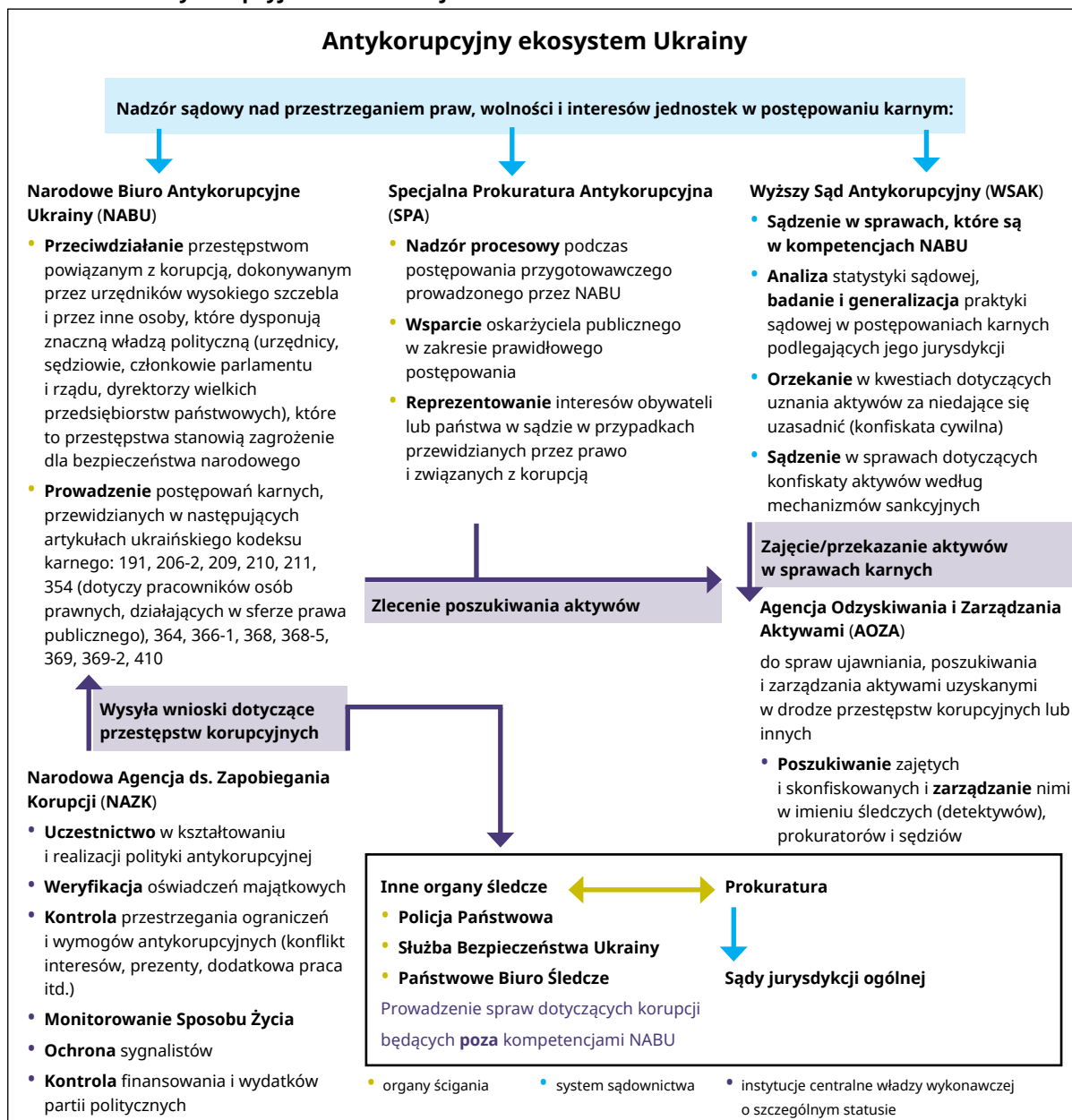
SKU – Sąd Konstytucyjny Ukrainy (КСУ – Конституційний Суд України)

SPA – Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna (САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура)

WSAK – Wyższy Sąd Antykorupcyjny (ВАКС – Вищий антикорупційний суд)

² Як відбудовувати Україну – соціологічне опитування громадян та представників бізнесу [Jak odbudowywać Ukrainę – badanie socjologiczne obywateli i osób reprezentujących biznes], https://ti-ukraine.org/research/yak-vidbudovuvaty-ukrayinu-sotsiologichne-opytuvannya-gromadyan-ta-predstavnykiv-biznesu/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=posilennya_antikorupcyjnoji_borotbi_dlya_prozorovi_ta_efektivnoji_vidbudovi&utm_term=2024-07-31.

Reforma antykorupcyjna od Rewolucji Godności do marca 2024 roku



Infrastruktura antykorupcyjna

Niedawno Ukraina obchodziła 10-lecie Rewolucji Godności, w następstwie której obalono przestępczy prorosyjski rząd i wyznaczono jednoznaczny kurs na integrację europejską. W ciągu tych 10 lat kraj poczynił większe postępy w reformach antykorupcyjnych niż przez poprzednie 23 lata niepodległości.

Udało się to przede wszystkim dzięki umowie stowarzyszeniowej z Unią Europejską oraz planowi działania na rzecz liberalizacji ruchu wizowego i pomocy makrofinansowej. Ukraina podjęła i wykonała wiele ważnych zobowiązań w tym obszarze.

W latach 2014–2019 powołano do życia **szereg instytucji antykorupcyjnych** – Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (NABU), Specjalną Prokuraturę Antykorupcyjną (SPA), Wyższy Sąd Antykorupcyjny

(WSAK), Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK) oraz Agencję Odzyskiwania i Zarządzania Aktywami (AOZA).

Wprowadzono również wiele rozwiązań mających na celu zapobieganie korupcji: elektroniczne deklaracje majątkowe, elektroniczny system zamówień publicznych Prozorro i takie samo rozwiązanie w zakresie sprzedaży oraz dzierżawy mienia publicznego (Prozorro.Sale), odtajniono rejestry państwowe, uruchomiono instytucję ochrony sygnalistów i scentralizowany portal wykorzystania środków publicznych itp.

Mimo wielokrotnych prób zahamowania reformy antykorupcyjnej Ukrainie udało się przeforsować ją i kontynuować prace w tym zakresie. **Największym wyzwaniem dla walki z korupcją stało się haniebne orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (SKU) z 27 października 2020 roku, które w istocie odbierało Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji większość prerogatyw, na przykład znosiło elektroniczną deklarację majątkową i pozbawiało NAZK podstawowej funkcji kontrolnej.** Ponadto za niezgodne z Konstytucją zostały uznane odpowiedzialność karna za świadome składanie nieprawdziwych deklaracji majątkowych lub umyślne uchylanie się od ich złożenia³. W efekcie jesienią i zimą 2020 roku umorzono ponad 100 spraw korupcyjnych, które były przedmiotem śledztwa lub dochodzenia w momencie wydania tego orzeczenia⁴.

Wprawdzie wznowienie postępowania w tych sprawach nie jest już możliwe, jednak organy antykorupcyjne, przy wsparciu społeczeństwa i partnerów międzynarodowych, zdołały stosunkowo szybko i niemal całkowicie przewyciężyć ten kryzys i zacząć wszystko od nowa⁵. Stało się jednak jasne, że Sąd Konstytucyjny Ukrainy musi zostać zorganizowany od nowa, z zabezpieczeniami w postaci kworum, chroniącymi przed bezprawnymi i bezkarnymi działaniami⁶.

W 2021 roku NAZK uruchomiła rejestr sprawozdań partii politycznych POLITDATA, co było dużym postępem w zakresie transparentności finansowania partii politycznych⁷. W tym samym roku wprowadzono również zmiany w ustawie *O zapobieganiu korupcji*, przewidujące utworzenie centralnego portalu do zgłaszania nieprawidłowości przez sygnalistów⁸. Portal zaczął działać we wrześniu 2023 roku.

Mimo rozwoju i popularyzacji instytucji osoby zgłaszającej naruszenie prawa w Ukrainie póki co jeszcze nie istnieje ustawa, która chroniłaby osoby ujawniające informacje znaczące dla społeczeństwa (na przykład dotyczące nadużyć władzy, zagrożeń dla produktów spożywczych, transportu albo środowiska, tortur lub innych naruszeń praw człowieka). Pracujemy nad przygotowaniem takiego prawa

3 *Рішення Конституційного Суду України (КСУ) від 27 жовтня 2020 року [Decyzja Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 27 października 2020 roku]*, https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

4 *Лігалайз корупції. Антикорупційне «16 січня» від Конституційного Суду [Legalizacja korupcji. Antykorupcyjny „16 stycznia” od Sądu Konstytucyjnego]*, Transparency International Ukraine, 29 października 2020, <https://ti-ukraine.org/blogs/ligalajz-koruptsiyi-antikoruptsijne-16-sichnya-vid-konstytutsijnogo-sudu/>.

5 *Великий вибух конституційного судочинства. Пік потому [Wielka eksplozja sprawiedliwości konstytucyjnej. Rok później]*, Transparency International Ukraine, 28 października 2021, <https://ti-ukraine.org/blogs/velykyj-vybuch-konstytutsijnogo-sudochynstva-rik-potomu/>.

6 *Конституційна криза: як вирішувати проблему [Kryzys konstytucyjny: jak rozwiązać problem]*, Transparency International Ukraine, 2 listopada 2020, <https://ti-ukraine.org/blogs/konstytutsijna-kryza-yak-vyrishuvaty-problemu/>.

7 *НАЗК відкриває Реєстр звітності політпартій POLITDATA [NAZK otwiera rejestr sprawozdawczy partii politycznych POLITDATA]*, 10 października 2023, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkryvaye-reyestr-zvitnosti-politpartij-politdata/>.

8 *Закон України: Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів [Prawo Ukrainy: W sprawie zmian w ustawie Ukrainy „O zapobieganiu korupcji” w zakresie uregulowania niektórych kwestii ochrony sygnalistów]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-IX#Text>.

i wprowadzeniem standardów ochrony sygnalistów zawartych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 23 października 2019 roku⁹.

Po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji w 2022 roku ukraińska reforma antykorupcyjna stanęła przed nowymi wyzwaniami: część pracowników struktur antykorupcyjnych zasilła szeregi Sił Zbrojnych Ukrainy, niektóre podstawowe funkcje instytucji zawieszono na czas nieokreślony, a dostęp do rejestrów został zamknięty¹⁰ (więcej na ten temat w części dotyczącej zdolności operacyjnych i cyfryzacji).

Impulsem do wznowienia reformy antykorupcyjnej i jej przyspieszenia było uzyskanie przez Ukrainę statusu kandydata do Unii Europejskiej, co miało miejsce w czerwcu 2022 roku. W przeddzień szczytu Komisji Europejskiej w Brukseli, na którym miała zapaść decyzja o przyznaniu Ukrainie statusu kandydata, ukraiński parlament przyjął długo oczekiwaną strategię antykorupcyjną Ukrainy na lata 2021–2025¹¹, a natychmiast po jej przyjęciu NAZK rozpoczęła prace nad przygotowaniem Państwowego Programu Antykorupcyjnego (PPA). W oparciu o efekty dyskusji publicznych i uzgodnień ze wszystkimi zainteresowanymi stronami Rada Ministrów przyjęła PPA w marcu 2023 roku¹².

Dzięki żądaniom Komisji Europejskiej rozwiązano również inny bardzo poważny problem: obsadzenie kierownictwa **w czterech z pięciu instytucji antykorupcyjnych**. W 2022 roku w drodze konkursu na stanowiska kierownicze wybrani zostali: Ołeksandr Kłymenko stanął na czele Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SPA)¹³; Semen Krywonos został dyrektorem Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU), natomiast Ołena Duma – objęła stanowisko szefowej Agencji Odzyskiwania i Zarządzania Aktywami (AOZA); w lutym 2022 roku Wira Mychajlenko została prezeską Wyższego Sądu Antykorupcyjnego (WSAK).

Warto wspomnieć, że konkursy na te stanowiska nie przebiegały bez zakłóceń. Nominacja Ołeksandra Kłymenki na szefa SPA została opóźniona o sześć miesięcy z powodu utrudniania tego procesu przez niektórych członków komisji konkursowej¹⁴. Opinia publiczna skrytykowała natomiast konkurs przeprowadzony przez AOZA, ponieważ osoba, która stanęła na jej czele, nie spełnia wymagań przewidzianych przez ustawę¹⁵.

W lutym 2024 roku rząd powołał Wiktora Pawłuszczuka na nowego szefa NAZK. Został on wybrany przez komisję złożoną z ekspertów krajowych i międzynarodowych, a sam proces odbywał się w trzech

9 Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>.

10 Антикоруційні органи під час війни: чим займається НАЗК? [Organ antykorupcyjne w czasie wojny: co robi NAZK?], Transparency International Ukraine, 12 maja 2022, <https://ti-ukraine.org/news/antykoruptionsijni-organy-pid-chas-vijny-chym-zajmayetsya-nazk/>.

11 Закон України: Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 року [Prawo Ukrainy: O zasadach polityki antykorupcyjnej państwa na lata 2021–2025], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

12 Кабмін прийняв «Державну антикорупційну програму» – про що йдеться в документі? [Rada Ministrów przyjęła „Państwowy program antykorupcyjny” – czego dotyczy dokument?], Transparency International Fund, 27 marca 2023, <https://ti-ukraine.org/news/kabmin-pryjnyav-derzhavnu-antykoruptionsijnu-programu-pro-shho-jdetsya-v-dokumenti/>.

13 Клименко – головний антикорупційний прокурор [Kłymenko głównym prokuratorem antykorupcyjnym], Transparency International Ukraine, 28 lipca 2022, <https://ti-ukraine.org/news/klymenko-golovnyj-antykoruptionsijnyj-prokuror-shho-vidomo-pro-peremozhetsya-konkursu-sap/>.

14 Завершити конкурс САП: на кону – членство в ЄС [Zakończcie konkurs SPA: stawką jest członkostwo w UE], Transparency International Ukraine, 21 czerwca 2022, <https://ti-ukraine.org/blogs/zavershyty-konkurs-sap-na-konu-chlenstvo-v-yes/>.

15 Призначення Олени Думи може поставити хрест на АРМА [Powołanie Ołeny Dumi może położyć kres AOZA], Transparency International Ukraine, 28 czerwca 2023, <https://ti-ukraine.org/news/pryznachennya-oleny-dumy-mozhe-postavyty-hrest-na-arma/>.

etapach¹⁶. W przeciwieństwie do konkursów na szefów NABU, SPA i AOZA konkurs w NAZK przeprowadzono bez opóźnień i we wzorcowy, transparentny sposób, co zasługuje na pochwałę.

