



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Десять років боротьби з корупцією: успіхи і виклики, які постали перед Україною

**Павло Демчук, Анна Куц, Катерина Риженко,
Наталія Січевлюк, Андрій Ткачук, Андрій Швадчак**

Вступ

Після Революції Гідності Україна твердо обрала євроінтеграційний курс та почала боротьбу з корупційними практиками, які сформувались на рівні держави і всіх її сфер.

За останні 10 років спільними зусиллями влади та громадськості вдалося створити антикорупційну інфраструктуру, прийняти законодавство та провести реформу публічних закупівель. Це все стало ґрунтом, на якому успішно розбудовувалась нова європейська держава. А у 2019 році Верховна Рада навіть внесла зміни до преамбули Конституції України, закріпивши там «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

На жаль, Революція Гідності не стала для українців останньою боротьбою за європейське майбутнє. На цьому шляху доводилось долати чимало внутрішнього та зовнішнього спротиву реформам — як на політичному, так і на правовому рівнях. Але справжнім потрясінням для України та її громадян стало повномасштабне вторгнення Росії 24 лютого 2022 року. Втім, попри жорстоку агресивну війну Росії, Україна продовжує прогрес у демократичних реформах і реформах верховенства права.

Протягом кількох останніх років Україна, у дослідженні Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI), посідає місце серед найбільш прогресуючих держав. Так, у 2023 році вона отримала 36 балів зі 100 можливих, і тепер посідає 104 місце поміж 180-ти країн¹. Таким чином, вона вже доросла до рівня країни-кандидата в ЄС, адже має однакові бали з Сербією і навіть обійшла Туреччину і Боснію та Герцеговину; від показника Албанії Україну відділяє один бал. Це доводить, що навіть попри війну, Україна успішно продовжує свою трансформацію.

Як показало соціологічне дослідження червня 2023 року, створене на замовлення Transparency International Ukraine, 73% українців та 80% представників бізнесу найбільше непокоїть повернення корупційних схем у процеси відновлення країни.

Тож щоб забезпечити прозору та ефективну відбудову, необхідно запроваджувати в нашій країні реформи та укріплювати антикорупційну екосистему².

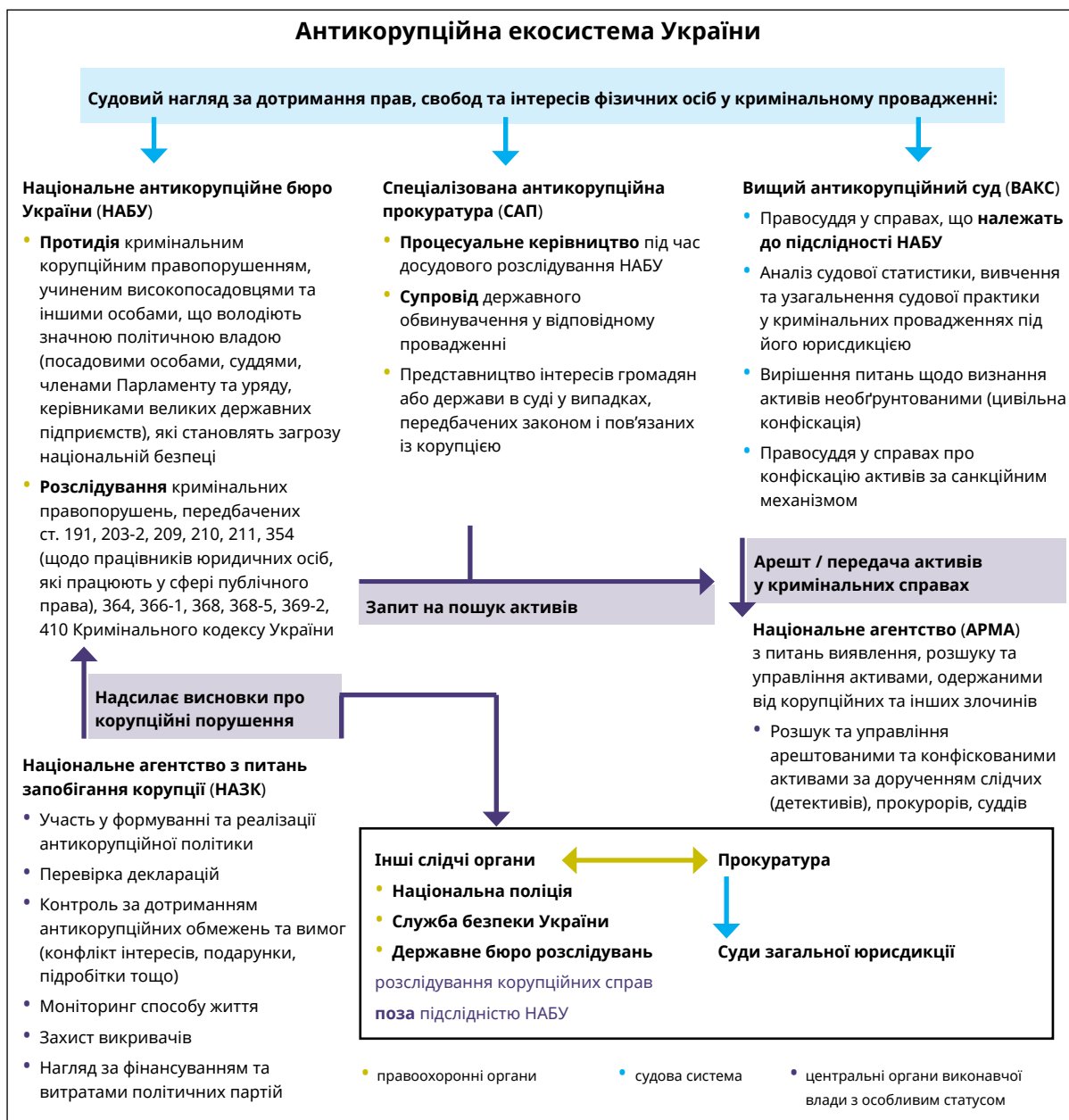
У цьому матеріалі ми описуємо основні здобутки України у збільшенні прозорості держави та антикорупційній реформі з лютого 2014 року по березень 2024 року, а також досліджуємо питання повоєнної відбудови. Після розгляду кожного з досліджених питань — пропонуємо наступні кроки, які допоможуть укорінити запроваджені реформи та наблизять Україну до членства в ЄС.

АМКУ — Антимонопольний комітет України
АРМА — Агентство з розшуку і менеджменту активів
ВАКС — Вищий антикорупційний суд
ДАП — Державна антикорупційна програма
Держаудитслужба — Державна аудиторська служба України
КСУ — Конституційний Суд України
МСЖ — Моніторинг способу життя
НАБУ — Національне антикорупційне бюро України
НАЗК — Національне агентство з питань запобігання корупції
РГД — Рада громадського контролю
РНБО — Рада національної безпеки і оборони України
РП — Рахункова палата
РПР — Реанімаційний пакет реформ
САП — Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ — Служба безпеки України
DREAM — Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management (Екосистема цифрового відновлення для відповідального управління)

1 *Індекс сприйняття корупції — 2023*, Transparency International Ukraine, <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2023/>.

2 *Як відбудувати Україну — соціологічне опитування громадян та представників бізнесу*, Transparency International Ukraine, 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_prozoroji_ta_efektivnoji_vidbudovi&utm_term=2024-07-31.

Огляд антикорупційної реформи від Революції Гідності до березня 2024 року



Антикорупційна інфраструктура

Нещодавно Україна відзначила 10 років Революції Гідності, завдяки якій удалося позбавити державу злочинної проросійської влади та встановити чіткий курс на євроінтеграцію. За ці 10 років країні вдалося досягти більшого прогресу в антикорупційній реформі, ніж за попередні 23 роки незалежності.

Досягти цього результату вдалося передусім завдяки угоді про асоціацію з ЄС, плану дій для лібералізації візового режиму та умови макрофінансової допомоги. Україна взяла на себе і виконала низку важливих зобов'язань у цій сфері.

Зокрема, з 2014 по 2019 роки було створено робочу систему антикорупційних органів: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру

(САП), Вищий антикорупційний суд (ВАКС), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Агентство з розшуку і менеджменту активів (АРМА).

Також у країні запровадили різноманітний спектр антикорупційних інструментів: електронне декларування, систему публічних електронних закупівель Prozorro та продажу й оренди публічного майна Prozorro.Продажі; було відкрито державні реєстри, запущено інститут захисту викривачів, єдиний портал використання публічних коштів тощо.

Попри непоодинокі спроби підриву антикорупційної реформи, Україні вдалося вистояти та продовжити рух уперед. І тут найбільшим викликом для боротьби з корупцією стало ганебне рішення **Конституційного Суду України (КСУ)** від 27 жовтня 2020 року, яке, по суті, скасувало більшу частину мандату НАЗК (зокрема, електронне декларування) і фактично функцію фінансового контролю органу. Окрім цього, відповідно до рішення, кримінальну відповідальність за відомо недостовірне декларування або умисне неподання декларації було визнано неконституційною³. Через це, восени і взимку 2020 року понад 100 корупційних справ, які на момент винесення цього рішення розслідувалися або розглядалися у судах, були закриті⁴.

І хоча відновити ці справи вже неможливо — антикорупційній інфраструктурі, за підтримки громадськості та міжнародних партнерів, таки вдалося відносно швидко і фактично повністю подолати цю кризу й все відновити⁵. Втім, після неї очевидно стала необхідність повного перезавантаження КСУ з запобіжниками (кворум) до свавільних дій⁶.

У 2021 році НАЗК запустило у промислову експлуатацію Реєстр звітів політичних партій POLITDATA, що стало великим кроком уперед для прозорості фінансування політичних партій⁷. Того ж року також було внесено зміни до Закону «Про запобігання корупції», що передбачали створення Єдиного порталу повідомлень викривачів⁸. Портал запустили в експлуатацію у вересні 2023 року.

Попри розвиток та популяризацію інституту викривачів, в Україні наразі ще відсутній окремий закон, який би захищав викривачів суспільно необхідної інформації (наприклад, зловживання владою, порушення безпеки харчових продуктів, транспорту або довкілля, катування або інші порушення прав людини тощо) у т. зв. широкій дефініції. Україна працює над тим, аби розробити такий закон та імплементувати стандарти забезпечення захисту викривачів, викладені у Директиві Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23 жовтня 2019 року⁹.

Після повномасштабного вторгнення Росії у 2022 році, перед антикорупційною реформою України постали нові виклики: частина працівників антикорорганів долучилась до Збройних Сил України, деякі профільні функції установи було призупинено на невизначений час,

3 Рішення Конституційного Суду України (КСУ) від 27 жовтня 2020 року, https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

4 Лігалайз корупції. Антикорупційне «16 січня» від Конституційного Суду, Transparency International Ukraine, 29 жовтня 2020, <https://ti-ukraine.org/blogs/ligalajz-koruptsiyi-antikoruptsiijne-16-sichnya-vid-konstytutsijnogo-sudu/>.