Ważne są dalsze doskonalenie metodologii i kryteriów przeprowadzania konkursów na stanowiska szefów instytucji antykorupcyjnych oraz wykorzystywanie dotychczasowych doświadczeń. Pozytywny przykład takiej poprawy stanowią zmiany w wyborze kierownictwa SPA, które zostały wprowadzone w 2023 roku wraz ze zmianami w odpowiedniej ustawie, odpowiadającymi wymaganiom Komisji Europejskiej¹⁷. Wzięto wówczas pod uwagę problemy, z jakimi zetknięto się przy wcześniejszym konkursie, dotyczące powołania komisji konkursowej i terminów jej prac. Obecne przepisy precyzują również kryteria uczciwości i kompetencji zawodowych. Problemem pozostaje jednak uznaniowość przywództwa politycznego podczas wyborów konkretnego kandydata na szefa agencji spośród trzech (w przypadku NABU) lub dwóch (w przypadku SPA) kandydatów zaproponowanych przez komisje konkursowe.

Na chwilę obecną Ukraina już wdrożyła większość zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Unią: oprócz mianowania szefów SPA i NABU, w 2023 roku rozpoczęły działalność również Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości i Najwyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów, wprowadzono nowe środki zapobiegania praniu pieniędzy i walki z tym zjawiskiem oraz zreformowano ustawodawstwo dotyczące mniejszości narodowych i ustawę *O mediach*¹⁸.

Nie do końca spełniono wymogi KE w sferze walki z korupcją dotyczące skutecznego przywrócenia systemu elektronicznych deklaracji majątkowych, zapewnienia NABU własnej instytucji sądowo-ekspertckiej i przeprowadzania zewnętrznych audytów organów antykorupcyjnych¹⁹. Ważne jest też zrealizowanie wymogu wznowienia działalności zreformowanego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, do którego konkurs rozpoczął się w marcu 2024 roku i obecnie jest w toku. Są również znaczne opóźnienia w reformie antyoligarchicznej, ponieważ ustawa *O zapobieganiu zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego związanym z nadmiernym wpływem osób mających duże znaczenie gospodarcze i polityczne w życiu publicznym (oligarchów)* została skrytykowana przez Komisję Wenecką²⁰. Wedle opinii Komisji Weneckiej, której zdanie podziela społeczeństwo obywatelskie, wskazana ustawa nie proponuje efektywnych sposobów rozwiązania problemu oligarchii w Ukrainie. Reforma antyoligarchiczna wymaga opracowania nowych kompleksowych zmian w istniejących organach, takich jak Komitet Antymonopolowy Ukrainy czy Narodowy Bank Ukrainy itp.

Mimo poważnych wyzwań związanych z toczącymi się działaniami wojennymi i wewnętrznym oporem politycznym Ukraina poczyniła znaczące kroki w reformie antykorupcyjnej i rozwoju infrastruktury przeznaczonej do walki z korupcją. Znaczącym czynnikiem napędzającym ten proces były wymagania Komisji Europejskiej, których pełne wdrożenie jest ważne.

16 Віктор Павлушчик став переможцем конкурсу на голову НАЗК [Wiktor Pawluszczyk został zwycięzcą konkursu na Przewodniczącą NAZK], Transparency International Ukraine, 25 lutego 2024, <https://ti-ukraine.org/news/viktor-pavlushhyk-stav-peremozhtsem-konkursu-na-golovu-nazk/>.

17 Як планують посилити самостійність САП: юридичний аналіз [Jak planuje się wzmocnić niezależność SPA: analiza prawna], Transparency International Ukraine, 22 września 2023, <https://ti-ukraine.org/news/yak-planuyut-posylyty-samostijnist-sapyurydychnyj-analiz/>.

18 Сергій Сидоренко, Саміт на половині шляху: як Україна виконує 7 вимог до кандидата у члени ЄС [Szczyt w połowie drogi: jak Ukraina spełnia 7 warunków członkostwa w UE], „Європейська правда”, 1 lutego 2023, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/02/1/7155269/>.

19 Висновки Єврокомісії про ефективність боротьби з корупцією в Україні [Konkluzje Komisji Europejskiej w sprawie skuteczności walki z korupcją w Ukrainie], Transparency International Ukraine, 10 listopada 2023, <https://ti-ukraine.org/news/vysnovky-yevrokomisiyi-pro-efektyvnist-borotby-z-koruptsiyeyu-v-ukrayini/>.

20 CDL-AD(2023)018-e Ukraine – Opinion on the Law on the prevention of threats to national security, associated with excessive influence of persons having significant economic or political weight in public life (oligarchs), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)018-e).

Co jeszcze należy zrobić?

- Władze muszą dokończyć wdrażanie wszystkich zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących reformy antykorupcyjnej w Ukrainie w zakresie skutecznego przywrócenia systemu elektronicznych deklaracji majątkowych, zapewnienia NABU własnej instytucji sądowo-ekspertyznej i przeprowadzenia zewnętrznych audytów organów antykorupcyjnych.
- Należy wdrożyć wymogi Komisji Europejskiej dotyczące przeprowadzenia transparentnego konkursu na stanowiska sędziów w SKU oraz reformy antyoligarchicznej, która powinna opierać się na szeregu środków mających na celu poprawę istniejących instytucji (Komitet Antymonopolowy Ukrainy, Bank Narodowy, system sądownictwa itd.).
- Parlament i rząd powinny usprawnić procedury konkursów na szefów instytucji antykorupcyjnych. Ważne jest przede wszystkim, aby zmienić podejście polegające na uznaniowości przywództwa politycznego w wyborze konkretnego kandydata na szefa agencji spośród trzech (w przypadku NABU) lub dwóch (w przypadku SPA) kandydatów zaproponowanych przez komisje konkursowe.

Reforma zamówień publicznych

Po Rewolucji Godności, pod koniec lutego 2014 roku, Rada Najwyższa mianowała Pawło Szeremetę ministrem gospodarki Ukrainy. Jednym ze swoich priorytetów nowy minister uczynił reformę zamówień publicznych. Grupa ochotników, którzy brali aktywny udział w Rewolucji Godności na Majdanie, postanowiła mu pomóc.

Reforma wymagała zmian w przepisach, które w tamtym czasie były przestarzałe, a proces zamówień publicznych prowadzono w formie papierowej. Grupa reformatorów zdecydowała więc, że elektroniczny system zamówień publicznych zwiększy transparentność zamówień i uprości przedsiębiorcom dostęp do nich. Jednym ze współtwórców tej reformy została Transparency International Ukraine. **Na początku 2015 roku nowy system informatyczny o nazwie Prozorro został oficjalnie zaprezentowany i zaczął działać.**

Kluczowym wydarzeniem dla wdrożenia reformy było przyjęcie ustawy *O zamówieniach publicznych*²¹. Sformułowano w niej główne zasady i reguły dotyczące zamówień publicznych.

Dzięki nowej ustawie i wprowadzeniu systemu Prozorro zamówienia publiczne stały się jawne i konkurencyjne. W sferze tej niemal nie następowały żadne zasadnicze zmiany w latach 2017–2021 i przed pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę.

Zgodnie z ustawą podstawowym trybem zamówień publicznych jest przetarg otwarty – konkurencyjna procedura wyłaniania dostawcy (wykonawcy). Taki przetarg prowadzony jest w sposób jawny w systemie Prozorro, a wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze mogą w nim brać udział za pośrednictwem platform elektronicznych. Przetarg otwarty jest obowiązkowy w przypadku zakupu towarów i usług o wartości od 200 tys. UAH, a prac wykonanych (z tytułu zleceń/umów o dzieło) – o wartości od 1,5 mln UAH.

Informacje o wszystkich przetargach otwartych są publikowane w systemie Prozorro. Każde ogłoszone zamówienie ma własną stronę internetową, do której można uzyskać dostęp z dowolnego miejsca na świecie, bez specjalnych uprawnień czy rejestracji. Można na niej zobaczyć:

²¹ Закон України: Про публічні закупівлі [Prawo Ukrainy: O zamówieniach publicznych], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

- co dokładnie zamawiający planuje nabyć;
- jakie są wymagania wobec towarów, prac lub usług oraz przyszłego kontrahenta;
- jakie dokumenty są niezbędne do wzięcia udziału w przetargu;
- jaki projekt umowy zostanie podpisany itd.

W trakcie przetargu dołączane są wszystkie decyzje podmiotu zamawiającego, dokumenty z ofertami uczestników przetargu, wszystkie materiały dotyczące odwołań, monitoringu przeprowadzanego przez audytorów państwowych itp.

Wyjątki od zasad konkurencji są ściśle regulowane przez prawo i zawierają wymagania dotyczące raportowania w systemie. Dlatego też każdy użytkownik może zobaczyć, co i od kogo państwo kupuje za kwotę przewyższającą 50 tys. UAH.

System Prozorro otrzymał najbardziej prestiżową międzynarodową nagrodę w dziedzinie zamówień publicznych – World Procurement Award 2016, a także został wyróżniony przez EBOiR i Open Contracting Partnership²² jako wyjątkowy przykład cyfryzacji zamówień publicznych. W 2020 roku Prozorro znalazło się na szczycie rankingu Transparent Public Procurement Rating, a w 2021 roku Stany Zjednoczone uznały system, wraz z projektem monitorowania Dozorro zarządzanym przez TI Ukraine, za wzorzec w swojej strategii walki z korupcją na świecie.

Ponadto już od dziewięciu lat w Ukrainie obowiązuje ustawa *O jawności wykorzystania środków publicznych*²³. Umożliwiła ona działanie platformy E-data²⁴, która łączy takie kluczowe zasoby, jak Spending.gov.ua²⁵, Openbudget.gov.ua²⁶ itd. Publikują one informacje o transakcjach przeprowadzanych przez jednostki wydatkujące środki budżetowe i o zawieranych przez nie umowach. W związku z tym zgodność z zasadą transparentności i otwartości na wszystkich etapach zamówień można ocenić jako dość wysoką.

W celu zapobiegania dyskryminacji przy przetargach **w Ukrainie funkcjonuje Komitet Antymonopolowy (KA)**. Każdy podmiot gospodarczy, który chce wziąć udział w przetargu, ma prawo zakwestionować dyskryminujące lub nieprzejrzyste warunki dokumentacji przetargowej. Każdy uczestnik może złożyć skargę na decyzję o odrzuceniu jego oferty, przyznaniu zamówienia jego konkurentowi lub unieważnieniu przetargu.

Wszystkie skargi składane są za pośrednictwem systemu Prozorro, publikowane na stronie zamówienia i automatycznie wstrzymują proces przeprowadzenia przetargu. One również – podobnie jak wszystkie materiały odwoławcze i decyzje Komitetu Antymonopolowego – są dostępne z dowolnego miejsca na świecie. Proces odwoławczy trwa do dwóch–trzech tygodni, a wszystkie posiedzenia komisji są jawne. W praktyce procedura odwoławcza stała się szybkim i skutecznym narzędziem

22 Олександр Стародубцев, *Історія реформи публічних закупівель* [Historia reformy zamówień publicznych], Prozorro, 20 września 2016, <https://prozorro.gov.ua/uk/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>.

23 Закон України: Про відкритість використання публічних коштів [Prawo Ukrainy: O jawności wykorzystania środków publicznych], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>.

24 Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет» [System informacyjno-analityczny „Przejrzysty budżet“], <https://edata.gov.ua/>.

25 Єдиний веб-портал використання публічних коштів [Jedyny portal internetowy poświęcony wykorzystaniu środków publicznych], <https://spending.gov.ua/new/>.

26 Державний веб-портал бюджету для громадян [Portal internetowy budżetu państwa dla obywateli], <https://openbudget.gov.ua/>.

ochrony praw oferentów i osób pragnących wziąć udział w przetargu: na przykład w 2023 roku organ odwoławczy rozpatrzył 10 500 odwołań, z których uznał za zasadne około 70%.

W celu uniknięcia nadużyć, naruszeń prawa i nieefektywnych wydatków budżetowych oraz pochodzących z dotacji od darczyńców działa państwowa kontrola finansowa. Jej głównym przedstawicielem jest Państwowa Służba Audytu Ukrainy (Derżaudytśłużba) wraz z oddziałami terytorialnymi. Kontrolę nad wpływami środków finansowych do budżetu i ich wykorzystaniem sprawuje Izba Obrachunkowa, działająca w imieniu Rady Najwyższej Ukrainy.

Zgodnie ze sprawozdaniami Państwowej Służby Audytu Ukrainy²⁷ w 2023 roku instytucja ta przeprowadziła 713 audytów i 395 kontroli zamówień publicznych, w wyniku których wykryto nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę ponad 6,4 mld UAH. Przeprowadzono również 12,2 tys. działań w zakresie monitorowania zamówień publicznych, co zapobiegło nieprawidłowościom o wartości niemal 7,4 mld UAH poprzez anulowanie przetargów i około 12,4 mld UAH w drodze unieważnienia umów.

Spółeczeństwo obywatelskie w Ukrainie również aktywnie uczestniczy w monitorowaniu zamówień publicznych. Analitycy projektu Dozorro sprawdzają warunki przetargów, oferty uczestniczących w nich podmiotów i warunki zawartych umów pod kątem zawyżonych cen, naruszeń prawa oraz zasady równości szans, niedyskryminacji i transparentności. W przypadku wykrycia nieprawidłowości aktywiści informują organy regulacyjne i organy ścigania; Państwowa Służba Audytu Ukrainy dokonuje wówczas kontroli zamówienia, a organy ścigania wszczynają postępowania karne.

Tylko w 2013 roku Dozorro sprawdziło ponad 2000 zamówień. W wyniku naszych odwołań zamawiający sami dokonali korekty błędów w zamówieniach na kwotę ponad 500 mln hrywien lub, jeśli było już za późno na poprawę, anulowali je. Również w rezultacie naszych odwołań utworzono 41 postępowań karnych w sprawach o naruszenia w zamówieniach.

W 2022 roku ze względu na rosyjską inwazję przez kilka miesięcy zamówienia publiczne, w tym dotyczące obronności, realizowano z pominięciem zwykłych procedur²⁸. Stopniowo rząd przywrócił jednak wszystko do normy – zamówienia odbywają się na zasadach otwartości i konkurencji.