5 Великий вибух конституційного судочинства. Рік потому, Transparency International Ukraine, 28 жовтня 2021, <https://ti-ukraine.org/blogs/velykyj-vybuch-konstytutsijnogo-sudochynstva-rik-potomu/>.

6 Конституційна криза: як вирішувати проблему, Transparency International Ukraine, 2 листопада 2020, <https://ti-ukraine.org/blogs/konstytutsijna-kryza-yak-vyrishuvaty-problemu/>.

7 НАЗК відкриває Реєстр звітності політпартій POLITDATA, Національне агентство з питань запобігання корупції, 10 жовтня 2023, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkrivaє-reyestr-zvitnosti-politpartij-politdata/>.

8 Закон України: Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів, РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-IX#Text>.

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, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>.

а реєстри закрито¹⁰. Детальніше про це — в розділі, що стосується операційної спроможності та діджиталізації.

Поштовхом для відновлення антикорупційної реформи та її посилення стало отримання Україною статусу кандидатики у члени ЄС у червні 2022 року. Так, ще напередодні саміту Єврокомісії у Брюсселі, де вирішувалось питання кандидатства, український Парламент ухвалив довгоочікувану Антикорупційну стратегію України на 2021–2025 роки¹¹ й одразу після її прийняття — НАЗК почало працювати над розробкою Державної антикорупційної програми (ДАП). За результатами громадських обговорень та погодженням з усіма стейкхолдерами — Кабінет Міністрів прийняв ДАП у березні 2023 року¹².

Також, завдяки вимогам Єврокомісії (ЄК), удалось вирішити ще одну вкрай гостру проблему: **відсутність керівництва у чотирьох із п'яти антикорупційних установ**. Протягом 2022 року за результатами конкурсного відбору було обрано і призначено на керівні посади: очільника САП — Олександра Клименка¹³, директора НАБУ — Семена Кривоноса, голову АРМА — Олену Думу. Також у лютому 2022 року Вищий антикорупційний суд оголосив, що обрав нову голову — нею стала Віра Михайленко.

Варто згадати, що конкурси до цих антикорупційних інституцій не пройшли без затримок. До прикладу, призначення Олександра Клименка очільником САП затягнулось на пів року через буксування цього процесу окремими членами конкурсної комісії¹⁴. Багато критики від громадськості отримав і конкурс АРМА через те, що нова очільниця не відповідає вимогам законодавства¹⁵.

У лютому 2024 року уряд призначив також нового голову НАЗК. Віктора Павлуцика визначила Комісія з національних та міжнародних експертів, а сам відбір відбувався у три етапи¹⁶. Загалом, на відміну від конкурсів на очільників НАБУ, САП та АРМА, цей конкурс провели без затримок та зразково прозоро, що заслуговує на позитивну оцінку.

Важливо продовжувати вдосконалювати методологію та критерії конкурсів на посади очільників антикорупційних установ з урахуванням попереднього досвіду. Позитивним прикладом такого вдосконалення є зміни добору керівництва САП, які було впроваджено 2023 року разом зі змінами до профільного закону, відповідно до вимог Єврокомісії¹⁷. Було враховано проблеми попереднього конкурсу щодо формування конкурсної комісії та строків її роботи. Також

10 *Антикорупційні органи під час війни: чим займається НАЗК?*, Transparency International Ukraine, 12 травня 2022, <https://ti-ukraine.org/news/antikoruptsijni-organy-pid-chas-vijny-chym-zajmayetsya-nazk/>.

11 *Закон України: Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки*, РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

12 *Кабмін прийняв Державну антикорупційну програму — про що йдеться в документі?*, Transparency International Fund, 27 березня 2023, <https://ti-ukraine.org/news/kabmin-pryjnyav-derzhavnu-antikoruptsijnu-programu-pro-shho-jdetsya-v-dokumenti/>.

13 *Клименко — головний антикорупційний прокурор*, Transparency International Ukraine, 28 липня 2022, <https://ti-ukraine.org/news/klymenko-golovnyj-antikoruptsijnyj-prokuror-shho-vidomo-pro-peremozhtsya-konkursu-sap/>.

14 *Завершити конкурс САП: на кону — членство в ЄС*, Transparency International Ukraine, 21 червня 2022, <https://ti-ukraine.org/blogs/zavershyty-konkurs-sap-na-konu-chlenstvo-v-yes/>.

15 *Призначення Олени Думи може поставити хрест на АРМА*, Transparency International Ukraine, 28 червня 2023, <https://ti-ukraine.org/news/pryznachennya-oleny-dumy-mozhe-postavyty-hrest-na-arma/>.

16 *Віктор Павлуцик став переможцем конкурсу на голову НАЗК*, Transparency International Ukraine, 25 лютого 2024, <https://ti-ukraine.org/news/viktor-pavlushyk-stav-peremozhtsem-konkursu-na-golovu-nazk/>.

17 *Павло Демчук, Як планують посилити самостійність САП: юридичний аналіз*, Transparency International Ukraine, 22 вересня 2023, <https://ti-ukraine.org/news/yak-planuyut-posylyty-samostijnist-sap-yurydychnyj-analiz/>.

тепер у Законі деталізовано зміст критеріїв доброчесності та професійної компетентності. Однак проблемою залишається свобода розсуду політичного керівництва щодо вибору конкретної кандидатури очільником органу з трьох (у випадку НАБУ) або двох (у випадку САП) запропонованих конкурсними комісіями.

Станом на зараз Україна вже виконала більшу частину рекомендацій Єврокомісії для початку перемовин про вступ до ЄС: крім призначення на посади керівників САП та НАБУ, 2023 року також запрацювали нова Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів; було введено нові заходи з запобігання та протидії відмиванню коштів; оновлено законодавство про національні меншини та закон «Про медіа»¹⁸.

Не до кінця виконаними в антикорупційній сфері залишаються вимоги ЄК щодо ефективного відновлення системи е-декларування, забезпечення НАБУ власною судово-експертною установою та проведення зовнішніх аудитів органів¹⁹. Крім того, важливо виконати вимогу щодо ефективного переважання Конституційного Суду України, конкурс до якого розпочато у березні 2024 року і який триває й досі. Також є значні затримки з антиолігархічною реформою, адже Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» був розкритикований Венеційською комісією у її висновку²⁰. На переконання Венеційської комісії, яке поділяється громадянським суспільством, указаний закон не пропонує ефективних шляхів вирішення олігархічної проблеми в Україні, натомість антиолігархічна реформа потребує напрацювання нових комплексних змін у вже наявних органах, таких як Антимонопольний комітет України, Національний банк України тощо.

Таким чином, попри значні виклики, пов'язані з активними воєнними діями та певним внутрішньополітичним спротивом, Україна зробила значні кроки в антикорупційній реформі та розбудові антикорупційної інфраструктури. Важливим локомотивом для цього стали вимоги Єврокомісії, імплементацію яких важливо повністю завершити.

Що ще треба зробити у цій сфері?

- Владі потрібно завершити імплементацію усіх рекомендацій Єврокомісії щодо антикорупційної реформи України в частині ефективного відновлення системи е-декларування, забезпечення НАБУ власною судово-експертною установою та проведення зовнішніх аудитів органів.
- Виконати вимоги Єврокомісії щодо прозорого конкурсного відбору суддів КСУ та антиолігархічної реформи, яка має базуватись на комплексі заходів, направлених на покращення діючих інституцій (Антимонопольного комітету України, Національного банку України, судової системи тощо).
- Конкурси на очільників антикорупційних інституцій повинні бути покращені Парламентом та урядом у своїй процедурі. Зокрема, важливо змінити підхід свободи розсуду політичного

18 Сергій Сидоренко, *Саміт на половині шляху: як Україна виконує 7 вимог до кандидата у члени ЄС*, «Європейська правда», 1 лютого 2023, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/02/1/7155269/>.

19 *Висновки Єврокомісії про ефективність боротьби з корупцією в Україні*, Transparency International Ukraine, 10 листопада 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)*, Council of Europe, [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).

керівництва щодо призначення на посаду очільника органу кандидатури з трьох (у випадку НАБУ) або двох (у випадку САП), запропонованих конкурсними комісіями.

Реформа закупівель

Після Революції Гідності, наприкінці лютого 2014 року, Верховна Рада призначила міністром економіки України Павла Шеремету. Одним зі своїх пріоритетів новий очільник визначив реформування державних закупівель. Група волонтерів, яка брала активну участь у Революції Гідності на Майдані, вирішила допомогти новому міністру.

Реформа потребувала змін у законодавстві, яке на той момент було застарілим і передбачало проведення закупівель у паперовій формі. Тож команда реформаторів визначила, що підвищити прозорість закупівель і спростити доступ до неї бізнесу допоможе створення електронної системи закупівель. Її співтворцем стала Transparency International Ukraine. **На початку 2015 року нову IT-систему офіційно представили та запустили, вона здобула назву Prozorro.**

Ключовою подією для реформи стало прийняття Закону України «Про публічні закупівлі»²¹. Він установив головні принципи та правила закупівель.

Завдяки новому закону та впровадженню системи Prozorro, публічні закупівлі стали відкритими та конкурентними. Сфера майже не зазнавала кардинальних змін упродовж 2017–2021 років і до повномасштабного вторгнення РФ в Україну.

Основним методом публічних закупівель, відповідно до закону, є відкриті торги — конкурентна процедура для визначення постачальника (виконавця). Її проводять відкрито в системі Prozorro, а взяти участь можуть усі зацікавлені суб'єкти господарювання за допомогою електронних майданчиків. Відкриті торги є обов'язковими для придбання товарів та послуг від 200 тис. гривень та робіт від 1,5 млн гривень.

Інформацію про всі відкриті торги оприлюднюють у системі Prozorro. Кожна оголошена закупівля має свою вебсторінку, з якою можна ознайомитись без виконання спеціальних вимог та реєстрації з будь-якої точки світу. На ній можна побачити:

- що саме планує придбати замовник,
- які вимоги він ставить до товару, роботи чи послуги, а також до майбутнього контрагента,
- які документи потрібні для участі в тендері,
- який проект угоди буде підписано тощо.

Під час тендеру до цього додаються всі рішення замовника, документи пропозицій учасників, усі матеріали оскаржень, моніторингові державних аудиторів тощо.

Виятки з конкурентних правил чітко врегульовані законом та мають вимоги до звітування в системі. Тому кожен користувач може побачити, що і в кого купує держава на суму від 50 тис. гривень.

Система Prozorro отримала найбільшу міжнародну винагороду в сфері закупівель World Procurement Award 2016, а також дістала статус *show-case* як винятковий приклад електронізації

²¹ Закон України «Про публічні закупівлі», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

публічних закупівель від EBRD та Open Contracting Partnership²². 2020 року Prozorro очолила Transparent Public Procurement Rating, а у 2021 році систему разом із моніторинговим проєктом Dozorro, який адмініструє TI Ukraine, США поставили за приклад у своїй стратегії подолання корупції у світі.

Окрім того, вже майже дев'ять років діє Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»²³. Завдяки ньому працює платформа E-data²⁴, яка об'єднує в собі такі ключові ресурси, як Spending.gov.ua²⁵, Openbudget.gov.ua²⁶ тощо. На них оприлюднюється інформація про трансакції, проведені розпорядниками бюджетних коштів, та договори, які вони укладають. Так, дотримання принципу прозорості і відкритості на всіх стадіях закупівель можна оцінити досить високо.

Задля запобіганню дискримінації в умовах тендерів, **в Україні працює Антимонопольний комітет (АМКУ)**. Кожен суб'єкт господарювання, який бажає взяти участь у закупівлі, має право оскаржити дискримінаційні або непрозорі умови тендерної документації. А кожен учасник може подати скаргу на рішення про відхилення його пропозиції щодо визначення переможцем свого конкурента чи про скасування тендеру.

Усі скарги, що подаються через систему Prozorro, оприлюднюються на сторінці закупівлі та автоматично зупиняють її. Так як і у випадку з матеріалами оскаржень, рішення Антимонопольного комітету доступні для перегляду з будь-якої точки світу. Оскарження триває до двох-трьох тижнів, а всі засідання комісії публічні. Загалом, процедура оскарження стала швидким та ефективним інструментом захисту прав учасників тендеру та осіб, які бажають узяти в ньому участь: наприклад, упродовж 2023 року орган оскарження опрацював 10,5 тис. скарг, з яких задовольнив приблизно 70%.

Задля уникнення зловживань, порушень Закону і неефективних витрат бюджетних та донорських коштів, діє державний фінансовий контроль. Насамперед його проводить Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) та її територіальні органи. Окрім того, контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їхнім використанням від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Наприклад, відповідно до звітів Держаудитслужби за 2023 рік²⁷, вона провела 713 ревізій та 395 перевірок закупівель, у результаті чого було виявлено фінансові порушення і відшкодовано понад 6,4 млрд грн. Окрім цього, також було проведено 12,2 тис. моніторингів закупівель, що запобігли порушенням на майже 7,4 млрд грн шляхом скасування торгів та на суму приблизно 12,4 млрд грн — шляхом розірвання угод.

Громадянське суспільство в Україні теж активно долучається до моніторингу публічних закупівель. Наприклад, аналітики проєкту Dozorro перевіряють умови тендерів, пропозиції учасників,

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

23 Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>.

24 Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет», E-data, <https://edata.gov.ua/>.

25 Єдиний веб-портал використання публічних коштів, Spending, <https://spending.gov.ua/new/>.

26 Державний вебпортал бюджету для громадян, Open Budget, <https://openbudget.gov.ua/>.

27 Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів, Державна аудиторська служба України, <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3517>.

умови укладених контрактів на наявність фактів завищення цін, порушень законодавства, а також принципів недискримінації та прозорості. У разі виявлення таких випадків, активісти спрямовують звернення до контролюючих та правоохоронних органів. Реагуючи на звернення, Держаудитслужба розпочинає моніторинги закупівель, а правоохоронні органи — кримінальні провадження.

Тільки за 2023 рік Dozorro перевірів понад 2 тис. закупівель. Після наших звернень замовники самостійно виправили проблеми в закупівлях або скасували їх, якщо виправляти щось уже було пізно, на понад 500 млн грн. Також за нашими зверненнями було відкрито 41 кримінальне провадження про порушення в закупівлях.

2022 року, з огляду на повномасштабне вторгнення РФ в Україну, протягом кількох місяців оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт і послуг проводили без звичайних процедур²⁸. Утім, поступово уряд повернув більшість закупівельних витрат у конкурентну та відкриту площину.

Ключовою подією в регулюванні закупівель у жовтні 2022 року стало затвердження урядом особливих закупівельних правил на час воєнного стану²⁹. Основним методом закупівлі знову стала модифікована версія відкритих торгів. Завдяки цьому вдалося максимально охопити закупівлі конкурентними процедурами. Як альтернативу замовник може купувати товари через електронний каталог Prozorro Market, який діє за принципом інтернет-магазину. У виняткових ситуаціях, коли на надпорогову суму можна укласти прямий договір, діють детальні вимоги щодо звітування в системі Prozorro.

Так, за даними Prozorro, 2023 року на конкурентні процедури припадали закупівлі з очікуваною вартістю у 892,8 млрд грн, що складає 72,6% від загальної суми.

Попри воєнний стан, продовжують діяти чітко врегульовані механізми оскарження та моніторингу закупівель через систему Prozorro.

Закупівлі під час воєнного стану мають дещо скорочені строки, допускають визначення переможцем єдиного учасника, що прийшов на тендер, та мають низку інших помилок. Попри все сфера продовжує розвиватись і певною мірою закупівельне законодавство воєнного часу є навіть ефективнішим. Наприклад, учасник має можливість виправляти більшу кількість помилок, державні аудитори отримали більше важелів для контролю за «прямими договорами», а за перешкоджання їхній діяльності введено кримінальну відповідальність, в АМКУ створили нові комісії для розгляду скарг тощо.

2023 року Світовий банк схвалив використання електронної системи Prozorro для всіх фінансованих ним проєктів в Україні³⁰. Окрім того, за інформацією Мінекономіки, Банк розвитку Ради Європи, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк та Світовий банк домовилися застосовувати Prozorro для малих тендерів, що не перевищують

28 Кабінет Міністрів України: Постанова від 28 лютого 2022 р. № 169 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану», РАДА, <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», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.

30 Усі закупівлі за кошти Світового банку тепер можуть проходити в Prozorro, Prozorro, 10 жовтня 2023, <https://prozorro.gov.ua/uk/news/usi-zakupivli-za-koshti-svitovogo-banku-teper-mozhut-prohoditi-v-prozorro>.

порогових значень у 130 тис. євро для товарів і послуг та 5 млн євро для робіт у проєктах, що фінансуються цими організаціями³¹.

Задля використання електронної системи Prozorro донорськими організаціями, державне підприємство «Прозорро» розробило для них спеціальну процедуру, що працює за принципом конструктора. Вона дозволяє гнучко налаштувати свою закупівлю відповідно до правил міжнародних організацій та донорів. Згідно з інформацією Мінекономіки, свої тендери в системі Prozorro вже проводить проєкт USAID, а також UKaid TAPAS «Прозорість та підзвітність у держуправлінні та послугах»³².

Що ще треба зробити?

- Парламент має продовжити роботу з гармонізації законодавства про закупівлі з законодавством ЄС, зокрема запровадити нові процедури, більшу централізацію закупівель і надалі вдосконалювати законодавство.
- Держаудитслужбі, за сприяння Мінекономіки, яке встановлює особливості застосування закупівельного законодавства під час воєнного стану — зробити державний фінансовий контроль більш превентивним, оновити ризик-індикатори в системі та вдосконалити процес моніторингу закупівель.
- Мінекономіки та ДАСУ варто створити передумови, які унеможливають завищення цін у закупівлях та надмірні витрати публічних коштів.
- Мінекономіки, ДП «Прозорро» та е-майданчикам слід підвищувати професійний рівень замовників та залучати більше компаній до участі в закупівлях.
- Надалі технічно вдосконалювати Prozorro, інтегруючи його з іншими державними системами і реєстрами та автоматизуючи дедалі більше закупівельних процесів.

Діджиталізація (бази даних, реєстри, публічність інформації)

Починаючи з 2014 року Україна продовжує впевнено рухатись у напрямку діджиталізації державних процесів, адміністративних послуг та публічності інформації. За винятком всесвітньо відомих електронних систем — Prozorro та Prozorro.Sale, які підняли планку у міжнародних стандартах прозорості державних закупівель і продажів, із часів Революції Гідності було розроблено та запущено ще низку важливих порталів, реєстрів та баз даних.

2019 року було розроблено, а 2020 — офіційно запущено **портал державних послуг «Дія»**³³, на якому вже на той момент можна було отримати онлайн 27 державних послуг. Нині через Дію користувачі можуть отримати 72 послуги та 15 цифрових документів. Зокрема, існує можливість дістати довідку внутрішньо переміщеної особи.

Окрім того, особи, чиє майно було зруйновано або пошкоджено через агресію Росії після 24 лютого 2022 року, можуть подати заяву через Дію і зафіксувати це. Цю заяву буде внесено до міжнародного Реєстру збитків для подальшого нарахування компенсації³⁴.

31 *Наш пріоритет — аби всі закупівлі за кошти іноземних донорів обов'язково відбувалися через Prozorro*, — Юлія Свириденко, Міністерство економіки України, 1 листопада 2023, <https://www.kmu.gov.ua/news/nash-priorityet-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...*, вказ. праця.

33 *Дія. Відкриті дані*, Дія, <https://diia.data.gov.ua/>.

34 *Заява до міжнародного Реєстру збитків*, Дія, <https://diia.gov.ua/services/RD4U>.

У березні 2021 року Верховна Рада ухвалила закон, згідно з яким електронні паспорти у Дії прирівнюються до паперових документів, починаючи з 23 серпня 2021 року³⁵. **Так Україна стала першою державою світу, в якій цифрові паспорти стали повними юридичними аналогами звичайних документів.**

2021 року Україна посіла перші позиції серед європейських країн за рівнем розвитку відкритих даних³⁶. Утім, на початку повномасштабного вторгнення більшість державних реєстрів та баз даних було закрито з міркувань безпеки. Станом на сьогоднішній день удалося поновити доступ до багатьох із них, передбачивши окремі безпекові обмеження.

Зокрема, **10 грудня 2023 року НАЗК знову відкрило Єдиний реєстр декларацій посадових осіб** і сталося це після жорсткої політичної боротьби зі значним спротивом Парламенту. Довгоочікувану законодавчу основу народні депутати ухвалили у вересні через законопроект 9534 з пропозиціями Президента після його вето³⁷. Відкритий реєстр передбачає винятки, пов'язані з воєнним станом. До прикладу, закритими залишатимуться декларації держслужбовців, які беруть участь у військових діях. Також заслуговують на увагу й ініціативи НАЗК щодо інтеграції різних баз даних у реєстрі декларацій на етапі заповнення нової декларації, зокрема щодо членів сім'ї декларанта.

Також у вересні 2023 року НАЗК відкрило доступ до **Реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення**³⁸.

У серпні 2023 року НАЗК презентувало **інформаційний портал моніторингу виконання Державної антикорупційної програми**³⁹. Там можна отримати інформацію про стан виконання заходів щодо запобігання та протидії корупції ДАП, оскільки органи державної влади зобов'язані публічно звітувати про це. Оновлюється ця інформація щокварталу.

Також наприкінці серпня 2023 року голова АРМА поінформувала про **відкриття доступу до Єдиного державного реєстру майна, на яке накладено арешт унаслідок кримінальних проваджень**. Наразі реєстр неповний і містить численні недоліки щодо якості оголошеної інформації, тож над цим треба попрацювати.

Окрім цього, в лютому 2024 року **запрацював Державний реєстр санкцій**⁴⁰, який адмініструє Рада національної безпеки й оборони України (РНБО). Це єдина інформаційна база, яка дозволяє здійснювати пошук підсанкційних суб'єктів в Україні — як людей, так і компаній. Також реєстр містить інформацію про накладення, зміни й скасування санкцій, строків їхнього застосування та відповідних рішень РНБО. Такий реєстр надзвичайно корисний як для зовнішньої

35 Президент України підписав закон, який прирівнює е-паспорти у Дії до звичайних, Міністерство цифрової трансформації України, 15 квітня 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.