Kluczowym wydarzeniem w zakresie regulacji zamówień publicznych stało się zatwierdzenie przez rząd specjalnych zasad zamówień publicznych na okres stanu wojennego, co miało miejsce w październiku 2022 roku²⁹. Głównym sposobem realizacji zamówień publicznych znów stały się przetargi nieograniczone, choć w zmodyfikowanej formie. Pozwoliło to na przeprowadzenie maksymalnego odsetka zamówień publicznych zgodnie z konkurencyjnymi procedurami. Kupujący mają możliwość wyboru – mogą zamawiać towary za pośrednictwem elektronicznego katalogu Prozorro

27 *Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів [Wyniki działalności Państwowej Służby Audytu i jej międzyregionalnych organów terytorialnych]*, <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3517>.

28 *Кабінет Міністрів України: Постанова від 28 лютого 2022 р. № 169, Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану [Rada Ministrów Ukrainy: Uchwała z 28 lutego 2022 roku nr 169, Niektóre zagadnienia zamówień obronnych na towary, prace i usługi w stanie wojennym]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>.

29 *Кабінет Міністрів України: Постанова від 12 жовтня 2022 р. № 1178 Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування [Rada Ministrów Ukrainy: Uchwała z 12 października 2022 roku nr 1178 w sprawie zatwierdzenia specyfikacji zamówień publicznych na towary, prace i usługi dla klientów przewidzianych Ustawą Ukrainy „O zamówieniach publicznych” na okres obowiązywania reżimu prawnego stanu wojennego w Ukrainie oraz w terminie 90 dni od dnia jego zakończenia lub odwołania]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.

Market, który działa na zasadach sklepu internetowego. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest zawarcie bezpośredniej umowy na kwotę przekraczającą próg obowiązkowego przetargu, wtedy jednak należy w systemie Prozorro spełnić szczegółowe wymogi dotyczące sprawozdawczości.

Według danych Prozorro w 2023 roku wartość zamówień publicznych, których dostawcy zostali wyłonieni na konkurencyjnych zasadach, wyniosła 892,8 mld UAH, co stanowi 72,6% całkowitej kwoty wydatkowanej przez państwo na ten cel.

Mimo stanu wojennego nadal działają precyzyjne mechanizmy odwoływania się i monitorowania zamówień za pośrednictwem systemu Prozorro.

Przetargi na zamówienia publiczne w stanie wojennym są rozstrzygane w nieco krótszych terminach, mogą zostać rozstrzygnięte w przypadku, gdy zgłosił się tylko jeden oferent, mają też szereg innych niedociągnięć. Pod niektórymi względami przepisy dotyczące zamówień publicznych w stanie wojennym są jednak skuteczniejsze od wcześniejszych i wciąż się zmieniają – uczestnik przetargu może na przykład skorygować większą liczbę nieprawidłowości, audytorzy państwowi uzyskali większy wpływ na kontrolę „zamówień bezpośrednich” i wprowadzono odpowiedzialność karną za utrudnianie ich działalności, w Komitecie Antymonopolowym Ukrainy utworzono nowe komisje do rozpatrywania skarg itp.

W 2023 roku Bank Światowy zatwierdził wykorzystanie elektronicznego systemu Prozorro do wszystkich projektów finansowanych przez tę instytucję w Ukrainie³⁰. Ponadto, jak twierdzi ukraińskie Ministerstwo Gospodarki, Bank Rozwoju Rady Europy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny i Bank Światowy zgodziły się na korzystanie z Prozorro w przypadku małych przetargów, których wartość nie przekracza 130 tys. euro na towary i usługi oraz 5 mln euro na prace w projektach finansowanych przez te organizacje³¹.

Aby umożliwić organizacjom będącym darczyńcami korzystanie z e-systemu Prozorro, opracowano dla nich specjalną procedurę. Pozwala ona na elastyczne dostosowanie zamówień zgodnie z zasadami organizacji międzynarodowych i darczyńców. Według Ministerstwa Gospodarki projekt USAID i UKaid TAPAS *Przejrzystość i odpowiedzialność w administracji publicznej i usługach* już przeprowadza swoje przetargi w systemie Prozorro³².

Co jeszcze należy zrobić?

- Parlament powinien kontynuować prace nad dostosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych do prawodawstwa UE, w szczególności poprzez wprowadzenie nowych procedur, większą centralizację zamówień i dalsze udoskonalanie prawa.
- Korzystając z pomocy Ministerstwa Gospodarki, które określa specyfikę stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych w trakcie stanu wojennego, Państwowa Służba Audytu Ukrainy powinna sprawić, by państwowa kontrola finansowa miała charakter bardziej prewencyjny, zaktualizować wskaźniki ryzyka w systemie i usprawnić proces monitorowania zamówień.

30 *Усі закупівлі за кошти Світового банку тепер можуть проходити в Prozorro* [Wszystkie zakupy ze środków Banku Światowego można teraz realizować przez Prozorro], Prozorro, 10 października 2023, <https://prozorro.gov.ua/uk/news/usi-zakupivli-za-koshty-svitovogo-banku-teper-mozhut-prohodyty-v-prozorro>.

31 *Наш пріоритет – аби всі закупівлі за кошти іноземних донорів обов'язково відбувалися через Prozorro*, – Юлія Свириденко [Naszym priorytetem jest to, żeby wszystkie zakupy ze środków zagranicznych donatorów były dokonywane za pośrednictwem Prozorro – Julia Swyrydenko], Міністерство економіки України, 1 listopada 2023, <https://www.kmu.gov.ua/news/nash-priorytet-aby-vsi-zakupivli-za-koshty-inozemnykh-donoriv-oboviazkovo-vidbuvalysia-cherez-prozorro-iuliia-svyrydenko/>.

32 *Усі закупівлі за кошти Світового банку тепер можуть проходити в Prozorro...*, dz. cyt.

- Ministerstwo Gospodarki i Państwowa Służba Audytu Ukrainy powinny wypracować warunki unieumożliwiające zawyżanie cen w zamówieniach i zawyżone wydatkowanie środków publicznych.
- Ministerstwo Gospodarki, platforma Prozzoro i e-platformy powinny podnieść poziom profesjonalizmu podmiotów zamawiających i przyciągnąć więcej firm do udziału w zamówieniach.
- Należy dalej udoskonalać Prozzoro pod względem technicznym poprzez integrację z systemami i rejestrami innych państw oraz automatyzację większej liczby procesów związanych z zamówieniami publicznymi.

Cyfryzacja (bazy danych, rejestry, jawność informacji)

Od 2014 roku Ukraina notuje stały postęp w dziedzinie cyfryzacji działalności organów państwowych, usług administracyjnych i jawności informacji publicznej. Oprócz znanych na całym świecie systemów elektronicznych Prozzoro i Prozzoro.Sale, które wysoko zawiesiły poprzeczkę w zakresie międzynarodowych standardów transparentności zamówień publicznych i sprzedaży majątku państwowego, od czasu Rewolucji Godności opracowano i uruchomiono szereg innych ważnych portali, rejestrów i baz danych.

W 2019 opracowano, a w 2020 roku uruchomiono **portal usług publicznych Dija**³³, za którego pośrednictwem na początku można było korzystać online z 27 usług publicznych. Obecnie Dija oferuje 72 usługi; można też za jej pośrednictwem uzyskać 15 dokumentów cyfrowych, w tym zaświadczenie osoby wewnątrznie przesiedlonej.

Ponadto osoby, których mienie zostało zniszczone lub uszkodzone w wyniku rosyjskiej agresji po 24 lutego 2022 roku, za pośrednictwem portalu Dija mogą złożyć wniosek i zarejestrować go. Wniosek ten zostanie wpisany do międzynarodowego rejestru strat w celu późniejszego uzyskania odszkodowania³⁴.

W marcu 2021 roku Rada Najwyższa przyjęła ustawę, która zrównuje elektroniczne dowody osobiste w portalu Dija z dokumentami papierowymi³⁵. Przepisy weszły w życie 23 sierpnia 2021 roku. **Tym samym Ukraina stała się pierwszym krajem na świecie, który uznał, że cyfrowe dokumenty tożsamości są pełnoprawnymi odpowiednikami zwykłych dokumentów.**

W 2021 roku Ukraina zajęła pierwsze miejsce wśród krajów europejskich pod względem rozwoju jawności danych³⁶. Jednak na początku pełnoskalowej inwazji większość rejestrów państwowych i baz danych została zamknięta ze względów bezpieczeństwa. Do tej pory dostęp do większości z nich został przywrócony, z zachowaniem pewnych ograniczeń dotyczących bezpieczeństwa.

10 grudnia 2023 roku Narodowa Agencja Zapobiegania Korupcji **ponownie uruchomiła Centralny Rejestr Oświadczeń Urzędników**. Nastąpiło to po zaciętej walce politycznej z parlamentem, który stanowczo się temu sprzeciwiał. Długo oczekiwane przepisy ustawy nr 9534 zostały przyjęte we

33 *Дія. Відкриті дані [Dija. Otwarte dane]*, <https://diia.data.gov.ua/>.

34 *Заява до міжнародного Реєстру збитків [Wniosek do Międzynarodowego Rejestru Szkód]*, Дія, <https://diia.gov.ua/services/RD4U>.

35 *Президент України підписав закон, який прирівнює е-паспорти у Дії до звичайних [Prezydent Ukrainy podpisał ustawę, która zrównuje e-pasporty w Diji ze zwykłymi]*, Міністерство цифрової трансформації України, 15 kwietnia 2021, <https://www.kmu.gov.ua/news/prezident-ukrayini-pidpisav-zakon-yakij-pririvnyuye-e-pasporti-u-diyi-do-zvichajnih>.

36 *Open Data Maturity Report 2021*, https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021_0.pdf.

wrzeźniu z poprawkami prezydenta, który najpierw ją zawetował³⁷. Ten jawny rejestr przewiduje wyjątki związane ze stanem wojennym – na przykład deklaracje urzędników biorących udział w działaniach wojennych pozostaną niejawne. Na uwagę zasługują również inicjatywy NAZK mające na celu integrację różnych baz danych z rejestrem oświadczeń na etapie wypełniania nowego oświadczenia, w tym baz danych członków rodziny osoby składającej oświadczenie.

Również we wrześniu 2023 roku NAZK otworzyła dostęp do **rejestru osób, które dopuściły się przestępstw korupcyjnych i powiązanych z korupcją**³⁸.

W sierpniu 2023 roku NAZK zaprezentowała **portal informacyjny przeznaczony do monitorowania realizacji Państwowego Programu Antykorupcyjnego**³⁹. Widnieją na nim informacje na temat stanu wdrożenia działań antykorupcyjnych podjętych przez PPA, ponieważ organy publiczne są zobowiązane do publikowania raportów na ten temat. Informacje te są aktualizowane co kwartał.

Również pod koniec sierpnia 2023 roku kierownictwo Agencji Odzyskiwania i Zarządzania Aktywami poinformowało, że wreszcie **otwarto dostęp do centralnego państwowego rejestru mienia zajętego w postępowaniach karnych**. Obecnie rejestr jest niekompletny i zawiera liczne braki dotyczące jakości publikowanych informacji, wymaga więc udoskonalenia.

W lutym 2024 roku **uruchomiono Państwowy Rejestr Sankcji**⁴⁰, administrowany przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RBNiO). Jest to scentralizowana baza informacji, która umożliwi wyszukiwanie podmiotów objętych sankcjami w Ukrainie – zarówno osób prywatnych, jak i przedsiębiorstw. Rejestr zawiera również informacje o nałożeniu, zmianie i anulowaniu sankcji w okresie ich obowiązywania i o odpowiednich decyzjach RBNiO. Rejestr ten okazuje się niezwykle przydatny nie tylko w polityce zagranicznej Ukrainy, lecz także dla obywateli i przedsiębiorstw. Konieczne jest jednak dostosowanie go do standardów międzynarodowych poprzez zapewnienie osobie objętej sankcjami możliwości i procedury zwrócenia się do RBNiO z wnioskiem o usunięcie informacji o sobie, a także określenie terminów przechowywania informacji w rejestrze.

Co jeszcze należy zrobić?

- Wszystkie rejestry państwowe i bazy danych, do których dostęp został zamknięty z powodu stanu wojennego, powinny zostać udostępnione. Można jednak zastosować ściśle określone wyjątki w przypadku danych poufnych związanych z wojną.
- Prowadzący niektóre rejestry muszą poprawić jakość ich treści; dotyczy to zwłaszcza rejestru przejętego majątku administrowanego przez AOZA.
- Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy powinna uregulować prowadzenie Państwowego Rejestru Sankcji zgodnie z międzynarodowymi standardami dotyczącymi prawa do prywatności.

37 Чому Президенту варто ветувати підрич е-декларування [Dlaczego Prezydent powinien zawetować podważenie e-deklaracji], Transparency International Ukraine, 5 września 2023, <https://ti-ukraine.org/news/chomu-prezydentu-var-to-vetuvaty-pidryv-e-deklaruvannya/>.

38 НАЗК відкрило доступ до Реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, із врахуванням безпекових аспектів – голова НАЗК [NAZK udostępnił rejestr osób, które dopuściły się korupcji i przestępstw z nią związanych, z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa – kierownik NAZK], НАЗК, 4 września 2023, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkrylo-dostup-do-reyestru-osib-yaki-vchynily-koruptsijni-ta-pov-yazani-z-koruptsiyeyu-pravoporushennya-iz-vrahuvannjam-bezpekovyh-aspektiv-golova-nazk/>.

39 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики [System informacyjny monitorowania realizacji polityki antykorupcyjnej państwa], <https://dap.nazk.gov.ua/>.

40 Державний реєстр санкцій [Państwowy rejestr sankcji], <https://drs.nsd.gov.ua/>.

Udział społeczeństwa

W ustawodawstwie ukraińskim istnieją przepisy zapewniające społeczeństwu obywatelskiemu możliwość monitorowania działalności organów władz (działalność rad społecznych przy danym organie), a także angażowania się w rozwój i monitorowanie polityki państwowej zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym (przeprowadzanie ekspertyz społecznych).

W maju 2019 roku Rada Ministrów zaktualizowała sposób i zasady tworzenia rad społecznych przy organach państwowych⁴¹. Umożliwiono wybieranie składu rady społecznej w drodze głosowania online, co znacznie zwiększyło transparentność tego procesu. Należy jednak zwrócić uwagę, że jeszcze nie wszystkie organy państwowe korzystają z takiego rozwiązania.

Określono również szczegółowe wymogi wobec osób, które mogą być członkami rad społecznych. Wprowadzono wymagania stawiane organizacjom, które delegują przedstawiciela do rady społecznej, oraz samym kandydatom – gdy zgłaszają swoją kandydaturę, muszą przedstawiać listy motywacyjne opisujące wizję swojej przyszłej działalności.