37 Чому Президенту варто ветувати підриєв е-декларування, Transparency International Ukraine, 5 вересня 2023, <https://ti-ukraine.org/news/chomu-prezydentu-varto-vetuvaty-pidryuv-e-deklaruvannya/>.

38 НАЗК відкрило доступ до Реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, із врахуванням безпекових аспектів — Голова НАЗК, НАЗК, 4 вересня 2023, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkrylo-dostup-do-reyestru-osib-yaki-vchynuly-koruptsijni-ta-pov-yazani-z-koruptsiyeyu-pravoporushennya-iz-vrahuvannyam-bezpekovyh-aspektiv-golova-nazk/>.

39 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, Державна антикорупційна програма, <https://dap.nazk.gov.ua/>.

40 Державний реєстр санкцій, <https://drs.nsd.gov.ua/>.

політики України, так і для громадян та бізнесу. Втім, необхідно увідповіднити його введення з міжнародними стандартами, передбачивши можливість і порядок звернення підсанкційної особи до РНБО з вимогою вилучити інформацію про себе, а також встановити строки зберігання інформації в реєстрі.

Що ще треба зробити?

- Надалі всі державні реєстри та бази даних, які були закриті з огляду на воєнний стан, повинні стати доступними. Проте для пов'язаних із війною конфіденційних даних, можна зробити деякі чітко пояснені винятки.
- Необхідно покращити якість наповнення окремих реєстрів, зокрема реєстру заарештованих активів, який адмініструє АРМА.
- РНБО важливо врегулювати ведення Державного реєстру санкцій, урахувавши міжнародні стандарти щодо права на приватність.

Залучення громадськості

В українському законодавстві діють норми, що надають громадянському суспільству можливість проведення моніторингу діяльності органу (діяльність громадських рад при органах), а також долучатись до розробки та моніторингу державної політики як на центральному, так і на місцевому рівнях (проведення громадської експертизи).

У травні 2019 року Кабмін оновив спосіб і принцип формування громадських рад при держорганах⁴¹. З'явилась можливість обрання складу громадської ради через онлайн-голосування, що значно підвищило прозорість самого процесу. Втім, досі не всі органи користуються саме таким форматом.

Також було визначено конкретні вимоги до осіб, які можуть уходити до складу громадських рад. Зокрема, з'явилися вимоги до організацій, які делегують представника до громади та до самих кандидатів. Вони стосуються подання мотиваційних листів з описом бачення своєї майбутньої діяльності.

Для окремих державних органів, зокрема антикорупційних інституцій, формування та діяльність громадських рад регулюється профільним законом. Серед органів антикорупційної структури першою з'явилась громадська рада (Рада громадського контролю) при НАБУ у 2015 році, і сталося це саме завдяки проведенню відкритого інтернет-голосування за її членів. На сьогодні при кожному антикорупційному органі створено функціонуючі громадські ради.

Формат відбору громадських рад через інтернет-голосування довів свою ефективність, оскільки 2020 року було виявлено штучне завищення голосів за двох членів минулого скликання РГК при НАБУ, через що їх було виключено з ради⁴². Тому ми рекомендуємо поширювати цей механізм на інші громадські ради при державних органах.

Зразковим прикладом залучення громадськості до розробки державної політики можна назвати роботу над новою антикорупційною стратегією, проведеною НАЗК у 2020 році. Агентство

41 Кабінет Міністрів України: Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

42 Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики, 2021, https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf.

забезпечило якнайширшу співпрацю з представниками бізнесу та громадянського суспільства. Протягом червня–липня 2020 року НАЗК провело вісім публічних консультацій з громадськістю, за результатами яких було представлено звіт⁴³. Також окремої позитивної відзнаки заслуговує підготовка та оприлюднення НАЗК 676-сторінкової порівняльної таблиці⁴⁴ із первинними положеннями стратегії, зауваженнями та пропозиціями, які до них надійшли. Такий підхід до залучення інститутів громадянського суспільства та бізнесу має стати зразком для майбутніх форматів взаємодії громадськості та влади.

У щорічному звіті про діяльність НАЗК за 2023 рік також наводиться статистика щодо залучення громадськості до співпраці з розробки Державної антикорупційної програми. Там указується, що було проведено 11 обговорень, до яких долучилось 300 зареєстрованих учасників та понад 9 тис. глядачів⁴⁵.

Також одним із найпомітніших прикладів співпраці влади, громадськості та бізнесу стала **урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції»**, заснована 2016 року⁴⁶. До ініціативи залучено Реанімаційний пакет реформ (РПР), ГО «Разом проти корупції», Transparency International Ukraine, Проектний офіс Національної ради реформ, такі організації як: International Development Law Organization, Deloitte, EBA, ACC, громадські ради при міністерствах та понад 30 громадських об'єднань.

Співпраця держави, громадськості та бізнесу допомогла створити систему електронних закупівель Prozorro. Зокрема, бізнес долучався до розробки та підтримував її фінансово, тоді як громадська організація Transparency International Ukraine адмініструвала створення системи. Згодом TI Ukraine передала Prozorro на баланс держави та заснувала проєкт громадського контролю за публічними закупівлями Dozorro. На однойменному порталі з'явилась можливість залишати відгуки на закупівлі, а команда проєкту розбудовувала мережу громадських фахівців у регіонах, що моніторили закупівлі та виявляли в них порушення. Prozorro та Dozorro США наводили в якості прикладу в глобальній стратегії по боротьбі з корупцією у світі, а електронна система закупівель здобула низку міжнародних відзнак та нагород.

Після повномасштабного вторгнення особливо важливо, щоб влада залучала громадянське суспільство до всіх поточних та майбутніх процесів відбудови країни. Це лише посилить ефективність цих процесів та дозволить розділяти відповідальність.

Що ще треба зробити?

- Варто поширювати практику відбору громадських рад при державних органах та органах місцевого самоврядування через інтернет-голосування.

43 *Звіт за результатами громадського обговорення проєкту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки»*, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/23.-Zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-obgovorennya-proektu-Zakon.pdf>.

44 *Порівняльна таблиця до проєкту антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки*, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/NAZK-Porivnyalna-tablytsya-do-proektu-Antykoruptsijnoyi-strategiyi-na-2020-2024-roky.pdf>.

45 *Звіт 2023 щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції*, <https://drive.google.com/file/d/1gOEKdfh5Y3L2R48wc2s0hgDbN6qUHVXT/view>.

46 *Урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції»*, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/antikorpucijna-diyalnist/uryadovo-gromadska-iniciativa-razom-proti-korupcii>.

- Владі необхідно поглиблювати співпрацю держави та громадянського суспільства через залученість останнього до формування державної політики на центральному та місцевому рівнях.

Антикорупційна політика та інституції після повномасштабного вторгнення

Операційна спроможність інституцій

Війна з Росією вплинула на повноцінну роботу антикорупційної інфраструктури України. Частина її ресурсів на початку повномасштабного вторгнення і дотепер спрямована на наближення перемоги. В умовах воєнного стану застосування окремих антикорупційних вимог та процедур законодавчо обмежили. До прикладу, обов'язкове подання майнових декларацій публічними посадовцями та їхню перевірку НАЗК, український Парламент відновив лише у вересні 2023 року і зробили це нардепи з суттєвими недоліками⁴⁷.

У грудні 2023 року Парламент наніс зміни до Закону «Про запобігання корупції» і привів окремі його положення у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України⁴⁸. Таким чином Рада адресувала і фактично повністю виконала дві вимоги Єврокомісії, виправивши найгостріші проблеми у відновленому електронному декларуванні, що заслуговує на схвалення. **Проте у законі й надалі залишаються положення, які необхідно виправити.** Серед них — норма про те, що народним депутатам дозволяється не вказувати в деклараціях орендовану нерухомість загальною площею до 75 м², якщо витрати за неї їм компенсуються, а це — невиправдана загроза для повноти декларацій у відкритому реєстрі і приклад корпоративізму.

Також улітку 2023 року **закінчився перший незалежний аудит НАЗК**, за результатами якого були надані рекомендації щодо збільшення ефективності діяльності Агентства⁴⁹. Втім, досі їх не було системно імplementовано через План реалізації, який мав бути розроблений та презентований Агентством⁵⁰.

Задля об'єктивної оцінки роботи і покращення ефективності критично важливо також провести аудит інших антикорупційних органів — НАБУ, САП та АРМА. Такі аудити варто впроваджувати з урахуванням досвіду проведення аудиту НАЗК.

Інша важлива складова операційної спроможності антикорупційних інституцій — людський ресурс. На жаль, його було недостатньо ще у мирний час і проблема посилилась через додаткове навантаження, що з'явилося після початку повномасштабної війни.

З огляду на ці міркування, слід позитивно відзначити, що у грудні 2023 року Парламент прийняв законопроект, спрямований на посилення незалежності САП, а також на вдосконалення процедури конкурсного відбору на адміністративні посади та посади прокурорів САП⁵¹.

47 *Які зміни в новому законі ускладнюють систему е-декларування*, Transparency International Ukraine, 20 вересня 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»...*, вказ. праця.

49 *Наталія Січевлюк, Перший зовнішній аудит НАЗК закінчено! Як оцінили роботу Агентства?*, Transparency International Ukraine, 2 серпня 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*, НАЗК, 26 липня 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...*, вказ. праця.

Також наприкінці 2023 року Верховна Рада ухвалила закон, яким збільшила штат НАБУ з 700 до 1 тис. працівників, і відбуватись це має у три хвили: по 100 вакансій буде відкрито 2024 року, 2025-го та 2026-го. Цей закон, як і попередній, нардепи розробили та прийняли відповідно до вимог Єврокомісії щодо кандидатського статусу України⁵².

Утім, на думку національних і міжнародних експертів, навіть збільшення штату НАБУ та перерозподіл персоналу з допоміжних до основних підрозділів детективів не вирішать проблему робочого навантаження. НАБУ варто оптимізувати використання наявних ресурсів — зосередити увагу на справах топкорупції і справах, що стосуються системної корупції⁵³. Таку політику пріоритетизації потрібно якісно розробити та обговорити з компетентними фахівцями у сфері кримінальної юстиції.

Схожа ситуація також у НАЗК. Після відновлення обов'язкового декларування майна публічних посадовців, подання звітності про фінансування політпартій, а також прийняття ДАП — роботи в Агентства побільшало, тож йому варто посилити свою спроможність додатковим людським ресурсом, створивши територіальні підрозділи. Окрім цього, НАЗК варто комплексно оцінити всю систему функцій, виявити процедури, де можуть мати місце дублювання, конфлікти або розбіжності між підзаконними актами та концепцією закону, і системно переглянути такі процедури та регулювання.

У квітні 2024 року також запроваджено одноособовий розгляд кримінальних проваджень у ВАКС, щоправда, з деякими винятками. Це дозволить частково зменшити навантаження на Антикорупційний суд⁵⁴.