W przypadku niektórych organów państwowych, zwłaszcza instytucji antykorupcyjnych, tworzenie i funkcjonowanie rad społecznych reguluje specjalna ustawa. Pierwsza rada społeczna przy tego typu instytucji (Rada Kontroli Społecznej, RKS) została utworzona w 2015 roku przy Narodowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy, a jej członków wybrano w głosowaniu internetowym. Obecnie rady społeczne funkcjonują przy wszystkich organach antykorupcyjnych.

Sposób wybierania rad społecznych w drodze głosowania online udowodnił swoją skuteczność, ponieważ w 2020 roku ujawniono sztucznie zawyżoną liczbę głosów dla dwóch członków składu poprzedniej kadencji RKS przy NABU. Zostali oni usunięci z rady⁴². Dlatego też zalecamy rozszerzenie tego mechanizmu na inne rady społeczne w państwowych instytucjach.

Wzorcowym przykładem zaangażowania obywateli w kształtowanie polityki państwowej są prace NAZK nad nową strategią antykorupcyjną przeprowadzone w 2020 roku. Agencja zapewniła możliwie szeroki zakres współpracy z przedstawicielami biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. W czerwcu i lipcu 2020 roku NAZK przeprowadziła osiem konsultacji społecznych i opublikowała z nich raport⁴³. Na szczególne wyróżnienie zasługuje również przygotowanie i opublikowanie przez NAZK 676-stronicowej tabeli⁴⁴, w której porównano pierwotne założenia strategii agencji z nadesłanymi przez obywateli komentarzami i sugestiami. Taki udział opinii publicznej i biznesu powinien stać się wzorem dla kształtowania się współpracy między obywatelami a władzą.

41 Кабінет Міністрів України: Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996 Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Rada Ministrów Ukrainy: Uchwała z 3 listopada 2010 roku nr 996 w sprawie zapewnienia udziału społeczeństwa w kształtowaniu i realizacji polityki państwa], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

42 Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики, 2021 [Raport alternatywny z oceny skuteczności realizacji polityki antykorupcyjnej państwa, 2021], https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf.

43 Звіт за результатами громадського обговорення проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» [Raport z wyników dyskusji publicznej nad projektem ustawy Ukrainy o podstawach polityki antykorupcyjnej państwa na lata 2020–2024], <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/23.-Zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-obgovorennya-proektu-Zakon.pdf>.

44 Порівняльна таблиця до проекту антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки [Tabela porównawcza projektu strategii antykorupcyjnej na lata 2020–2024], <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/NAZK-Porivnyalna-tablytsya-do-proektu-Antykoruptsijnoyi-strategiyi-na-2020-2024-roky.pdf>.

W corocznym raporcie z działalności Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji w 2023 roku podano też statystykę dotyczącą włączania obywateli do współpracy nad przygotowaniem państwowego programu antykorupcyjnego. Według tego sprawozdania przeprowadzono 11 publicznych konsultacji, w których wzięło udział 300 zarejestrowanych uczestników i ponad 9000 widzów⁴⁵.

Jednym z najbardziej godnych uwagi przykładów współpracy między rządem, społeczeństwem obywatelskim i biznesem jest utworzona w 2016 roku **inicjatywa rządowo-społeczna „Razem przeciwko korupcji”**⁴⁶. W jej skład wchodzi m.in. Reanimacyjny Pakiet Reform (RPR), organizacja pozarządowa „Razem przeciwko korupcji”, Transparency International Ukraine, Biuro Projektowe Narodowej Rady Reform, organizacje takie jak International Development Law Organization, Deloitte, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, ACC, rady społeczne przy ministerstwach i ponad 30 organizacji pozarządowych.

Współpraca między rządem, społeczeństwem obywatelskim i biznesem pomogła stworzyć system elektronicznych zamówień publicznych Prozorro. Biznes szczególnie przyczynił się do jego rozwoju i wsparł go finansowo, natomiast Transparency International Ukraine zarządzała tworzeniem systemu. Następnie TI Ukraine przekazała zarządzanie systemem Prozorro państwu i założyła projekt Dozorro dotyczący publicznej kontroli nad zamówieniami publicznymi. Na portalu o takiej nazwie można publikować opinie na temat zamówień, a zespół projektowy stworzył sieć ekspertów obywatelskich w poszczególnych obwodach Ukrainy, którzy monitorowali zamówienia publiczne i ujawniali nadużycia. Stany Zjednoczone wskazały Prozorro i Dozorro jako wzory w globalnej strategii walki z korupcją, a elektroniczny system zamówień publicznych zdobył szereg międzynarodowych nagród i wyróżnień.

W trakcie pełnoskalowej inwazji szczególnie ważne jest, aby władze pozwalały na udział społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich już trwających i przyszłych procesach odbudowy. Zwiększy to tylko skuteczność tych procesów i pozwoli na rozdzielenie odpowiedzialności.

Co jeszcze należy zrobić?

- Trzeba propagować praktykę wyboru rad społecznych w organach państwowych i samorządowych poprzez głosowanie online.
- Władze muszą pogłębić współpracę między państwem a społeczeństwem obywatelskim, pozwalając temu ostatniemu na współkształtowanie polityki państwowej na szczeblu centralnym i lokalnym.

Polityka antykorupcyjna i instytucje antykorupcyjne po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji

Zdolność operacyjna instytucji

Wojna z Rosją wpłynęła na prawidłowe funkcjonowanie ukraińskiej infrastruktury antykorupcyjnej. Przeznaczenie części środków od początku inwazji aż do teraz ukierunkowane jest na zwiększenie możliwości zwycięstwa. W trakcie obowiązywania stanu wojennego stosowanie niektórych wymogów i procedur antykorupcyjnych zostało ograniczone prawnie. Dla przykładu – obowiązkowe składanie

45 *Звіт 2023 щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції [Raport z 2023 roku dotyczący działalności Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji]*, <https://drive.google.com/file/d/1gOEKdfh5Y3L2R48wc2s0hgDbN6qUHVXT/view>.

46 *Урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції» [Społeczno-rządowa inicjatywa „Razem przeciwko korupcji”]*, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/antikorupcyjna-diyalnist/uryadovo-gromadska-iniciativa-razom-proti-korupciyi>.

oświadczeń majątkowych przez urzędników państwowych i ich weryfikację przez Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji ukraiński parlament przywrócił dopiero we wrześniu 2023 roku, jednak obecnie obowiązujące przepisy mają spore niedociągnięcia⁴⁷.

W grudniu 2023 roku parlament znowelizował ustawę *O zapobieganiu korupcji* i dostosował niektóre jej postanowienia do zaleceń Komisji Europejskiej w sprawie Ukrainy⁴⁸. W ten sposób Rada Najwyższa faktycznie wdrożyła w pełni dwa z wymogów Komisji Europejskiej, naprawiając najpoważniejsze niedociągnięcia w przywróconej elektronicznej deklaracji majątkowej, co zasługuje na pochwałę. **Jednak w ustawie wciąż istnieją zapisy, które wymagają poprawek.** Jest wśród nich przepis, zgodnie z którym deputowani mogą nie wykazywać w swoich oświadczeniach majątkowych wynajmowanych nieruchomości o powierzchni do 75 m², jeśli otrzymują od państwa rekompensatę za koszt wynajmu takiej nieruchomości, co stanowi nieuzasadnione zagrożenie dla kompletności oświadczeń w rejestrze otwartym i jest przykładem korporacjonizmu.

Latem 2023 roku **zakończył się pierwszy niezależny audyt NAZK**, którego efektem były zalecenia dotyczące zwiększenia efektywności działania agencji⁴⁹. Nie zostały one jednak jeszcze wdrożone w ramach planu, który agencja miała opracować i upublicznić⁵⁰.

Niezbędne jest również przeprowadzenie audytu innych agencji antykorupcyjnych, takich jak NABU, SPA i AOZA, co pozwoliłoby na obiektywną ocenę ich pracy i poprawę skuteczności ich działań. Takie audyty powinny być realizowane z uwzględnieniem doświadczeń z audytu NAZK.

Kolejnym ważnym elementem zdolności operacyjnej instytucji antykorupcyjnych są zasoby kadrowe. Niestety były one niewystarczające nawet w czasie pokoju, a problem ten pogłębił się przez dodatkowe obciążenia, które pojawiły się w trakcie wojny.

Z tego punktu widzenia należy pozytywnie ocenić, że w grudniu 2023 roku parlament przyjął projekt ustawy mającej na celu wzmocnienie niezależności Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej, a także usprawnienie procedury konkurencyjnego wyboru na stanowiska administracyjne i stanowiska prokuratorów SPA⁵¹.

Również pod koniec 2023 roku Rada Najwyższa przyjęła ustawę zwiększającą liczbę pracowników NABU z 700 do 1000, co powinno nastąpić w trzech etapach: po 100 wakatów zostanie obsadzonych w latach 2024, 2025 i 2026. Ustawa ta, podobnie jak poprzednia, została opracowana i przyjęta przez

47 Які зміни в новому законі ускладнюють систему е-декларування [Jakie zmiany w nowym prawie komplikują system e-deklaracji], Transparency International Ukraine, 20 września 2023, <https://ti-ukraine.org/news/yaki-zminy-v-novomu-zakoni-uskladnyuyut-systemu-e-deklaruvannya/>.

48 Закон України: Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської Комісії щодо України [Prawo Ukrainy: W sprawie zmian w ustawie Ukrainy „O przeciwdziałaniu korupcji” dotyczących dostosowania niektórych przepisów do wniosków Komisji Europejskiej w sprawie Ukrainy], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3503-20#Text>.

49 Наталія Січевлюк, Перший зовнішній аудит НАЗК закінчено! Як оцінили роботу Агентства? [Zakończono pierwszy audyt zewnętrzny NAZK! Jak oceniono pracę Agencji?], Transparency International Ukraine, 2 sierpnia 2023, <https://ti-ukraine.org/blogs/pershij-zovnishnij-audit-nazk-zakincheno-yak-otsinyly-robotu-agentstva/>.

50 Команда НАЗК досягла більшості критеріїв ефективності за всіма об'єктами оцінювання – звіт оціночної комісії [Zespół NAZK osiągnął większość kryteriów wykonawczych dla wszystkich obiektów ewaluacji – raport komisji ewaluacyjnej], НАЗК, 26 lipca 2023, <https://nazk.gov.ua/uk/komanda-nazk-dosyagla-bilshosti-kryteriyiv-efektyvnosti-za-vsima-ob-yektamy-otsinyuvannya-zvit-otsinochnoyi-komisiyi/>.

51 Павло Демчук, Як планують посилити самостійність САП: юридичний аналіз [Jak planuje się wzmocnić niezależność SPA: analiza prawna], Transparency International Ukraine, 22 września 2023, <https://ti-ukraine.org/news/yak-planuyut-posilyty-samostijnist-sap-yurydychnyj-analiz/>.

deputowanych zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej dotyczącymi statusu Ukrainy jako kandydatki do Unii Europejskiej⁵².

Eksperti krajowi i międzynarodowi są jednak zdania, że zwiększenie liczebności personelu NABU i przeniesienie personelu z jednostek pomocniczych do głównych, zajmujących się ściganiem przestępstw, nie rozwiąże problemu przeciążenia pracą. Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy powinno zoptymalizować wykorzystanie dostępnych zasobów, koncentrując się na najpoważniejszych sprawach korupcyjnych i dotyczących korupcji systemowej⁵³. Tak rozumianą politykę hierarchizacji priorytetów należy starannie opracować i przedyskutować z kompetentnymi ekspertami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji. Po przywróceniu obowiązkowych oświadczeń majątkowych dla urzędników państwowych, sprawozdawczości w zakresie finansowania partii politycznych i przyjęciu Państwowego Programu Antykorupcyjnego (PPA) agencja ma więcej pracy i zatrudnienie w niej powinno wzrosnąć dzięki utworzeniu jednostek terytorialnych. Ponadto NAZK powinna dokonać kompleksowej oceny swoich prerogatyw, zidentyfikować procedury, jeśli działania mogą się dublować, znaleźć sprzeczności lub rozbieżności między ustawą o NAZK a aktami prawnymi mniejszego znaczenia oraz systematycznie dokonywać przeglądu takich procedur i przepisów.

Wyższy Sąd Antykorupcyjny **powinien wprowadzić procesy uwzględniające jednego sędziego w postępowaniu karnym, tak jak ma to miejsce w sądzie pierwszej instancji**, z wyjątkiem postępowań karnych dotyczących szczególnie poważnych przestępstw, które we WSAK rozpatruje skład złożony z trzech sędziów. Pozwoli to znacznie zmniejszyć obciążenie w tej instytucji⁵⁴.

Skuteczność działań wymiaru sprawiedliwości wobec przestępstw korupcyjnych jest w chwili obecnej utrudniona również przez problemy proceduralne, takie jak nieprzestrzeganie jurysdykcji i kompetencji NABU, SPA i WSAK⁵⁵. Bardzo ważne jest, aby największe sprawy korupcyjne były rozpatrywane przez WSAK, a nie przez inne sądy, których niezawisłość okazuje się wątpliwa. Należy również zadbać o to, aby w związku z dawno oczekiwanym przywróceniem obowiązkowej sprawozdawczości partii politycznych sprawy nielegalnych wpłat na partie i niewiarygodnej sprawozdawczości zostały przekazane w kompetencje NABU.

Co jeszcze należy zrobić?

- Narodowa Agencja Zapobiegania Korupcji powinna opracować i przedstawić plan wdrożenia zaleceń powstałych w następstwie pierwszego zewnętrznego audytu. Ważne jest również

52 *Верховна Рада підтримала збільшення штату НАБУ, посилення незалежності САП зміни до системи е-декларування [Rada Najwyższa poparła zwiększenie kadry NABU, wzmocnienie niezależności SPA, zmiany w systemie e-deklaracji]*, Transparency International Ukraine, 21 listopada 2023, <https://ti-ukraine.org/news/verhovna-rada-pidtrymala-zbilshennya-shtatu-nabu-posylennya-nezalezhnosti-sap-zminy-do-systemy-e-deklaruvannya/>.

53 *Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України: 2023 рік [Ocena techniczna Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy: rok 2023]*, https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47003/tekhnichna_otcinka_nabu_2023_ua-1.pdf.

54 *Закликаємо депутатів не приймати законопроект 11130 щодо «полегшення» роботи ВАКС [Wzywamy posłów do nieprzyjmowania projektu ustawy nr 11130 o „ułatwianiu” pracy WSAK]*, Transparency International Ukraine, 23 kwietnia 2024, <https://ti-ukraine.org/news/zaklykayemo-deputativ-ne-prijmaty-zakonoprojekt-11130-shhodo-polegshennya-roboty-vaks/>.

55 *Спроможні, ефективні й незалежні: аналіз антикорорганів [Zdolni, skuteczni i niezalezni: analiza organów antykorupcyjnych]*, Transparency International Ukraine, 12 października 2023, <https://ti-ukraine.org/research/spromozhni-efektyvni-j-nezalezni-analiz-antykorpustsijnyh-organiv/>.

przeprowadzenie skutecznych, efektywnych i niezależnych audytów zewnętrznych AOZA, NABU i SPA, uwzględniających doświadczenia audytu przeprowadzonego w NAZK.

- Istotne jest zapewnienie wszystkim organom składającym się na infrastrukturę antykorupcyjną zasobów kadrowych wystarczających do skutecznego wykonywania ich zadań, a także kompleksowej oceny i określenia hierarchii działań w ich obszarach pracy.
- Organy ścigania i prokuratury powinny zapewnić przestrzeganie właściwości jurysdykcyjnej NABU i WSAK w sprawach dotyczących korupcji, której dopuszczają się urzędnicy wysokiego szczebla. Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy powinno być również uprawnione do prowadzenia dochodzeń w sprawach nielegalnych wpłat na partie polityczne i nieprawdziwych sprawozdań finansowych składanych przez te partie.

Polityka antykorupcyjna i zapobieganie korupcji

4 marca 2023 roku Gabinet Ministrów Ukrainy przyjął Państwowy Program Antykorupcyjny (PPA)⁵⁶. Wcześniej NAZK przeprowadziła szereg publicznych dyskusji i koordynowała PPA ze 140 zainteresowanymi instytucjami.

Państwowy Program Antykorupcyjny jest kompleksowym dokumentem, który obejmuje kluczowe kwestie sektorowe związane z korupcją, opisuje te problemy i działania mające na celu ich rozwiązanie. Oprócz samych działań antykorupcyjnych (jest ich ponad 1000) dokument określa również, kto miałby je realizować (instytucje państwowe, samorządy lokalne, sądy itp.), uściśla terminy i wskaźniki realizacji, a także kwoty niezbędne do ich sfinansowania oraz źródła, z których środki te miałyby pochodzić.

Zaraz po uchwaleniu programu NAZK uruchomiła również oficjalny system monitorowania jego wdrażania. Zgodnie z uzyskanymi danymi na dzień 18 kwietnia 2024 roku wdrożono jedynie 12,6% przewidzianych działań, a 6,1% z nich wdrożono częściowo⁵⁷. Wyraźnie brakuje w prerogatywach NAZK możliwości wydawania poleceń szefom poszczególnych instytucji, jeśli organ lub pracujący w nim urzędnik nie wykonuje działań związanych ze zwalczaniem korupcji lub wykonuje je niewłaściwie. Niezastosowanie się do nakazu agencji podlega odpowiedzialności administracyjnej.

Po 24 lutego 2022 roku stało się jasne, że PPA nie obejmuje niektórych zagadnień, na przykład sektora transportowego (transport morski, lotniczy, kolejowy i drogowy), który w warunkach inwazji rosyjskiej na Ukrainę jest bardzo ważny dla ukraińskiej gospodarki z uwagi na eksport oraz import. Funkcjonujące zapisy PPA, dotyczące na przykład kontroli ciężaru i wymiarów TIR-ów na drogach, są niewspółmierne do zagadnień i ryzyka związanego z korupcją w tej dziedzinie. **W związku z tym wskazane są dopracowanie tego dokumentu i uwzględnienie nowych wyzwań.**

Jak wspomniano wcześniej, w październiku 2023 roku weszła w życie ustawa, która przywróciła obowiązek składania przez urzędników oświadczeń majątkowych oraz prawo NAZK do kontroli finansowej. W związku z tym NAZK dołożyła znacznych starań, aby składający oświadczenia udzielali jak najbardziej wyczerpujących informacji dotyczących swojego trybu życia; ponadto niektórzy urzędnicy

56 Кабінет Міністрів України: постанова від 4 березня 2023 р. № 220 Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки [Rada Ministrów Ukrainy: uchwała z 4 marca 2023 roku nr 220 w sprawie zatwierdzenia Państwowego Programu Antykorupcyjnego na lata 2023–2025], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

57 Результати моніторингу та оцінки ефективності виконання державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки [Wyniki monitorowania i oceny efektywności realizacji państwowego programu antykorupcyjnego na lata 2023–2025], https://dap.nazk.gov.ua/module/?a%5Bstatus%5D=&a%5Bmain_organ%5D=&a%5Bid%5D=&a%5Bbydate%5D=.

zobowiązani są złożyć oświadczenia za trzy ostatnie lata, kiedy ich nie składali⁵⁸. Jednak taki zakres informacji może mieć również odwrotny skutek, gdy urzędnikowi trudno dotrzeć do wymaganych informacji, dlatego zaleca się przegląd i optymalizację wyjaśnień na stronie internetowej NAZK dotyczących składania takich oświadczeń.

Monitorowanie Sposobu Życia (MSŻ) podczas zawieszenia weryfikacji elektronicznych deklaracji majątkowych pozostawało jedynym wiarygodnym instrumentem kontroli finansowej, jaki Narodowa Agencja Zapobiegania Korupcji mogła stosować. Zgodnie z danymi agencji do końca 2023 roku przeprowadzono 552 takie kontrole: 31 materiałów dotyczących wykrycia możliwości posiadania majątku, którego pochodzenia nie można udowodnić, przesłano do SPA, a 13 do innych organów zajmujących się walką z korupcją; zawierały one znamiona popełnienia przestępstwa korupcyjnego (nielegalnego wzbogacenia)⁵⁹. Jak widać, bardzo niewielka część materiałów z monitorowania może zostać wykorzystana w przyszłości i nie wymaga dalszego dopracowania.

Tym samym ten środek kontroli finansowej musi potwierdzić swoją wartość w postaci prawomocnego orzeczenia sądu w postępowaniu karnym lub cywilnym, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa czy w ogóle wszczęcia postępowania albo skierowaniu go do sądu.

Po prawie czterech latach opóźnienia, jesienią 2023 roku, NAZK zatwierdziła tryb procedury przeprowadzania MSŻ i zarejestrowała ten dokument w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶⁰, co można uznać za wydarzenie pozytywne. Jednakże mimo publicznej krytyki tryb przeprowadzania MSŻ nie uległ żadnym zmianom co do swojej istoty⁶¹. Największe zastrzeżenia budzi nadmierna ingerencja tego narzędzia kontroli w życie prywatne osób składających oświadczenia, ponieważ dokument nie reguluje szczegółowo warunków przeprowadzania MSŻ, nie przewiduje obowiązkowego podziału zadań dotyczących kontroli pracowników NAZK, a uprawnienia agencji są określone zbyt ogólnie i wymagają zawężenia.

Warto też zauważyć, że NAZK, zatwierdzając odpowiednią procedurę MSŻ w grudniu 2023 roku, odstąpiła też od rekomendacyjnego charakteru selekcji deklaracji majątkowych podlegających poszerzonemu sprawdzeniu⁶². Spotkało się to z szerokim poparciem ekspertów. Problem zastąpienia

58 *Декларування НАЗК [Deklaracja NAZK], НАЗК, <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/>.*

59 *Розбудова доброчесної влади та справедливого суспільства – ключ до перемоги і процвітання України: Робота НАЗК 2020–2023 [Budowa dobrego rządu i sprawiedliwego społeczeństwa kluczem do zwycięstwa i dobrobytu Ukrainy: Praca NAZK 2020–2023], https://drive.google.com/drive/folders/1JUSgAaVSnmxqdW1W0P7sbCvms08u_XTQ.*

60 *Національне агентство з питань запобігання корупції: Наказ 26.10.2023 № 236/23 Про затвердження Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування [Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji: Zarządzenie 26.10.2023 nr 236/23 w sprawie zatwierdzenia procedury Monitorowania Stylu Życia podmiotów zadeklarowanych], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1873-23#Text>.*

61 *Олександр Калітенко, НАЗК впорядкувало моніторинг способу життя декларантів. Це гелі-енд чи чергова профанація? [NAZK zorganizował monitoring stylu życia zadeklarowanych. Czy to happy end czy kolejna profanacja?], Transparency International Ukraine, 5 marca 2024, <https://ti-ukraine.org/news/nazk-vporyadkuvalo-monitoryng-sposobu-zhyttya-deklarantiv-tse-gepi-end-chy-cherгова-profanasija/>.*

62 *Національне агентство з питань запобігання корупції: Наказ 07.12.2023 № 284/23 Про затвердження Порядку відбору декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, для проведення повної перевірки та черговості такої перевірки на підставі оцінки ризиків [Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji: Zarządzenie 07.12.2023 nr 284/23 w sprawie zatwierdzenia procedury wyboru oświadczeń osób uprawnionych do pełnienia funkcji państwowych lub samorządowych, do przeprowadzenia pełnej inspekcji i kolejności takich inspekcji na podstawie oceny ryzyka], <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z2146-23#Text>.*

obowiązkowych kontroli NAZK przez wskazane w rekomendacjach został również wymieniony w raporcie z wyników pierwszej niezależnej oceny działalności agencji⁶³.

Co jeszcze należy zrobić?

- Rada Ministrów i Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji powinny wprowadzić do Państwowego Programu Antykorupcyjnego poprawki uwzględniające nowe wyzwania związane z pełnoskalową wojną.
- Wskazane są zweryfikowanie, zaktualizowanie i zoptymalizowanie wyjaśnień dostępnych obecnie na stronie internetowej NAZK.
- Należy przyrzeć się trybowi procedury NAZK dotyczącej monitorowania sposobu życia w celu uniknięcia nadmiernej ingerencji w życie prywatne osób składających deklaracje majątkowe.

Odpowiedzialność karna i inna za korupcję

Ukraina wypełnia swoje międzynarodowe zobowiązania w zakresie kryminalizacji korupcji. Odpowiedzialność karna dotyczy czynnego i biernego przekupstwa, przekroczenia uprawnień związanych z zajmowanym stanowiskiem, przywłaszczenia mienia, powoływania się na wpływy, składania niezgodnych z prawdą oświadczeń majątkowych i nielegalnego wzbogacania się.

Zadanie pociągania do odpowiedzialności za korupcję na wielką skalę powierzono specjalnie powołanym do tego instytucjom – **NABU i SPA. Są one bardzo skuteczne nawet po rozpoczęciu pełnoskalowej rosyjskiej inwazji.** W drugiej połowie 2023 roku organy te doręczyły 120 osobom zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a sprawy 86 osób zostały skierowane do sądu⁶⁴.

Śledztwo wykazało na przykład, że w lipcu 2023 roku deputowana Ludmyła Marczenko wraz ze swoją asystentką oferowały „usługę” polegającą na zapewnieniu pozytywnej decyzji regionalnej administracji wojskowej dotyczącej wydania zezwolenia na wyjazd poza granice Ukrainy i wprowadzeniu odpowiednich informacji do systemu Szlach. To pierwsze miało kosztować 6000 USD, to drugie 5300⁶⁵.

We wrześniu 2023 roku NABU i SPA wręczyły zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa byłemu beneficjentowi rzeczywistemu i właścicielowi instytucji finansowej, byłemu szefowi Dniepropetrowskiej Obwodowej Administracji Państwowej, Ihorowi Kołomojskiemu oraz innym managerom jego banku. Przestępstwo, którego Kołomojski miał się dopuścić w 2015 roku, polegało na przygotowaniu fałszywego zobowiązania banku do zapłaty ponad 9,2 mld UAH jednej z kontrolowanych przez niego spółek za rzekomy wykup własnych obligacji po zawyżonej wartości⁶⁶.

W kwietniu 2024 roku ujawniono sprzeniewierzenie 160 mln UAH pochodzących z budżetu państwa oraz z zagranicy, a przeznaczonych na odbudowę Charkowa. Jeden z wpływowych biznesmenów, działając w zмовie z pierwszym zastępcą dyrektora generalnego przedsiębiorstwa komunalnego

63 *Зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: Звіт оцінки, затверджено Комісією з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції 24 липня 2023 року [Zewnętrzna niezależna ocena skuteczności Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji: Raport oceny, zatwierdzony przez Komisję Niezależnej Oceny Efektywności Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji 24 lipca 2023 roku], <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/11/perevirka%20NAZK/zvit-komisiyi-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-dialnosti-nazk.pdf>.*

64 *Звіт: друге півріччя 2023 року [Raport: druga połowa 2023 roku], НАБУ, <https://nabu.gov.ua/activity/reports/report-zvit-drugye-pivrichcha-2023-roku/>.*

65 *НАБУ і САП демонструють потужні результати у другому півріччі 2023 року [NABU i SPA wykazują dobre wyniki w drugiej połowie 2023 roku], НАБУ <https://reports.nabu.gov.ua/investigations/>.*

66 Tamże.

Charkowskie Sieci Ciepłownicze, zapewnił sobie kontrakty na dostawy rur, okien i soli technicznej dla kontrolowanych przez siebie firm. Później „zwycięzca przetargu” kupował produkty od producenta za pośrednictwem szeregu firm pośredniczących i odsprzedawał je przedsiębiorstwu energetycznemu po ponad dwukrotnie zawyżonej cenie⁶⁷.

W wielu przypadkach biegli NABU zlecają ekspertyzy ekonomiczne. Wynika to z faktu, że osoby podstawione stosują złożone sposoby zawładnięcia majątkiem, na przykład zawyżanie jego wartości w procedurach zamówień publicznych. Istniejące instytucje eksperckie są jednak dość często przeciążone, a specjaliści bywają narażeni na naciski niezgodne z prawem. **Dlatego konieczne jest usprawnienie mechanizmów udziału biegłych w postępowaniach dotyczących korupcji na najwyższych szczeblach poprzez utworzenie odrębnej wyspecjalizowanej instytucji.**

Ponadto NABU stosuje w swoich śledztwach metody niejawne, na przykład podsłuch w telefonach, co w chwili obecnej technicznie mogą realizować jedynie Policja Narodowa i Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU). **Istnienie dodatkowego ogniwa w realizacji działań śledczych negatywnie wpływa na niejawnosć śledztwa.**

Wyższy Sąd Antykorupcyjny również wykazuje wzrost liczby rozpatrywanych spraw karnych. Odsetek rozpatrzonych postępowań (z ogólnej liczby spraw w toku) wzrósł z 20,9% w 2021 roku do 24,7% w 2023 roku⁶⁸.

Liczba wyroków wydanych przez Wyższy Sąd Antykorupcyjny podniosła się z kolei z 21 w 2020 roku do 54 w 2023⁶⁹.