Також ефективному антикорупційному правосуддю наразі перешкоджають і процесуальні проблеми, наприклад такі, що стосуються порушень підслідності НАБУ, САП та підсудності ВАКС⁵⁵. Так важливо, щоб топкорупційні справи розглядав саме ВАКС, а не інші суди, незалежність яких є сумнівною. Також, з огляду на довгоочікуване відновлення, обов'язкове звітування політпартій, адміністративні справи щодо їхніх незаконних внесків та недостовірної звітності — важливо віднести саме до повноважень НАБУ.

Що ще треба зробити?

- НАЗК має розробити та презентувати План реалізації рекомендацій першого зовнішнього аудиту. Також важливо провести ефективні зовнішні незалежні аудити АРМА, НАБУ та САП з урахуванням досвіду проведення аудиту НАЗК.
- Критично важливо забезпечити всі органи антикорупційної інфраструктури достатнім людським ресурсом із метою якісного виконання своїх функцій, а також комплексно оцінити та пріоритетувати напрями їхньої роботи.

52 *Верховна Рада підтримала збільшення штату НАБУ, посилення незалежності САП зміни до системи е-декларування*, Transparency International Ukraine, 21 листопада 2023, <https://ti-ukraine.org/news/verhovna-rada-pidtrymala-zbilshennya-shstatu-nabu-posylennya-nezalezhnosti-sap-zminy-do-systemy-e-deklaruvannya/>.

53 *Технічна оцінка Національного антикорупційного бюро України: 2023 рік*, 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*, Transparency International Ukraine, 23 квітня 2024, <https://ti-ukraine.org/news/zaklykayemo-deputativ-ne-priymaty-zakonoprojekt-11130-shhodo-poleghshennya-roboty-vaks/>.

55 *Спроможні, ефективні й незалежні: аналіз антикорупційних органів*, Transparency International Ukraine, 12 жовтня 2023, <https://ti-ukraine.org/research/spromozhni-efektyvni-j-nezalezhni-analiz-antykorpustsijnyh-organiv/>.

- Органи правопорядку та прокуратури повинні забезпечувати дотримання підслідності НАБУ і підсудності ВАКС у справах щодо високопосадової корупції. Також НАБУ слід наділити повноваженнями щодо справ про незаконні внески та недостовірну звітність політичних партій.

Антикорупційна політика та запобігання корупції

4 березня 2023 року Кабінет Міністрів України ухвалив Державну антикорупційну програму (ДАП)⁵⁶. Перед тим Національне агентство провело низку громадських обговорень та погоджень ДАП зі 140 зацікавленими органами.

ДАП — це комплексний документ, який покриває ключові корупційні галузеві проблеми через опис цих проблем та комплекс заходів з їхнього вирішення. Окрім самого змісту антикорупційних заходів (яких понад 1 тис.), документ також визначає їхніх виконавців (державні органи, органи місцевого самоврядування, суди тощо), строки та індикатори виконання, а також джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходів.

Згодом після затвердження ДАП НАЗК також запустило офіційну моніторингову систему з її виконання. Згідно з даними моніторингу, станом на 18 квітня 2024 року всього 12,6% заходів ДАП було виконано, а 6,1% заходів — виконано частково⁵⁷. Для стимулювання органів до виконання антикорупційних заходів НАЗК явно бракує можливості видавати припис на керівника органу-виконавця ДАП, якщо такий орган або посадовець не виконує (або ж неналежно виконує) антикорупційні заходи Програми. За невиконання припису Агентства передбачена адміністративна відповідальність.

Після 24 лютого 2022 року стало зрозуміло, що ДАП не покриває деякі проблеми. Наприклад, проблеми транспортної галузі (морський, авіаційний, залізничний та автомобільний транспорт), яка з огляду на експортно-імпорتنі операції під час повномасштабного вторгнення Російської Федерації є дуже важливою для економіки України. Наявні фрагменти ДАП, наприклад, щодо дорожнього габаритно-вагового контролю, невичерпно відображають проблеми та ризики, пов'язані з корупцією у транспортній сфері. Тому **доцільно допрацювати документ з урахуванням нових викликів.**

Як уже згадувалось раніше, у жовтні 2023 року набрав чинності закон, яким було відновлено обов'язкове декларування, а також функції НАЗК із фінансового контролю. З огляду на це НАЗК доклало значних зусиль для максимально вичерпного надання необхідних роз'яснень щодо різноманітних життєвих обставин декларантів, адже деяким держслужбовцям потрібно було подати пропущені за три роки декларації⁵⁸. Утім такий масив інформації може мати і зворотний ефект, коли посадовцю складно знайти необхідну інформацію, тому доцільно було б переглянути та оптимізувати роз'яснення на вебсайті Агентства.

Моніторинг способу життя (МСЖ) під час призупинення перевірок е-декларацій залишався єдиним релевантним видом фінансового контролю, який могло здійснювати НАЗК. За даними

56 Кабінет Міністрів України: Постанова від 4 березня 2023 р. № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки», РАДА, <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, Державна антикорупційна програма, https://dap.nazk.gov.ua/module/?a%5Bstatus%5D=&a%5Bmain_organ%5D=&a%5Bid%5D=&a%5Bbydate%5D=.

58 Декларування НАЗК, НАЗК, <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/>.

Агентства, станом на кінець 2023 року було проведено 552 моніторинги способу життя, за результатами яких 31 матеріал про встановлення ознак необґрунтованості активів було направлено до САП, а 13 — до інших суб'єктів у сфері протидії корупції, які містять ознаки кримінального корупційного правопорушення (незаконне збагачення)⁵⁹. Це свідчить про те, що дуже невелика частка матеріалів проведених моніторингів не потребує доопрацювань і може використовуватись надалі.

Таким чином, цьому заходу фінансового контролю ще належить продемонструвати свій потенціал після винесення фінального рішення судом у кримінальному або цивільному провадженнях, повідомленні про підозру чи взагалі початку провадження або скерування його до суду.

Після майже чотирьох років затримки, восени 2023 року НАЗК затвердило порядок проведення МСЖ та зареєструвало цей документ у Міністерстві юстиції⁶⁰, що можна відзначити позитивно. Проте зміст цього порядку, попри критику громадськості, не зазнав концептуальних змін⁶¹. Найбільше застереження до прийнятого порядку — надмірне втручання цього засобу контролю у приватне життя декларантів, адже документ не регламентує конкретні строки МСЖ, не передбачає обов'язковий авторозподіл моніторингів між працівниками НАЗК, а самі повноваження Агентства визначені надто загально і потребують звуження.

Також варто зазначити, що, крім затвердження порядку МСЖ, НАЗК також відмовилось від рекомендаційного характеру відбору декларацій на повну перевірку, затвердивши у грудні 2023 року відповідний порядок⁶². Це широко підтримали експерти, адже на проблему заміни обов'язкових порядків НАЗК рекомендаціями вказали й у звіті за результатами першої незалежної оцінки ефективності діяльності Агентства⁶³.

Що ще треба зробити?

- Кабміну та НАЗК внести зміни до ДАП з урахуванням нових викликів, пов'язаних із повномасштабною війною.
- Доцільно переглянути на актуальність та оптимізувати масив роз'яснень, наразі викладених на вебсайті НАЗК.
- Підзаконне регулювання НАЗК нового порядку моніторингу способу життя необхідно переглянути задля уникнення надмірного втручання у приватне життя декларантів.

59 Розбудова доброчесної влади та справедливого суспільства — ключ до перемоги і процвітання України: Робота НАЗК 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», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1873-23#Text>.

61 Олександр Калітенко, НАЗК впорядкувало моніторинг способу життя декларантів. Це гепі-енд чи чергова профанація?, Transparency International Ukraine, 5 березня 2024, <https://ti-ukraine.org/news/nazk-vporядkuvalo-monitoryng-sposobu-zhyttya-deklarantiv-tse-gepi-end-chy-cherгова-profanaція/>.

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», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z2146-23#Text>.

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, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisiji-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-dialnosti-nazk.pdf>.

Кримінальна та інша відповідальності за корупцію

Україна виконує міжнародні зобов'язання щодо криміналізації корупції. Так, кримінальна відповідальність установа за активний та пасивний підкуп, зловживання службовим становищем, привласнення майна, зловживання впливом, недостовірне декларування та незаконне збагачення.

За притягнення до відповідальності за топкорупцію відповідають спеціальні органи — **НАБУ** та **САП**. Вони демонструють високу ефективність навіть після повномасштабного вторгнення РФ. У другому півріччі 2023 року ці органи повідомили про підозру 120-ти особам, а щодо 86 осіб скерували справи до суду⁶⁴.

Наприклад, у липні 2023 року за версією слідства, народна депутатка Людмила Марченко спільно зі своєю помічницею пропонувала громадянам «послугу» з забезпечення рішення обласної військової адміністрації про надання дозволу на виїзд за межі України та внесення відповідних відомостей до інформаційної системи «Шлях». Перший епізод стосується отримання 6 тис. доларів, другий — 5,3 тис. доларів⁶⁵.

У вересні 2023 року підозру від НАБУ і САП, разом з іншими менеджерами банку, отримав і колишній кінцевий бенефіціарний власник фінустанови, ексголова Дніпропетровської обласної держадміністрації Ігор Коломойський. Схема злочину, яку 2015 року організував тодішній бенефіціар, полягала у штучному створенні зобов'язання банку виплатити одній із підконтрольних йому компаній понад 9,2 млрд грн за нібито зворотний викуп власних облігацій за завищеною вартістю⁶⁶.

Також у квітні 2024 року було викрито особи за заволодіння 160 млн грн державних та міжнародних коштів, виділених на відновлення Харкова. Один із впливових бізнесменів, у змові з першим заступником гендиректора КП «Харківські теплові мережі», домогся укладення прямих договорів на постачання трубної продукції, вікон та технічної солі з підконтрольними йому компаніями. Надалі «переможець» через низку фірм-прокладок закупив продукцію у виробника та перепродав КП за понад удвічі завищеною ціною⁶⁷.

У великій кількості справ детективи НАБУ призначають економічні експертизи. Це пов'язано з тим, що фігуранти використовують складні схеми заволодіння майном, зокрема, через завищення його вартості у процедурах закупівель. Однак наявні експертні установи досить часто перевантажені і з огляду на це, на експертів можливий неправомірний вплив. **Тому потрібно вдосконалити механізми залучення експертів до топкорупційних проваджень, створивши відокремлену спеціалізовану установу.**

Окрім цього, у справах НАБУ використовуються таємні методи слідства. Наприклад, прослуховування телефонів, яке наразі може технічно виконуватись лише Нацполіцією та СБУ. **Існування додаткової ланки у виконанні цієї неафішованої слідчої дії негативно впливає на таємність розслідування.**

64 *Звіт: друге півріччя 2023 року*, НАБУ, <https://nabu.gov.ua/activity/reports/report-zvit-druhe-pivrichchya-2023-roku/>.

65 *НАБУ і САП демонструють потужні результати у другому півріччі 2023 року*, НАБУ, <https://reports.nabu.gov.ua/investigations/>.

66 Там само.