Na przykład w kwietniu 2024 roku WSAK uznał byłego deputowanego Ołeksandra Onyszczenkę za winnego defraudacji 740 mln UAH przy wydobyciu i sprzedaży gazu ziemnego przez spółkę Ukrgazwydobuвання (Укргазвидобування) i skazał go na 15 lat pozbawienia wolności oraz konfiskatę mienia⁷⁰.

Sędziowie WSAK uznali również Wołodymyra Bułkę, byłego sędziego Sądu Gospodarczego, za winnego otrzymania nienależnej korzyści majątkowej w wysokości 5000 EUR. Detektywi NABU wykryli sprawę jeszcze w 2018 roku⁷¹.

Długi czas trwania spraw korupcyjnych często spowodowany jest przeciąganiem spraw przez obrońców.

Ukraińskie przepisy procesowe dotyczące spraw karnych zobowiązują sąd do umorzenia postępowania karnego w przypadku upływu przewidzianego prawem terminu na rozpatrzenie sprawy. Zdarza się zatem, że sąd umarza sprawy, które wpłynęły do niego 10 dni po upływie terminu. Niweczy to

67 *На Харківщині викрито 7 осіб, які заволоділи 160 млн грн, виділених на відновлення інфраструктури [W obwodzie charkowskim zdemaskowano 7 osób, które weszły w posiadanie 160 mln UAH przeznaczonych na odbudowę infrastruktury]*, САП, 11 kwietnia 2024, https://t.me/sap_gov_ua/2150.

68 *Путівник антикорупційною статистикою [Przewodnik po statystykach antykorupcyjnych]*, НАЗК, <https://nazk.gov.ua/uk/koruptsijna-statystyka/>.

69 Tamże.

70 *Оксана Копійчук, Вже не на коні: ВАКС засудив Онищенко до 15 років тюрми [Już nie na koniu: WSAK skazali Onyszczenkę na 15 lat więzienia]*, Transparency International Ukraine, 5 kwietnia 2024, <https://ti-ukraine.org/news/vzhe-ne-na-koni-vaks-zasudyv-onyshhenka-do-15-rokiv-tyurmy/>.

71 *ВАКС оголосив обвинувальний вирок судді Госпсуду у відставці [WSAK ogłosił wyrok skazujący emerytowanego sędziego Hopsudu]*, „Слово і діло”, 13 marca 2024, <https://www.slovoidilo.ua/2024/03/13/novyna/polityka/vaks-oholosyv-obvynuvalnyj-vyrok-suddi-hopsudu-vidstavci>.

działania postępowania karnego i powoduje, że idzie na marne praca wykonana w śledztwie, a mająca na celu zgromadzenie dowodów⁷².

Większość wyroków uniewinniających w 2022 i 2023 roku dotyczyła postępowań karnych, w których oskarżonym zarzucono popełnienie przestępstw przewidzianych w art. 191 ukraińskiego kodeksu karnego (przywłaszczenie mienia) oraz art. 364 z tego samego kodeksu (nadużycie stanowiska). W związku z tym konieczne jest monitorowanie problemów związanych z gromadzeniem dowodów i oceną prawną takich czynów.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność administracyjną za korupcję, to w latach 2020–2023 Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji sporządziła i skierowała do sądu 237 aktów dotyczących przestępstw powiązanych z korupcją, a popełnionych przez urzędników wysokiego szczebla⁷³, jednak tylko 22 z nich pociągnięto do odpowiedzialności.

Ta smutna statystyka wynika z faktu, że jak dotąd istnieje szereg poważnych niedociągnięć w postępowaniu administracyjnym, które uniemożliwiają skuteczne rozpatrywanie aktów oskarżenia i pociągnięcie winnych do odpowiedzialności administracyjnej. Szczególne znaczenie ma tu fakt, że dokumenty takie są w sądzie przedstawiane przez prokuratorów, a nie pracowników NAZK. Ponadto prawo do zaskarżania orzeczenia sądu pierwszej instancji ma jedynie oskarżony, a nie przedstawiciel prokuratury lub reprezentant NAZK.

Mimo tych niedociągnięć Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji nie ustaje w wysiłkach mających na celu pociągnięcie do odpowiedzialności urzędników, którzy popełnili przestępstwa związane z korupcją. Niedawno oskarżono Rostysława Szurmę, zastępcę szefa Kancelarii Prezydenta, o naruszenie wymogów dotyczących zapobiegania konfliktom interesów i rozwiązywania tego typu spraw⁷⁴.

Ponadto NAZK sporządziła protokół przeciwko byłemu zastępcy szefa Narodowej Policji Ukrainy z powodu przekroczenia ograniczeń dotyczących przyjmowania prezentów przez urzędników państwowych⁷⁵.

Warto również wspomnieć o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dla skutecznej realizacji strategii antykorupcyjnej zawartej w Państwowym Programie Antykorupcyjnym (PPA) ważne są zapewnienie Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji prawa do wydawania poleceń w związku z niewłaściwą jej realizacją i możliwości inicjowania działań dyscyplinarnych. Niestety NAZK została pozbawiona takiego narzędzia na etapie wypracowywania tych aktów prawnych.

72 Павло Демчук, *5 запитань про «поправки Лозового»: в чому суть проблеми?* [5 pytań do „poprawek Łozowa”: jaka jest istota problemu?], Transparency International Ukraine, 8 grudnia 2023, <https://ti-ukraine.org/blogs/5-zapytan-pro-popravky-lozovogo-v-chomu-sut-problemy/>.

73 *Розбудова доброчесної влади та справедливої суспільства – ключ до перемоги і процвітання України: Робота НАЗК 2020–2023* [Budowa dobrego rządu i sprawiedliwego społeczeństwa kluczem do zwycięstwa i dobrobytu Ukrainy: Praca NAZK 2020–2023], https://drive.google.com/drive/folders/1JUSgAaVSnmxqdW1W0P7sbCvms08u_XTQ.

74 *НАЗК склало протокол про адміністративні правопорушення стосовно заступника керівника Офісу Президента України Ростислава Шурми* [NAZK sporządził protokół w sprawie wykroczeń administracyjnych wobec zastępcy szefa Kancelarii Prezydenta Ukrainy Rostysława Szurmy], НАЗК, 23 lutego 2024, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-sklalo-protokol-pro-administrativni-pravoporushennya-stosovno-zastupnyka-kerivnyka-ofisu-prezydenta-ukrainy-rostyslava-shurmy/>.

75 *НАЗК склало протокол про адміністративні порушення стосовно екззаступника голови Нацполіції* [NAZK sporządził protokół w sprawie naruszeń administracyjnych wobec byłego zastępcy szefa Policji Narodowej], НАЗК, 14 marca 2024, <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-sklalo-protokol-pro-administrativni-porushennya-stosovno-ekszastupnyka-golovy-natspolitsii/>.

Co jeszcze należy zrobić?

- Parlament i rząd powinny wzmocnić wsparcie eksperckie dla Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy poprzez uregulowanie dostępu do wiedzy eksperckiej jej pracowników oraz utworzenie specjalnej instytucji. Jednocześnie konieczne będzie zapewnienie niezależności ekspertów i kierownictwa tejże instytucji zarówno od NABU, jak i innych uczestników postępowań.
- Służba Bezpieczeństwa Ukrainy powinna zapewnić NABU możliwość realizacji podsłuchów niezależnych od SBU.
- Ukraiński parlament powinien znowelizować kodeks postępowania karnego – należy uchylić obowiązek umarzania przez sąd postępowania karnego z powodu upływu terminu przedsądowego postępowania przygotowawczego (art. 284 ust. 1 pkt 10 kpc) i upoważnić sąd do takiego postępowania w przypadku naruszenia prawa oskarżonego do procesu karnego w rozsądnym terminie.
- Prezydium Sądu Najwyższego powinno udzielać wyjaśnień o charakterze rekomendacyjnym w sprawie stosowania ustawodawstwa przy wydawaniu orzeczeń przez sądy w przypadkach pociągania do odpowiedzialności osób winnych korupcji i innych przestępstw z nią związanych.
- Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji powinna mieć możliwość uczestniczenia w postępowaniach sądowych dotyczących wykroczeń administracyjnych i odwoływania się od decyzji sądowych w takich sprawach, a także wydawania poleceń w związku z niewłaściwym wdrażaniem strategii antykorupcyjnej w ramach PPA. Powinna też móc wszczynać postępowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Reforma i odbudowa

Ograniczanie ryzyka korupcji

Znaczące zmiany dotyczące odbudowy Ukrainy w następstwie wojny rozpoczęły się w 2023 roku, kiedy uruchomiono Fundusz Likwidacji Skutków Agresji Zbrojnej. Jest to specjalny fundusz budżetu państwa obejmujący następujące dziedziny:

- budowę i odbudowę budynków użyteczności publicznej, budowli i schronów,
- odbudowę zniszczonych miejscowości,
- budowę i odbudowę obiektów infrastruktury krytycznej oraz ich ochronę,
- odszkodowania dla właścicieli zniszczonych i uszkodzonych budynków mieszkalnych itd.

W chwili powołania do życia fundusz był finansowany z dwóch źródeł:

- przymusowo przejętych i skonfiskowanych rosyjskich aktywów podlegających sankcjom,
- składek Narodowego Banku Ukrainy do budżetu państwa (50% składek).

Łącznie w 2023 roku do funduszu przekazano 61,7 mld UAH (około 1,6 mld USD), z czego zatwierdzono do finansowania ponad 420 projektów odbudowy i innych projektów na łączną kwotę 58,2 mld UAH.

Liczba zgłoszonych projektów z pewnością przekroczy środki finansowe, jakie są dyspozycji, dlatego czynnikiem decydującym o ochronie przed wpływami politycznymi lub partykularnymi w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu finansowania jest transparentne i podlegające sprawozdawczości ustalanie priorytetów.

Wytyczne metodologiczne zatwierdzone przez rząd w październiku 2023 roku, wypracowane przy dużym udziale społeczeństwa obywatelskiego, spełniają te wymagania⁷⁶. Kolejnym ważnym krokiem powinno być obowiązkowe wprowadzenie tej metodologii i zapisanie jej w ustawie.

Jednak pod koniec stycznia 2024 roku Rada Ministrów przyznała sobie uprawnienia do przyznawania środków z Funduszu Likwidacyjnego na pilne finansowanie wszelkich projektów związanych z likwidacją skutków agresji zbrojnej wyłącznie na wniosek wnioskodawcy. **Jest to znaczący krok wstecz w zapewnianiu transparentności i wysokiej jakości relacji projektów odbudowy.** Wyjątki od tych zasad mogą być konieczne w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak walka ze skutkami zniszczenia elektrowni jądrowej w Kachowce, jednak większość środków finansowych powinna być przydzielana zgodnie ze ściśle określonymi zasadami.

W budżecie państwa na 2024 roku znacznie zmniejszono wydatki na odbudowę kraju wskutek pełnoskalowej inwazji, w związku z czym Fundusz Likwidacji nie otrzymał dodatkowych środków. Po wyczerpaniu środków w 2023 roku będzie miał tylko jedno źródło finansowania – przymusowo zajęte i skonfiskowane rosyjskie aktywa podlegające sankcjom.

Przez długi czas sprzedaż aktywów objętych sankcjami była ograniczona z powodu niedoświadczonych uregulowań prawnych⁷⁷. Jednak w lutym parlament przyjął stosowne poprawki i odblokował sprzedaż ponad 700 skonfiskowanych aktywów zarządzanych przez Fundusz Mienia Państwowego Ukrainy⁷⁸. **Środki pozyskane z tej sprzedaży mogą i powinny zostać wykorzystane do odbudowy Ukrainy.**

Ważne jest również dopilnowanie, aby środki finansowe trafiły bezpośrednio do Funduszu Likwidacji, ponieważ poczyniono znaczne wysiłki w celu wyeliminowania jego podatności na korupcję. Alternatywne mechanizmy finansowania nie osiągnęły jeszcze takiego samego poziomu transparentności i wiarygodnej sprawozdawczości.

Zalecenia

- Rząd powinien przyjąć wiążącą metodologię ustalania priorytetów wśród projektów finansowanych z budżetu państwa, z wyjątkami od ustalonych procedur, pod warunkiem że takie projekty są w pełni transparentne i w sposób wyczerpujący uzasadnione.
- Parlament powinien zapisać w ustawie wymogi dotyczące stawiania na pierwszym miejscu projektów naprawczych, a metodologię ich wdrażania należy zapisać w akcie prawnym z niższego poziomu zatwierdzonym przez rząd.
- Należy zapewnić niezależną ocenę wszelkich nowych mechanizmów finansowania reform pod kątem antykorupcyjnym oraz obowiązkowo wdrożyć środki ograniczające zidentyfikowane ryzyko.

76 *Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України: Про затвердження методичних рекомендацій щодо пріоритетизації проектів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України № 964 [Rozporządzenie Ministerstwa Rozwoju Społeczności, Terytoriów i Infrastruktury Ukrainy: W sprawie zatwierdzenia zaleceń metodologicznych dotyczących ustalania priorytetów projektów mających na celu usunięcie skutków zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę nr 964], <https://mtu.gov.ua/documents/2355.html>.*

77 Андрій Швадчак, *Реалізація підсанкційних активів під загрозою [Realizacja aktywów pod sankcjami zagrożona]*, Transparency International Ukraine, 29 czerwca 2023, <https://ti-ukraine.org/news/realizatsiya-pidsanktsijnyh-ob-yektiv-pid-zagrozoju/>.

78 *Рада розблокувала реалізацію конфіскованих підсанкційних активів [Rada odblokuje sprzedaż skonfiskowanego mienia objętego sankcjami]*, Transparency International Ukraine, 18 marca 2024, <https://ti-ukraine.org/news/rada-rozblokuvala-realizatsiyu-konfiskovanyh-pidsanktsijnyh-aktiviv/>.

Transparentność reformy i planowanie strategiczne

Od 2023 roku do zgłaszania projektów dotyczących odbudowy, które mają być finansowane przez państwo, służy system DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management, Ekosystem Cyfrowej Odnowy dla Odpowiedzialnego Zarządzania)⁷⁹.

Ekosystem DREAM to innowacyjne narzędzie cyfrowe zaprojektowane do zapewnienia transparentności i możliwości raportowania rozliczeń procesu odbudowy w Ukrainie. DREAM działa zgodnie z zasadą „każdy widzi wszystko”: gromadzi, systematyzuje i publikuje otwarte dane na wszystkich etapach realizacji projektu – od planowania i zatwierdzania po finansowanie, zamówienia, budowę i sprawozdawczość.