67 *На Харківщині викрито 7 осіб, які заволоділи 160 млн грн, виділених на відновлення інфраструктури*, САП, 11 квітня 2024, https://t.me/sap_gov_ua/2150.

Вищий антикорупційний суд теж демонструє прогрес у розгляді кримінальних справ.

Так, відсоток розглянутих проваджень (від загальної кількості, що перебували на розгляді) зріс від 20,9% (у 2021 році) до 24,7% (у 2023 році)⁶⁸.

Кількість вироків ВАКС також збільшилась із 21 (у 2020 році) до 54 (у 2023 році)⁶⁹.

Наприклад, у квітні 2024 року ВАКС заочно визнав винним екснардепа Олександра Онищенка у заволодінні 740 млн грн під час видобутку та продажу природного газу «Укргазвидобування». В результаті, його було засуджено до 15-ти років позбавлення волі з конфіскацією майна⁷⁰.

Судді ВАКС також визнали винним колишнього суддю Господарського суду Володимира Булку в отриманні неправомірної вигоди у розмірі 5 тис. євро. Детективи НАБУ викрили його ще 2018 року⁷¹.

Велика тривалість розгляду корупційних справ досить часто пояснюється затягуванням із боку сторони захисту.

Кримінальне процесуальне законодавство України зобов'язує суд закривати кримінальне провадження, якщо перевищено строки, відведені для розслідування справи. Деколи це призводить до того, що суд закриває отримані справи з перевищенням строку до 10-ти днів. Це нівелює завдання кримінального провадження та визнає неефективною роботу слідства зі збору доказів⁷².

Більшість виправдувальних вироків у 2022 та 2023 роках стосувались кримінальних проваджень, у яких фігурантів обвинувачували у вчиненні кримінальних правопорушень, прописаних у ст. 191 (привласнення майна) та ст. 364 (зловживання службовим становищем) Кримінального кодексу України. Тому слід відстежувати проблеми, які виникають із доведенням та правовою оцінкою таких дій.

Щодо адміністративної відповідальності за корупцію, то у період з 2020 по 2023 рік НАЗК склало та направило до суду 237 протоколів про правопорушення, що пов'язані з корупцією високопосадовців⁷³. Але до відповідальності за цими протоколами притягнули лише 22 високопосадовців.

Така невтішна статистика пояснюється тим, що наразі в адміністративному процесі існує низка серйозних недоліків, які заважають ефективному розгляду протоколів та притягненню порушників до адміністративної відповідальності. Зокрема, йдеться про те, що протоколи в суді представляють не працівники Національного агентства з питань запобігання корупції, а прокурори. Крім того, право на оскарження рішення суду першої інстанції має лише правопорушник, але не представник прокуратури чи працівник НАЗК.

68 Путівник антикорупційною статистикою, НАЗК, <https://nazk.gov.ua/uk/koruptsijna-statystyka/>.

69 Там само.

70 Оксана Копійчук, *Вже не на коні: ВАКС засудив Онищенка до 15 років тюрми*, Transparency International Ukraine, 5 квітня 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, «Слово і діло», 13 березня 2024, <https://www.slovovidlo.ua/2024/03/13/novyna/polityka/vaks-oholosyv-obvynualnyj-vyrok-suddi-hospssudu-vidstavci>.

72 Павло Демчук, *5 запитань про «поправки Лозового»: в чому суть проблеми?*, Transparency International Ukraine, 8 грудня 2023, <https://ti-ukraine.org/blogs/5-zapytan-pro-popravky-lozovogo-v-chomu-sut-problemy/>.

73 *Розбудова доброчесної влади та справедливої суспільства...*, вказ. праця.

Попри ці недоліки, НАЗК продовжує активно працювати над притягненням до відповідальності посадовців, які порушили антикорупційне законодавство. Зокрема, нещодавно Агентство скла-ло протоколи на заступника керівника Офісу Президента Ростислава Шурму через порушення ним вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів⁷⁴.

Також через порушення обмежень щодо отримання подарунків держслужбовцями, НАЗК скла-ло протокол на колишнього заступника голови Національної поліції України⁷⁵.

Варто також згадати і про дисциплінарну відповідальність. Задля ефективного виконання Анти-корупційної стратегії в ДАП важливо законодавчо передбачити право НАЗК уносити приписи за їхнє неналежне виконання з ініціюванням дисциплінарної відповідальності. Агентство, на жаль, було позбавлене такого засобу впливу на етапі розробки цих документів.

Що ще треба зробити?

- Парламенту та уряду належить посилити експертну підтримку НАБУ через урегулювання питань доступу до експертизи працівників цієї інституції, а також створення спеціальної експертної установи. Також потрібно буде забезпечити незалежність експертів та менеджменту як від НАБУ, так і від сторонніх учасників.
- СБУ належить забезпечити можливість НАБУ здійснювати прослуховування автономно від Служби безпеки України.
- Парламент має внести зміни до КПК України, вилучивши обов'язок суду закривати кримінальне провадження через вплив строку досудового розслідування (п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України), та наділити суд правом до таких дій при порушенні прав обвинуваченого на розгляд кримінального провадження в розумних строках.
- Пленум Верховного Суду повинен надавати роз'яснення рекомендаційного характеру щодо питань застосування законодавства при вирішенні судових справ про притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень.
- НАЗК необхідно надати можливість брати участь у судовому розгляді протоколів про адміністративні правопорушення та оскаржувати рішення суду в таких справах, а також уносити приписи за неналежне виконання антикорупційної стратегії та ДАП з ініціюванням дисциплінарної відповідальності.

Відновлення та реконструкція

Зниження корупційних ризиків

Значні зрушення у питанні відновлення України від наслідків війни розпочались 2023 року, коли запрацював Фонд ліквідації наслідків збройної агресії. Це спеціальний фонд державного бюджету, який покриває сфери:

- будівництва та реконструкції громадських будівель, споруд та укриттів;
- відновлення зруйнованих населених пунктів;

⁷⁴ НАЗК складо протокол про адміністративні правопорушення стосовно заступника керівника Офісу Президента України Ростислава Шурми, НАЗК, 23 лютого 2024, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-sklalo-protokol-pro-administrativni-pravororushennya-stosovno-zastupnyka-kerivnyka-ofisu-prezydenta-ukrainy-rostyslava-shurmy/>.

⁷⁵ НАЗК складо протокол про адміністративні порушення стосовно ексзаступника Голови Нацполіції, НАЗК, 14 березня 2024, <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-sklalo-protokol-pro-administrativni-porushennya-stosovno-ekszastupnyka-golovy-natspolitsii/>.

- будівництва та реконструкції об'єктів критичної інфраструктури та їхнього захисту;
- компенсацій власникам зруйнованого і пошкодженого житла та інші.

На той час Фонд фінансувався з двох джерел:

- примусово вилучених та конфіскованих підсанкційних російських активів;
- 50% відрахувань Національного банку України до держбюджету.

Усього у 2023 році до Фонду було перераховано 61,7 млрд грн (приблизно 1,6 млрд доларів), з яких погоджено фінансування понад 420 проєктів відбудови та інших потреб із відновлення на 58,2 млрд грн.

Оскільки кількість поданих проєктів, безумовно, перевищуватиме наявні фінансові ресурси, вирішальним фактором для захисту від політичного чи суб'єктивного впливу у процесі прийняття рішень залишається підзвітна та прозора пріоритезація.

Методологічні рекомендації, затверджені урядом у жовтні 2023 року та розроблені за широкою участі громадянського суспільства, відповідають цим вимогам⁷⁶. Важливим подальшим кроком було б зробити цю методологію обов'язковою та закріпити її на рівні закону.

Проте наприкінці січня 2024 року Кабінет Міністрів надав собі повноваження виділяти кошти з Фонду ліквідації для термінового фінансування будь-яких проєктів, пов'язаних із подоланням наслідків збройної агресії, виключно за зверненням заявника. **Це значний крок назад у забезпеченні прозорості та якісної пріоритезації проєктів відновлення.** Винятки з правил можуть бути необхідними у надзвичайних ситуаціях, на кшталт подолання наслідків руйнування Каховської ГЕС, але більшість фінансових ресурсів варто розподіляти за чіткими правилами.

У державному бюджеті на 2024 рік бюджетні витрати на відновлення країни внаслідок повномасштабного вторгнення суттєво скоротили, і так Фонд ліквідації не отримав додаткового фінансування з державного бюджету. Після вичерпання коштів 2023 року в нього залишиться лише одне джерело фінансування — примусово вилучені та конфісковані підсанкційні російські активи.

Протягом тривалого часу реалізація підсанкційних активів була обмежена через недосконале законодавче врегулювання⁷⁷. Однак у лютому Парламент прийняв зміни та заблокував можливість продажу понад 700 конфіскованих об'єктів, які перебувають в управлінні Фонду державного майна України⁷⁸. **Кошти від них можуть і повинні працювати на потреби відновлення України.**

76 Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо пріоритезації проєктів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» № 964, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, <https://mtu.gov.ua/documents/2355.html>.

77 Андрій Швадчак, *Реалізація підсанкційних активів під загрозою*, Transparency International Ukraine, 29 червня 2023, <https://ti-ukraine.org/news/realizatsiya-pidsanktsijnyh-ob-yektiv-pid-zagrozoyu/>.

78 *Рада розблокувала реалізацію конфіскованих підсанкційних активів*, Transparency International Ukraine, 18 березня 2024, <https://ti-ukraine.org/news/rada-rozblokuvala-realizatsiyu-konfiskovanyh-pidsanktsijnyh-aktiviv/>.

Крім того, важливо забезпечити надходження коштів саме до Фонду ліквідації, адже значні зусилля були спрямовані на усунення його корупційних вразливостей, тоді як альтернативні механізми фінансування ще не мають такого рівня прозорості та підзвітності.

Рекомендації

- Уряду прийняти обов'язкову для застосування методологію пріоритизації проєктів, які фінансуються з державного бюджету, з винятками зі встановлених процедур за умови повної прозорості та вичерпного обґрунтування для таких проєктів.
- Парламенту закріпити вимоги щодо пріоритизації проєктів відновлення на рівні закону, а методологію її проведення — на рівні підзаконного акту, затвердженого урядом.
- Забезпечити проведення незалежної антикорупційної оцінки будь-яких нових механізмів фінансування відновлення з обов'язковим упровадженням заходів щодо зниження виявлених ризиків.

Прозорість відновлення та стратегічне планування Починаючи з 2023 року для подання проєктів відновлення на державне фінансування використовується система DREAM⁷⁹.

Екосистема DREAM — це інноваційний цифровий інструмент, який покликаний забезпечити прозорість та підзвітність процесів відновлення в Україні. DREAM діє за принципом «кожен бачить усе» та збирає, систематизує і публікує відкриті дані на всіх етапах упровадження проєктів — від планування та погодження до фінансування, закупівель, будівництва та звітування.

Станом на сьогодні до системи внесено понад 3,3 тис. проєктів із підтвердженим обсягом фінансування, зокрема й донорським, у 81 млрд грн.

Хоча будь-який ініціатор проєкту відновлення вже зараз може користуватися системою, наразі відповідно до постанови уряду, вона все ще реалізується як експериментальний проєкт. Тому, щоб використання системи стало обов'язковим для всіх ініціаторів проєктів відновлення, важливо закріпити DREAM на рівні закону.

2023 року державне фінансування здебільшого виділялось на індивідуальні проєкти з відновлення критично важливої соціальної та громадської інфраструктури. Але, як тільки процес почне переходити від аварійного ремонту до реалізації принципу «відбудувати краще, ніж було», для України була б корисною стратегія національного рівня, яка б окреслювала цілі та підходи до відновлення.

Відсутність такого документа може призвести до нескоординованого, а отже неефективного розподілу обмежених ресурсів та корупції.

І такий документ варто розробляти у тісній співпраці з громадами по всій країні, насамперед із тими, хто зазнав найбільшої шкоди від російської агресії.

⁷⁹ Цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням, DREAM, <https://dream.gov.ua/ua>.

Наразі в Україні вже розпочалися дискусії щодо синхронізації стратегічного планування та політики відновлення, пов'язані з ініційованою урядом Концепцією оновлення архітектури планувальних документів⁸⁰.

Що ще треба зробити?

- Парламенту слід на законодавчому рівні закріпити обов'язкове використання системи DREAM, незалежно від джерела фінансування, що використовується урядом.
- Уряду необхідно визначити мінімальні вимоги до повноти проєктної інформації, що вноситься до системи, а Парламенту — встановити відповідальність за недотримання цих вимог.
- Уряду та Парламенту необхідно синхронізувати наявні документи з планування відновлення на місцевому рівні, включно з комплексним відновленням зруйнованих населених пунктів.
- Уряду слід запустити процес розробки плану відновлення національного рівня спільно з найбільш постраждалими громадами.

Аудит та контроль відновлення

Разом зі зростанням бюджетних видатків на відновлення, які надходять як з міжнародних, так і з внутрішніх джерел, зростає і роль аудиту та фінансового контролю за фінансуванням відновлення. Ключові повноваження у цих сферах належать Рахунковій палаті (РП) та Державній аудиторській службі.

Завданням Рахункової палати є аудит надходження і використання коштів державного бюджету. **На жаль, ця інституція працює в умовах обмежень, які поки що не дозволяють їй відігравати важливу роль у сфері відновлення.**

Передусім це пов'язано зі збереженням значного політичного впливу на Рахункову палату з боку Парламенту, який проявляється ще на етапі призначення членів РП. Наразі процедура не відповідає стандартам, установленим для відбору кандидатів до антикорупційних органів в Україні.

Інша проблема — відсутність чіткого розмежування повноважень між Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою в частині проведення фінансових аудитів. Таке дублювання функцій призводить до неефективності та неузгодженості в питаннях здійснення контролю за використанням коштів.

На додаток до цих обмежень, існує потреба в подальшому підвищенні якості аудиторських звітів, а також виконання рекомендацій Рахункової палати об'єктами аудиту.

Серед заходів державного фінансового контролю, здійснюваних Держаудитслужбою, лише один є превентивним — це моніторинг закупівель. Він здійснюється публічно у системі Prozorro, швидко (до 15-ти робочих днів), стосується однієї конкретної закупівлі, спрямований на усунення

⁸⁰ *Проєкт концептуальної записки оновлення архітектури планувальних документів*, https://docs.google.com/document/d/1BfBwflqejEvmorNuHPck4Rd3KaK9HvHz4vbeNw5lfk1/edit?fbclid=IwAR1_IUVe3Gn2DzsE2nXoDd6Wo0KnjbtqIGNBeH4EoTw_m1GgaYOKef4ZOqg.

порушення на ранніх стадіях і непритягнення замовника до відповідальності, якщо порушення усунуто.

На практиці, всупереч превентивній меті, 70% моніторинрів розпочинаються вже після укладання угоди про закупівлю. Це створює ризики розкрадання коштів та робить виконання угоди непередбачуваним.

Оскільки закупівлі є одним із ключових елементів відновлення, для запобігання порушень у цій сфері необхідно вдосконалювати механізм моніторингу. Для цього необхідно здійснювати його переважно перед укладанням угоди про закупівлю. Також варто обов'язково моніторити високовартісні тендери, а для відбору закупівель на дрібні суми — запровадити оновлену ефективну систему ризик-індикаторів.

Що ще треба зробити?

- Парламенту необхідно:
 - ◇ удосконалити процедуру відбору членів Рахункової палати, привівши її у відповідність до успішного прикладу антикорупційних органів (зокрема, шляхом створення комісії з залученням міжнародних експертів для прозорого оцінювання кандидатів на доброчесність та компетентність);
 - ◇ закріпити правовий статус державних аудиторів, урегулювати питання їхнього фінансового забезпечення з одночасним визначенням засад проведення їхнього конкурсного відбору, вимог щодо їхньої сертифікації, підвищення кваліфікації та особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності;
 - ◇ розмежувати функції Рахункової палати та Державної аудиторської служби.
- Рахунковій палаті необхідно:
 - ◇ впровадити ризикорієнтований підхід до планування аудитів;
 - ◇ унормувати ротацію сфер проведення аудитів між членами органу;
 - ◇ посилити моніторинг за виконанням рекомендацій об'єктами контролю.
- Державній аудиторській службі у своїй діяльності слід змістити фокус із постконтролю на превенцію через вдосконалення механізму моніторингу закупівель.

Конфіскація корупційних та російських активів

Українська модель конфіскації майна у кримінальному провадженні відповідає вимогам Конвенції ООН проти корупції⁸¹. Попри постійні дискусії в українському суспільстві щодо доцільності існування тієї чи іншої форми конфіскації майна, все ж вона є одним із ключових показників ефективності роботи антикорупційних органів.

Починаючи з 2014 року Україна у корупційних справах активно застосовує конфіскацію як спосіб покарання злочинця та як спосіб позбавлення можливості користуватись злочинними активами. Для цього 2016 року у кримінальному провадженні чітко диференціювали конфіскацію на: конфіскацію майна як покарання та спеціальну конфіскацію⁸².

81 Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, РАДА, 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?*, Transparency International Ukraine, 31 січня 2023, <https://ti-ukraine.org/news/shho-take-konfiskatsiya-majna-i-yak-yiyi-ne-pereplutaty-z-chyomos-inshym/>.

У більшості серйозних корупційних статей Кримінального кодексу України конфіскація передбачена як покарання. Тому майже третина вироків Вищого антикорупційного суду містить покарання у вигляді конфіскації активів злочинця⁸³.

Варто зазначити, що останнім часом значних зрушень зазнала спеціальна конфіскація, запроваджена 2016 року, і яку суди також можуть застосовувати у корупційних справах. Спеціальну конфіскацію активно застосовують для конфіскації саме тих активів, які мали злочинне походження.

НАБУ та САП як ключові правоохоронні органи у боротьбі з топкорупцією декларують, що завдяки їхній роботі, починаючи з 2015 року, вдалося відшкодувати близько 9 млрд грн⁸⁴. А арештів лише за 2023 рік було накладено на суму майже 12 млрд грн⁸⁵, частину з яких передали в ефективне управління АРМА та внесли до Єдиного державного реєстру активів.

Лише Вищий антикорупційний суд, розглядаючи топкорупційні справи, з 2019 по 2023 рік устиг застосувати спеціальну конфіскацію у 22 вироків. За цей час удалося стягнути злочинних грошей на 370 млн грн⁸⁶, з яких 330 — у 2023 році. А це вже є свідченням шаленого зростання ефективності застосування спеціальної конфіскації.

Попри таке стрімке зростання, потенціал цього інструмента наразі не використовується владою на повну, бо процес доведення злочинного походження майна дуже складний і не завжди він виконується якісно. Зі свого боку Державна виконавча служба не наділена повноваженнями на розшук та доведення злочинності такого майна⁸⁷.

Проблемною залишається й конфіскація майна за кордоном. За час незалежності України з 19-ти запитів про надання міжнародної правової допомоги щодо виконання вироку в цій частині — лише два були задоволені⁸⁸. Значна кількість держав у своєму законодавстві не оперує конфіскацією майна як покаранням, тому вони не мають права виконувати його на своїй території.

Водночас це не обмежує суди у винесенні відповідних вироків із подальшою перспективою їхнього виконання на іноземній території. Нещодавній приклад із засудженням колишнього народного депутата Олександра Онищенка, який має значні статки поза Україною, доводить серйозний прогрес у пошуку, арешті та конфіскації активів із-за кордону⁸⁹.

У цьому аспекті Україна посилює роботу спільних слідчих груп для боротьби з транскордонною корупцією, однак залишає поза увагою низку інструментів, зокрема угоди про розподіл активів.

83 *Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів*, Transparency International Ukraine, 25 березня 2024, <https://ti-ukraine.org/research/yak-efektyvno-konfiskuvaty-majno-v-topkoruptsiонерiv/>.

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

85 *Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування*, Офіс Генерального прокурора, <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

86 *Статистичні звіти ВАКС про здійснення правосуддя*, Вищий антикорупційний суд, <https://hcas.court.gov.ua/hcas/gromadyanam/reports/>.

87 *Як ефективно конфіскувати майно в топкорупціонерів...*, вказ. праця.

88 *Як повертати злочинні активи з-за кордону: що треба змінити в українському законодавстві*, Transparency International Ukraine, 23 листопада 2023, <https://ti-ukraine.org/research/yak-povertaty-zlochynni-aktyvy-z-za-kordonu/>.

89 Там само.

Один із нових напрямів роботи антикорупційної інфраструктури України — конфіскація необґрунтованих активів посадовців (т. зв. цивільна конфіскація). Вона застосовується до відносно невеликих активів, законність отримання яких публічні посадовці не здатні пояснити.

Справи про цивільну конфіскацію заслуховує ВАКС, а необґрунтованість походження майна має доводити САП у порядку, передбаченому цивільним процесом. Починаючи з 2019 року ВАКС виніс рішення у 10-ти таких справах⁹⁰.

Новим викликом для України стало питання конфіскації російських активів після повномасштабного вторгнення. Для цього весною 2022 року було створено два нові механізми конфіскації.

Перший із них стосується активів Росії як держави і її юридичних осіб (резидентів). Його регламентує Закон «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»⁹¹. Вилучення майна починається з підготовки Кабміном проєкту рішення з переліком активів, після чого це рішення має прийняти РНБО і ввести в дію указом Президент.

Через цей механізм Україна вилучила активи двох дочок російських банків. Із цих активів до Фонду ліквідації наслідків збройної агресії РФ перерахували понад 8,8 млрд грн у 2022 році та понад 17 млрд грн у 2023 році⁹².

Головний ризик у тому, що процедура не передбачає жодного механізму захисту прав осіб (наприклад, через судовий процес), чия власність вилучатиметься. Це потенційно може бути визнано порушенням ст. 13 Європейської конвенції з прав людини, яка гарантує право на ефективний засіб правового захисту.

Другий механізм — конфіскація активів через накладення санкцій на їхніх власників, відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб»⁹³. Ця конфіскація спрямована на фізичних та юридичних осіб, які сприяють Росії у здійсненні агресії проти України без прив'язки до їхнього громадянства чи резидентства.