Na dzień dzisiejszy do systemu wprowadzono ponad 3300 projektów z potwierdzonym źródłem finansowania, w tym przez darczyńców, na łączną kwotę 81 mld UAH.

Wprawdzie każdy inicjator projektu odbudowy może obecnie korzystać z systemu, jednak wciąż jest on – zgodnie z dekretem rządu – projektem pilotażowym. Aby stał się obowiązkowy dla wszystkich inicjatorów projektów odbudowy, trzeba zapisać konieczność korzystania z niego w ustawie.

W 2023 roku fundusze państwowe były w większości przeznaczane na indywidualne projekty dotyczące odbudowy krytycznej infrastruktury społecznej i publicznej. Jednak gdy tylko proces odbudowy zacznie przechodzić od remontów w trybie awaryjnym do odbudowy na zasadzie „żeby było lepiej niż wcześniej”, dobrze byłoby wypracować strategię na poziomie ogólnokrajowym określającą cele i sposób podejścia do odbudowy.

Brak takiej strategii może prowadzić do nieskoordynowanego, a przez to nieefektywnego podziału ograniczonych zasobów oraz do korupcji. Taki dokument powinien zostać opracowany w ścisłej współpracy z hromadami (odpowiednikami gmin) w całym kraju, zwłaszcza tymi, które poniosły największe straty w wyniku rosyjskiej agresji.

W Ukrainie rozpoczęły się już dyskusje na temat synchronizacji planowania strategicznego i polityki odbudowy w związku z zainicjowaną przez rząd aktualizacją planów zagospodarowania przestrzennego⁸⁰.

Co jeszcze należy zrobić?

- Parlament powinien zapisać ustawowo obowiązkowe korzystanie z systemu DREAM, niezależnie od źródła finansowania wykorzystywanego przez rząd.
- Rząd musi określić minimalne wymagania dotyczące kompletności informacji o projektach wprowadzanych do systemu, a parlament powinien wprowadzić odpowiedzialność za nieprzestrzeganie tych wymagań.
- Rząd i parlament powinny zsynchronizować istniejące dokumenty dotyczące lokalnego planowania odbudowy, zawierające kompleksowe plany odbudowy zniszczonych miejscowości.
- Rząd powinien rozpocząć proces opracowywania planu odbudowy na poziomie ogólnokrajowym we współpracy z najbardziej poszkodowanymi hromadami (gminami).

79 Цифрова екосистема для підзвітнього управління відновленням DREAM [Ekosystem cyfrowej odnowy dla odpowiedzialnego zarządzania], <https://dream.gov.ua/ua>.

80 Проект концептуальної записки оновлення архітектури планувальних документів [Projekt koncepcyjnego zapisu odnowienia architektury dokumentów planistycznych], https://docs.google.com/document/d/1BfBwFLqjeBmoRNuHPcK4Rd3KaK9HvHz4vbeNw5Ifk1/edit?fbclid=IwAR1_IUVe3Gn2DzsE2nXoDd6Wo0KnJbtqIGNBeH4EoTw_m1GgaYOKef4ZOqg.

Audyt i kontrola reformy

Wraz ze wzrostem wydatków budżetowych na odbudowę, które napływają zarówno ze źródeł zagranicznych, jak i wewnętrznych, rośnie rola audytu oraz kontroli finansowej nad nimi. Kluczowe obowiązki w tych obszarach spoczywają na Izbie Obrachunkowej i Państwowej Służbie Audytu Ukrainy.

Zadaniem Izby Obrachunkowej jest kontrolowanie wpływów i wykorzystanie środków z budżetu państwa. **Niestety instytucja ta funkcjonuje w ograniczonym zakresie, a te ograniczenia nie pozwalają jej obecnie odgrywać istotnej roli w procesie odbudowy.**

Wynika to przede wszystkim z faktu, że znaczący polityczny wpływ na Izbę Obrachunkową ma parlament, co przejawia się już na etapie powoływania jej członków. Obecnie procedura ta nie odpowiada standardom określonym dla wyboru kandydatów do organów antykorupcyjnych w Ukrainie.

Kolejnym problemem jest brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy Izbą Obrachunkową a Państwową Służbą Audytu Ukrainy w zakresie przeprowadzania audytów finansowych. Dublowanie się zadań prowadzi do nieefektywności i niespójności w kontroli wykorzystania środków finansowych.

Oprócz tych ograniczeń istnieje potrzeba dalszej poprawy jakości raportów z audytu, a także wdrażania zaleceń Izby Obrachunkowej przez jednostki, które kontroluje.

Wśród środków kontroli finansów publicznych stosowanych przez Państwową Służbę Audytu Ukrainy tylko jeden ma charakter prewencyjny – monitorowanie zamówień publicznych. Jest ono przeprowadzane publicznie w systemie Prozorro, szybko (do 15 dni roboczych), dotyczy jednego konkretnego zamówienia, ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości na wczesnych etapach i niepociąganie zamawiającego do odpowiedzialności w przypadku usunięcia nieprawidłowości.

W praktyce, w przeciwieństwie do celu prewencyjnego, 70% kontroli rozpoczyna się po zawarciu umowy na zamówienie publiczne. Stwarza to ryzyko rozkradania środków i sprawia, że realizacja umowy staje się nieprzewidywalna.

Zamówienia publiczne są jednym z kluczowych elementów odbudowy, dlatego należy usprawnić mechanizm ich monitorowania w celu zapobiegania nieprawidłowościom w tym obszarze. Monitorowanie należy przeprowadzić raczej przed zawarciem umowy w ramach zamówienia publicznego. Konieczne jest również monitorowanie przetargów o wysokiej wartości, a w przypadku zamówień na niewielkie kwoty należy wprowadzić zaktualizowany, skuteczny system wskaźników ryzyka przy wyborze dostawcy.

Co jeszcze należy zrobić?

- Parlament powinien:
 - ◇ udoskonalić procedurę wyboru członków Izby Obrachunkowej na wzór dobrego przykładu organów antykorupcyjnych (w szczególności poprzez powołanie komisji z udziałem ekspertów międzynarodowych w celu przejrzystej oceny kandydatów pod kątem uczciwości i kompetencji);
 - ◇ umocować prawnie status państwowych audytorów, uregulować zagadnienia ich finansowania przy jednoczesnym określeniu zasad przeprowadzania konkursu na ich stanowiska, wymogów dotyczących ich certyfikacji, rozwoju zawodowego oraz reguł pociągania ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej;

- ◊ rozdzielić zadania Izby Obrachunkowej i Państwowej Służby Audytu Ukrainy.
- Izba Obrachunkowa powinna:
 - ◊ wprowadzić planowanie audytu oparte na ryzyku;
 - ◊ uregulować rotację obszarów audytu wśród członków organu;
 - ◊ wzmocnić monitorowanie wdrażania zaleceń przez kontrolowane jednostki.
- Państwowa Służba Audytu Ukrainy musi skupić się na działaniach prewencyjnych kosztem działań pokontrolnych, a powinna to zrobić poprzez usprawnienie mechanizmu monitorowania zamówień publicznych.

Konfiskata aktywów rosyjskich oraz pochodzących z korupcji

Ukraiński model konfiskaty mienia w postępowaniu karnym spełnia wymogi Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji⁸¹. Mimo trwającej w ukraińskim społeczeństwie dyskusji na temat stosowności tej lub innej formy konfiskaty mienia jest ona nadal jednym z kluczowych wskaźników skuteczności organów zajmujących się zwalczaniem korupcji.

Od 2014 roku Ukraina stosuje konfiskatę w sprawach korupcyjnych jako sposób na ukaranie sprawcy i pozbawienie go możliwości korzystania z majątku pochodzącego z przestępstwa. W tym celu w 2016 roku konfiskata w postępowaniu karnym została wyraźnie podzielona na konfiskatę mienia jako karę i konfiskatę specjalną⁸².

Większość artykułów kodeksu karnego Ukrainy dotyczących przestępstw korupcyjnych przewiduje konfiskatę jako środek karny. Dlatego też w niemal jednej trzeciej wyroków Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego orzekana jest kara w postaci konfiskaty aktywów sprawcy przestępstwa.

Konfiskata specjalna, wprowadzona w 2016 roku, jest ostatnio stosowana przez sądy coraz częściej w sprawach dotyczących korupcji. Wykorzystuje się ją w celu konfiskaty majątku pochodzącego z przestępstwa⁸³.

NABU i SPA – kluczowe organy ścigania w walce z korupcją na najwyższych szczeblach – twierdzą, że dzięki ich działaniom od 2015 roku udało się odzyskać około 9 mld UAH⁸⁴, a jedynie w 2023 roku zajęto w ramach zabezpieczenia aktywa o wartości prawie 12 mld UAH⁸⁵, z których część została przekazana w dyspozycję AOZA i wpisana do Centralnego Rejestru Zajętych Aktywów.

W latach 2019–2023 tylko jeden organ, Wyższy Sąd Antykorupcyjny, rozpatrujący najgłośniejsze sprawy dotyczące korupcji, orzekł konfiskatę specjalną w 22 wyrokach. W tym czasie udało mu się

81 Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji], https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

82 Павло Демчук, *Що таке конфіскація майна і як її не переплутати з чимось іншим? [Czym jest konfiskata mienia i jak jej nie pomylić z czymś innym?]*, Transparency International Ukraine, 31 stycznia 2023, <https://ti-ukraine.org/news/shho-take-konfisksatsiya-majna-i-yak-yiji-ne-pereplutaty-z-chymos-inshym/>.

83 *Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів [Jak skutecznie konfiskować majątek czołowym korupcjonistom]*, Transparency International Ukraine, 25 marca 2024, <https://ti-ukraine.org/research/yak-efektyvno-konfiskuvaty-majno-v-topkoruptsioneriv/>.

84 *Звіт за II півріччя 2023 року [Raport za II półrocze 2023 roku]*, НАБУ, <https://nabu.gov.ua/site/assets/files/47192/zvit2023p.pdf>.

85 *Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування [Informacje o zarejestrowanych przestępstwach i wynikach ich dochodzenia przygotowawczego]*, Офіс Генерального Прокурора, <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zarejestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

odzyskać 370 mln UAH pochodzących z przestępstwa⁸⁶, z czego 330 mln odzyskano w 2023 roku. Jest to dowód na ogromny wzrost skuteczności konfiskaty specjalnej.

Mimo takiego tempa wzrostu władza nie wykorzystuje w pełni potencjału tego środka karnego, ponieważ proces udowadniania przestępczego pochodzenia mienia jest bardzo złożony i nie zawsze przeprowadzany w sposób należyty. Z kolei Państwowa Służba Wykonywania Orzeczeń nie jest uprawniona do poszukiwania i udowadniania przestępczego charakteru pochodzenia takiego mienia⁸⁷.

Problemem jest też konfiskata mienia za granicą. Od czasu uzyskania przez Ukrainę niepodległości z 19 wniosków o międzynarodową pomoc prawną w tym obszarze tylko dwa zostały rozpatrzone pozytywnie⁸⁸. Większość państw nie ma w swoim ustawodawstwie kary konfiskaty, więc są pozbawione prawa do jej egzekwowania na swoim terytorium.

Jednocześnie nie ogranicza to sądów w wydawaniu takich wyroków z dalszą perspektywą ich wyegzekwowania na terytorium innego państwa. Niedawny przykład skazania byłego deputowanego Ołeksandra Onyszczuki, który posiada znaczne aktywa poza Ukrainą, dowodzi, że nastąpił znaczny postęp w odszukiwaniu, zajmowaniu i konfiskowaniu aktywów za granicą⁸⁹.

W tym aspekcie Ukraina nawiązuje bardziej ścisłą współpracę w ramach wspólnych zespołów śledczych w celu zwalczania korupcji transgranicznej, ale zaniedbuje szereg instrumentów, w tym porozumienia o podziale aktywów.

Jednym z nowych kierunków działań ukraińskich organów antykorupcyjnych jest konfiskata tych aktywów urzędników, których pochodzenia nie umieją oni udowodnić (tzw. konfiskata cywilna). Zazwyczaj aktywa te mają jednak niewielką wartość.

Sprawy dotyczące konfiskaty cywilnej rozpatruje Wyższy Sąd Antykorupcyjny, a Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna musi udowodnić w procesie cywilnym, że dana osoba nie jest w stanie udokumentować pochodzenia majątku. Od 2019 roku WSAK wydał orzeczenia w 10 takich sprawach⁹⁰.

Nowym wyzwaniem dla Ukrainy stała się kwestia konfiskaty rosyjskich aktywów po pełnoskalowej inwazji Rosji. W tym celu wiosną 2022 roku stworzono dwa nowe mechanizmy.

Pierwszy z nich dotyczy aktywów Rosji jako państwa i jej podmiotów prawnych (rezydentów). Jest on regulowany ustawą *O podstawowych zasadach przymusowego zajęcia w Ukrainie mienia Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów*⁹¹. Konfiskata mienia rozpoczyna się od przygotowania przez Radę Ministrów projektu decyzji z listą aktywów, po czym decyzja musi zostać zaaprobowana przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony oraz wprowadzona w życie dekretem prezydenta.

86 *Статистичні звіти ВАКС про здійснення правосуддя [Raporty statystyczne WSAK dotyczące wymiaru sprawiedliwości]*, Вищий антикорупційний суд, <https://hcac.court.gov.ua/hcac/gromadyanam/reports/>.

87 *Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів...*, dz. cyt.

88 *Як повертати злочинні активи з-за кордону: що треба змінити в українському законодавстві [Jak zwrócić majątek przestępcy z zagranicy: co należy zmienić w ustawodawstwie ukraińskim]*, Transparency International Ukraine, 23 listopada 2023, <https://ti-ukraine.org/research/yak-povertaty-zlochynni-aktyvy-z-za-kordonu/>.

89 Tamże.

90 *Вищий антикорупційний суд [Najwyższy Sąd Antykorupcyjny]*, <https://first.vaks.gov.ua/>.

91 *Закон України: Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів [Prawo Ukrainy: O podstawowych zasadach przymusowego zajęcia na Ukrainie przedmiotów prawa własności Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>.

Przy pomocy tego mechanizmu Ukraina przejęła aktywa dwóch filii rosyjskich banków, które to aktywa zostały przekazane Funduszowi Likwidacji Skutków Agresji Zbrojnej (ponad 8,8 mld UAH w 2022 roku, w 2023 powyżej 17 mld UAH)⁹².

Główne zagrożenie zawiera się w tym, że procedura nie przewiduje żadnego mechanizmu ochrony praw osób (na przykład w drodze procesu sądowego), których majątek zostanie zajęty. Może to potencjalnie zostać uznane za naruszenie art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do skutecznego środka ochrony prawnej.

Drugim mechanizmem jest konfiskata aktywów poprzez nałożenie sankcji na ich właścicieli zgodnie z ustawą *O zmianach w niektórych ustawach Ukrainy w sprawie poprawy skuteczności sankcji związanych z majątkiem poszczególnych osób*⁹³. Konfiskata ta jest skierowana przeciwko osobom fizycznym i prawnym, które pomagają Rosji w agresji przeciwko Ukrainie, bez względu na ich obywatelstwo lub miejsce zamieszkania.

Taka konfiskata jest możliwa tylko wtedy, gdy aktywa osoby objętej sankcjami zostaną wcześniej zablokowane. Następnie Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowuje i składa wniosek do WSAK o zastosowanie sankcji w postaci konfiskaty aktywów. Wyższy Sąd Antykorupcyjny ma na rozpatrzenie sprawy 30 dni od daty otrzymania wniosku. Termin na złożenie odpowiedzi wynosi pięć dni, podobnie jak na złożenie odwołania do Izby Odwoławczej WSAK. Okres odwoławczy rozpoczyna się od dnia ogłoszenia orzeczenia lub opublikowania decyzji na oficjalnej stronie internetowej WSAK. Po konfiskacie aktywa są przekazywane do Państwowego Funduszu Majątkowego, który nimi zarządza.

Większość aktywów została skonfiskowana w ramach tego właśnie mechanizmu – dotyczy to ponad 1000 aktywów, wśród których są nieruchomości, środki pieniężne, pojazdy, prawa korporacyjne i inne. Skonfiskowano aktywa byłego prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza, rosyjskich oligarchów Olega Deripaski, Władimira Jewtuszenkowa, Michała Szelkowa i innych⁹⁴.

Mimo określonej w ustawie procedury sądowej, która poprzedza konfiskatę aktywów, mechanizm ten nie jest pozbawiony ryzyka. Określony w ustawie termin złożenia odwołania od orzeczenia w pierwszej instancji wydaje się zbyt krótki. Może to stanowić podstawę do uznania, że postępowanie nie jest zgodne z art. 6. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do rzetelnego procesu sądowego) i art. 14. tego samego aktu (prawo do skutecznego środka odwoławczego).

Innym ważnym elementem odzyskiwania rosyjskich aktywów na rzecz państwa jest potencjalna konfiskata w drodze postępowania karnego. To sposób najmniej ryzykowny, jeśli chodzi o potencjalne apelacje, ponieważ od dawna jest stosowany w praktyce krajowej i międzynarodowej. Problem polega jednak na tym, że Ukraina, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, jeszcze nie uznała obchodzenia sankcji za przestępstwo, co pozwoliłoby na konfiskatę aktywów osób obchodzących sankcje, tak jak robią to już sojusznicy⁹⁵.

92 *Як конфіскувати російські активи в Україні? [Jak konfiskować rosyjskie aktywa w Ukrainie?]*, Transparency International Ukraine, https://russian_assets.pravda.com.ua/.

93 *Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» [Propozycje Prezydenta Ukrainy do ustawy „W sprawie zmiany niektórych ustaw Ukrainy w zakresie zwiększenia skuteczności sankcji dotyczących majątku osób fizycznych”]*, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39275>.

94 *Як конфіскувати російські активи в Україні?...*, dz. cyt.

95 European Pravda, <https://www.eurointegration.com.ua/eng/>.

Co jeszcze należy zrobić?

- Organy ścigania i prokuratury powinny zintensyfikować wysiłki w celu odnajdywania i udowodnienia przestępczego pochodzenia mienia, co umożliwiłoby zastosowanie konfiskaty specjalnej.
- Rząd musi zwiększyć transparentność pracy i zdolność operacyjną Państwowej Służby Wykonywania Orzeczeń do egzekwowania konfiskaty mienia.
- Organy ścigania i prokuratury powinny zintensyfikować działania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych oraz stosować w tym kontekście porozumienia o podziale skonfiskowanego majątku.
- Parlament musi dostosować do międzynarodowych standardów prawnych regulacje dotyczące mechanizmu przymusowej konfiskaty mienia Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów, jak również mechanizmu sankcji za konfiskatę rosyjskich aktywów.
- Parlament powinien uznać za przestępstwo obchodzenie sankcji przez osoby objęte nimi, a także wprowadzić konfiskatę majątku jako karę za to przestępstwo.

Wnioski i działania priorytetowe

Podsumowując: od czasu Rewolucji Godności w Ukrainie udało się osiągnąć znaczne sukcesy w rozwoju infrastruktury i instytucji antykorupcyjnych. Motorem zmian w 2014 roku była dążność społeczeństwa ukraińskiego do przyjęcia wartości europejskich, a szczególnie chęć zawarcia umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską.

Wziąwszy pod uwagę europejskie standardy, powołano do życia instytucje antykorupcyjne i rozpoczęto najbardziej udaną jak dotąd reformę zamówień publicznych, scyfryzowano usługi administracyjne, a także gromadzenie i publikowanie informacji. Znacznie polepszyła się współpraca między obywatelami a organami państwowymi za pośrednictwem rad społecznych i ekspertyz.

Od 2014 roku do czasu rosyjskiej pełnoskalowej inwazji Ukraina przeprowadzała demokratyzację we własnym tempie oraz z uwzględnieniem wymogów ze strony obywateli i partnerów międzynarodowych. Atak państwa terrorystycznego na całe terytorium Ukrainy wymusił jednak krótkotrwałe wstrzymanie tempa wielu reform: sporo rejestrów i baz danych zamknięto ze względu na wymogi bezpieczeństwa, a władze państwowe i lokalne zostały zmuszone do zmiany profilu i dostosowania się do wyzwań wojny.

Impulsem do wznowienia reform znów było to, o co Ukraińcy walczyli w 2014 roku – pragnienie stania się częścią Wspólnoty Europejskiej. Wymagania stawiane Ukrainie przez Komisję Europejską przyspieszyły tempo zmian – po ponad trzech latach oczekiwania przyjęto strategię antykorupcyjną na lata 2021–2025, zakończono trwające od kilku lat konkursy na stanowiska szefów organów antykorupcyjnych, parlament wzmocnił niezależność i poszerzył kompetencje NABU i SPA, o co od dawna apelowali krajowi eksperci, itd.

W ten sposób po rozpoczęciu rosyjskiej agresji aspiracje Ukrainy do członkostwa w Unii Europejskiej tylko się nasiliły, a okres ten należy postrzegać jako otwarcie możliwości dla reform antykorupcyjnych i innych.

Działania priorytetowe

Infrastruktura antykorupcyjna

- Władze muszą dokończyć wdrażanie wszystkich zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących ukraińskiej reformy antykorupcyjnej w zakresie skutecznego przywrócenia systemu składania elektronicznych deklaracji majątkowych, zapewnienia NABU własnej instytucji sądowo-ekspertckiej i przeprowadzenia zewnętrznych audytów agencji.
- Należy spełnić sformułowane przez Komisję Europejską warunki, które odnoszą się do przejrzystego konkursu na stanowiska sędziowskie w Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy i reformy antyoligarchicznej, opierającej się na kompleksowych działaniach mających na celu poprawę już istniejących instytucji (Komitet Antymonopolowy Ukrainy, Narodowy Bank Ukrainy, sądownictwo itp.).

Reforma zamówień publicznych

- Parlament powinien kontynuować działania zmierzające do ujednoczenia przepisów dotyczących zamówień publicznych z prawodawstwem UE, zwłaszcza wprowadzenia nowych procedur, większej centralizacji zamówień i dalszego udoskonalania ustawodawstwa.
- Państwowa Służba Audytu Ukrainy – korzystając z pomocy Ministerstwa Gospodarki, które określa specyfikę stosowania przepisów odnoszących się do zamówień publicznych w czasie stanu wojennego – powinna dążyć do tego, aby państwowa kontrola finansowa miała charakter bardziej prewencyjny, musi też zaktualizować wskaźniki ryzyka w systemie i usprawnić proces monitorowania zamówień publicznych.

Cyfryzacja

- W przyszłości wszystkie rejestry państwowe i bazy danych, które zostały utajnione z powodu stanu wojennego, powinny stać się powszechnie dostępne. Ścisłe określone wyjątki mogą dotyczyć poufnych danych związanych z wojną.

Udział społeczeństwa

- Władze muszą poszerzać współpracę między państwem a społeczeństwem obywatelskim, dopuszczając obywateli do tworzenia polityki publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym.

Zdolność operacyjna

- Kluczowe znaczenie ma zapewnienie wszystkim organom infrastruktury antykorupcyjnej zasobów kadrowych wystarczających do skutecznego wykonywania zadań, a także do kompleksowej oceny i ustalania priorytetów w ich dziedzinach.
- Organy ścigania i prokuratury powinny zapewnić przestrzeganie jurysdykcji NABU i WSAK w sprawach korupcji na wysokim szczeblu. Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy powinno być również uprawnione do prowadzenia dochodzeń w sprawach nielegalnych wpłat na rzecz partii politycznych i składania przez nie niezgodnych z prawdą sprawozdań finansowych.

Polityka antykorupcyjna i zapobieganie korupcji

- Rada Ministrów i Wyższy Sąd Antykorupcyjny powinny wnieść do Państwowego Programu Antykorupcyjnego poprawki uwzględniające nowe wyzwania związane z pełnoskalową wojną.

Odpowiedzialność karna i inna za korupcję

- Parlament i rząd powinny wzmocnić wsparcie eksperckie dla NABU – mają temu służyć uregulowanie dostępu do ekspertyz przez jego pracowników oraz utworzenie specjalnej instytucji

ekspertkiej. Jednocześnie konieczne będzie zapewnienie niezależności tychże ekspertów i kierownictwa nowej instytucji zarówno od NABU, jak i od osób trzecich.

- Służba Bezpieczeństwa Ukrainy powinna zapewnić NABU możliwość prowadzenia podsłuchów, niezależnie od SBU.

Zmniejszenie ryzyka korupcji podczas odbudowy i reform

- Rząd powinien przyjąć wiążącą metodologię ustalania priorytetów projektów finansowanych z budżetu państwa, z wyjątkami od ustalonych procedur pod warunkiem całkowitej transparentności i szczegółowego, wyczerpującego uzasadnienia takich projektów.

Transparentność reform i planowanie strategiczne

- Parlament powinien zawrzeć w ustawie obowiązkowe stosowanie systemu DREAM, niezależnie od źródła finansowania wykorzystywanego przez rząd.
- Rząd musi rozpocząć proces opracowywania planu odbudowy na poziomie ogólnokrajowym w porozumieniu z najbardziej poszkodowanymi hromadami (gminami).

Audyt i kontrola reform

- Parlament powinien usprawnić procedurę wyboru członków Izby Obrachunkowej na wzór udanego przykładu organów antykorupcyjnych.
- Państwowa Służba Audytu Ukrainy ma skupić się na działaniach prewencyjnych kosztem działań pokontrolnych – będzie temu służyć usprawnienie mechanizmu monitorowania zamówień publicznych.

Konfiskata aktywów rosyjskich oraz pochodzących z korupcji

- Organy ścigania i prokuratury powinny zintensyfikować wysiłki w celu wyśledzenia i udowodnienia nielegalnego pochodzenia mienia, aby umożliwić specjalną konfiskatę.
- Parlament musi uznać za przestępstwo obchodzenie sankcji przez osoby nimi objęte, a także ma ustalić za takie przestępstwo karę w postaci konfiskaty mienia.

Pawło Demczuk (Павло Демчук) – drogę zawodową rozpoczął w adwokaturze, gdzie specjalizował się w projektach związanych z obroną podejrzanych i oskarżonych o naruszenie prawa karnego w zakresie działalności gospodarczej i służbowej. Pracował jako asystent sędziego Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. W marcu 2024 roku obronił pracę doktorską pt. *Zasada legalizmu jako element prymatu prawa w prawodawstwie karnym*.

Анна Кис (Анна Куц) – posiada dziewięcioletnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie prawa. Pracowała w kancelarii prawnej, zajmując się obsługą przetargów i ich zaskarżaniem oraz prawem antymonopolistycznym, a z czasem objęła stanowisko kierowniczkę działu przetargów w kancelarii. Obecnie pracuje jako radczyni prawna Transparency International Ukraine, gdzie specjalizuje się w kwestiach dotyczących zakupów publicznych.

Kateryna Ryżenko (Катерина Риженко) – posiada ponad dziesięcioletnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie prawa, a od ośmiu lat specjalizuje się w walce z korupcją. Pracowała przy międzynarodowych projektach oraz w organizacjach obywatelskich w Norwegii, Polsce i Ukrainie. Od 2019 roku zarządza działem prawnym w Transparency International Ukraine. Była między innymi członkinią Rady Obywatelskiej przy Narodowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy, komisji konkursowej ds. wyboru

prezesa Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, przewodniczącą sekretariatu komisji ds. pierwszej zewnętrznej niezależnej oceny efektywności działań NABU.

Natalija Siczewluk (Наталія Січевлюк) – posiada sześcioletnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie prawa. Pracowała w firmie adwokackiej jako pełnomocniczka adwokata w ramach postępowań gospodarczych, cywilnych, administracyjnych oraz prawa umownego. Obecnie pracuje jako radczyni prawna Transparency International Ukraine, gdzie specjalizuje się w zagadnieniach konfiskaty rosyjskich aktywów, a także w kwestiach związanych z działalnością Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji.

Andrij Szwadczak (Андрій Швадчак) – posiada ponad dziewięcioletni staż pracy. Pracował jako prawnik, a z czasem jako adwokat z praktyką w obszarze gospodarczych i cywilnych sporów sądowych. Obecnie jest radcą prawnym Transparency International Ukraine ds. zarządzania mieniem publicznym i odbudowy Ukrainy w związku ze skutkami agresji zbrojnej.

Andrij Tkaczuk (Андрій Ткачук) – posiada trzyletnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie prawa. Pracował jako pełnomocnik prawnika w ramach praktyki prawa karnego i ochrony biznesu w firmie adwokackiej oraz jako prawnik ds. monitoringu spraw Wyższego Sądu Antykorupcyjnego w Transparency International Ukraine. Obecnie pełni funkcję młodszego radcy prawnego Transparency International Ukraine, gdzie specjalizuje się w analizie ustawodawstwa karnego i postępowań karnych; zajmuje się przede wszystkim problemami konfiskaty majątku, a także monitoring i oceny działalności WSAK.

Projekt realizowany z dotacji Open Society Foundations.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Sebastian Markiewicz
Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-20-3