Така конфіскація можлива лише за умови попереднього блокування активів підсанкційної особи. Після цього Міністерство юстиції готує і подає позовну заяву до ВАКС про застосування щодо особи санкції у вигляді конфіскації її активів. На розгляд справи відведено 30 днів із дня отримання позову. На подання відзиву — п'ять днів, так само, як і на подання апеляційної скарги до Апеляційної палати ВАКС. Строк на оскарження рахується з дня проголошення рішення або його публікації на офіційному вебсайті ВАКС. Після конфіскації активи переходять до Фонду державного майна для управління та реалізації.

Наразі більшість активів конфіскована саме за цим механізмом — понад 1 тис. активів, серед яких нерухомість, кошти, транспорт, корпоративні права та інші цінності. Завдяки санкційному

90 Вищий антикорупційний суд, Вищий антикорупційний суд, <https://first.vaks.gov.ua/>.

91 Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», РАДА, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>.

92 Як конфіскувати російські активи в Україні?, 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», РАДА, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39275>.

процесу були конфісковані активи експрезидента України Віктора Януковича, російських олігархів Олега Дерипаски, Володимира Євтушенкова, Міхаїла Шелкова та інших⁹⁴.

Попри визначену в законі судову процедуру, що передує конфіскації активів, цей механізм теж не позбавлений ризиків. Так, пропонувані законом строк на подання відзиву на позов та оскарження рішення першої інстанції надто короткі. А це може стати підґрунтям для визнання судового розгляду таким, що не відповідає ст. 6 (право на справедливий суд) та ст. 14 (право на ефективний засіб правового захисту) Європейської конвенції з прав людини.

Ще один важливий елемент у питанні стягнення на користь держави російських активів — потенційна конфіскація через кримінальний процес. З огляду на потенційне оскарження цей шлях є найменш ризиковим, адже давно застосовується як у національній, так і світовій практиках. Але проблема полягає в тому, що в Україні, на відміну від США, досі не криміналізовано обхід санкцій, що дозволило б конфісковувати активи порушників, як це вже роблять союзники⁹⁵.

Що ще треба зробити?

- Органам правопорядку та прокуратури слід посилити роботу в частині розшуку та доведення злочинного походження майна задля можливості застосовувати до нього спеціальну конфіскацію.
- Уряд повинен підвищити прозорість роботи та спроможність Державної виконавчої служби щодо виконання конфіскації майна.
- Органам правопорядку та прокуратури слід активізувати діяльність спільних слідчих груп та використовувати угоди про розподіл активів у цьому контексті.
- Парламенту бажано увідповіднити законодавче регулювання механізму примусового вилучення об'єктів права власності РФ та її резидентів до міжнародних правових стандартів, так само як і санкційний механізм конфіскації російських активів.
- Парламент повинен криміналізувати обхід санкцій підсанкційними особами, передбачивши покарання за цей злочин конфіскацію активів.

Висновки та пріоритетні кроки

Можна підсумувати, що з часів Революції Гідності Україні вдалось успішно розвинути антикорупційну інфраструктуру та її інститути. Локомотивом для зрушень у 2014 році став запит українського суспільства на євроінтеграцію і, зокрема, Угода про асоціацію з ЄС.

Відповідно до європейських стандартів було створено антикорупційні органи та запущено, як наразі, найуспішнішу реформу публічних закупівель, діджиталізовано адміністративні послуги, збір та оприлюднення інформації. Також значно якіснішою стала співпраця громадськості з державними органами влади через громадські ради та експертизи.

Починаючи з 2014 року і до повномасштабного вторгнення Росії, Україна рухалась у своєму темпі в процесах демократизації, зважаючи на запити суспільства та міжнародних партнерів. Утім напад країни-терориста на всю територію України змусив на короткий час призупинити прогрес у низці реформ: багато реєстрів та баз даних стали закритими через безпекові вимоги,

94 Як конфіскувати російські активи в Україні?..., вказ. праця.

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

державні та місцеві органи влади вимушені були перепрофільовуватись та пристосовуватись до викликів війни.

Поштовхом для відновлення реформ знову стало те, за що українці боролись у 2014 році — бажання стати частиною Європейської спільноти. Вимоги, які Єврокомісія висунула Україні, дозволили пришвидшити рух: після понад трьох років очікування було прийнято Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки, завершено конкурси на посади очільників антикорупційних органів, які перед цим тягнулись по декілька років, Парламент посилив незалежність та спроможність НАБУ та САП, до чого давно закликали національні експерти тощо.

Таким чином, прагнення України до членства в ЄС тільки посилилось після агресії Росії, і цей період варто сприймати як вікно можливостей для антикорупційної та інших реформ.

Пріоритетні кроки

Антикорупційна інфраструктура

- Владі потрібно завершити імплементацію усіх рекомендацій Єврокомісії щодо антикорупційної реформи в Україні в частині ефективного відновлення системи е-декларування, забезпечення НАБУ власною судово-експертною установою та проведення зовнішніх аудитів органів.
- Виконати вимоги Єврокомісії щодо прозорого конкурсного відбору суддів КСУ та антиолігархічної реформи, яка має базуватись на комплексі заходів, направлених на покращення діючих інституцій (АМКУ, НБУ, судової системи тощо).

Реформа закупівель

- Парламенту продовжити роботу з гармонізації законодавства про закупівлі з законодавством ЄС, зокрема запровадити нові процедури, більшу централізацію закупівель і надалі вдосконалювати законодавство.
- Держаудитслужбі, за сприяння Мінекономіки, яке встановлює особливості застосування закупівельного законодавства під час воєнного стану — зробити державний фінансовий контроль більш превентивним, оновити ризик-індикатори в системі та вдосконалити процес моніторингу закупівель.

Діджиталізація

- Надалі всі державні реєстри та бази даних, які були закриті через воєнний стан, повинні бути доступними. Можна зробити деякі чітко пояснені винятки для конфіденційних даних, пов'язаних із війною.

Залучення громадськості

- Владі необхідно поглиблювати співпрацю держави і громадянського суспільства через залучення останнього до формування державної політики на центральному та місцевому рівнях.

Операційна спроможність

- Критично важливо забезпечити всі органи антикорупційної інфраструктури достатнім людським ресурсом для якісного виконання своїх функцій, а також комплексно оцінити та пріоритетувати їхні напрями роботи.

- Органи правопорядку та прокуратури повинні забезпечувати дотримання підслідності НАБУ та підсудності ВАКС у справах щодо високопосадової корупції. Також НАБУ слід наділити повноваженнями щодо справ про незаконні внески та недостовірну звітність політичних партій.

Антикорупційна політика та запобігання корупції

- Кабміну та НАЗК упровадити зміни до ДАП з урахуванням нових викликів, пов'язаних із повномасштабною війною.

Кримінальна та інша відповідальності за корупцію

- Парламенту та уряду належить посилити експертну підтримку НАБУ через урегулювання питань доступу до експертизи працівників цієї інституції, а також створення спеціальної експертної установи. Важливо також забезпечити незалежність експертів та менеджменту як від НАБУ, так і від сторонніх учасників.
- СБУ належить забезпечити можливість НАБУ здійснювати прослуховування автономно від Служби безпеки України.

Зниження корупційних ризиків у відновленні та реконструкції

- Уряду прийняти обов'язкову для застосування методологію пріоритезації проєктів, які фінансуються з державного бюджету, з винятками зі встановлених процедур за умови повної прозорості та вичерпного обґрунтування для таких проєктів.

Прозорість відновлення та стратегічне планування

- Парламенту слід на законодавчому рівні закріпити обов'язкове використання системи DREAM, незалежно від джерела фінансування, що використовується урядом.
- Уряду слід запустити процес розробки плану відновлення національного рівня спільно з найбільш постраждалими громадами.

Аудит та контроль відновлення

- Парламенту слід удосконалити процедуру відбору членів Рахункової палати, привівши її у відповідність до успішного прикладу антикорупційних органів.
- Державній аудиторській службі у своїй діяльності слід змістити фокус державного фінансового контролю з постконтролю на превенцію через удосконалення механізму моніторингу закупівель.

Конфіскація корупційних та російських активів

- Органам правопорядку та прокуратури слід посилити роботу в частині розшуку та доведення злочинного походження майна задля можливості застосування до нього спеціальної конфіскації.
- Парламент повинен криміналізувати обхід санкцій підсанкційними особами, передбачивши конфіскацію активів покаранням за цей злочин.

Павло Демчук — професійний шлях розпочинав у адвокатурі, спеціалізуючись на проектах, пов'язаних із захистом підозрюваних, обвинувачених у вчиненні кримінальних правопорушень у сферах господарської та службової діяльності. Працював помічником судді Вищого антикорупційного суду. У березні 2024 року захистив дисертацію на тему *Законність як елемент принципу верховенства права у кримінальному праві*.

Анна Куц — досвід роботи у сфері права дев'ять років. Працювала юристкою в юридичній компанії у сферах: супроводу тендерних закупівель та їхнього оскарження, антимонопольного права. Згодом стала керівницею тендерного напрямку компанії. Зараз є юридичною радницею Transparency International Ukraine, де спеціалізується на питаннях публічних закупівель.

Катерина Риженко — досвід роботи у сфері права понад 10 років, із них вісім — зі спеціалізацією у боротьбі з корупцією. Має досвід роботи в міжнародних проектах і громадських організаціях Норвегії, Польщі і України. З 2019 року очолює юридичний напрямку у Transparency International Ukraine. Серед іншого, була членкинею Громадської ради при НАБУ, Конкурсної комісії з відбору голови НАЗК та головою Секретаріату Комісії з першої зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК.

Наталія Січевлюк — досвід роботи у сфері права понад шість років. Працювала в адвокатському об'єднанні помічником адвоката у сферах господарського, цивільного та адміністративного судового процесу й договірному праві. Зараз є юридичною радницею Transparency International Ukraine, де спеціалізується на питаннях конфіскації російських активів, а також роботі Національного агентства з питань запобігання корупції.

Андрій Ткачук — досвід роботи у сфері права три роки. Працював помічником юриста у практиці кримінального права та захисту бізнесу в адвокатському об'єднанні, а також юристом з моніторингу справ ВАКС у TI Ukraine. Зараз є молодшим юридичним радником Transparency International Ukraine, де спеціалізується на аналізі проблем кримінального та кримінально-процесуального законодавства — передусім проблем конфіскації майна й моніторингу та оцінці діяльності ВАКС.

Андрій Швадчак — професійний стаж: понад дев'ять років. Працював юристом, а згодом адвокатом у практиці господарських та цивільних судових спорів. Зараз — юридичний радник Transparency International Ukraine по напрямках «Управління публічним майном» та «Відновлення України від наслідків збройної агресії».

Проект реалізовано за підтримки Open Society Foundations.

**Фонд ім. Стефана Баторія/
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

Тексти доступні за ліцензією
Creative Commons. Визнання авторства
на тих самих умовах
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Редагування: Тетяна Артушевська
Коректа: ТОВ «Тирса» (Катерина Сень)
Варшава 2024
ISBN 978-83-68235-19-7