

*Article 13. Participation of society*

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups, outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and necessary in a democratic society.

**ЗВІТ ПРЕДСТАВНИКІВ ГРОМАДСЬКОСТІ  
щодо імплементації Розділу II ("Запобігання")  
Конвенції Організації Об'єднаних Націй  
проти корупції в Україні**

---

від Інституту законодавчих ідей

Київ 2024

## **Зміст**

Подяки	3
Скорочення	4
Список осіб, які консультували	5
I. Вступ	7
II. Резюме	9
2.1 Опис процесу офіційної перевірки	11
2.2 Доступність інформації	11
2.3 Імплементация в законодавстві та на практиці	11
2.4 Рекомендації щодо першочергових дій	16
III. Оцінка процесу огляду	17
3.1. Звіт про процес перевірки	17
3.2 Доступ до інформації	18
IV. Оцінка виконання положень Глави II	19
4.1 Глава II	19
4.1.1 Стаття 5 - Політика та практика протидії корупції.....	19
4.1.2. Стаття 6 КООНПК. Орган або органи із запобігання та протидії корупції.....	26
4.1.3. Стаття 7.1. Працевлаштування на публічну службу.....	34
4.1.4. Стаття 7.3. Політичне фінансування.....	41
4.1.5 Статті 7.4, 8.1, 8.5 КООНПК. Конфлікт інтересів та декларування активів.....	48
4.1.6 Статті 8.4 та 13.2 Механізми повідомлення та захист викривачів.....	56
4.1.7 Стаття 9.1 КООНПК. Публічні закупівлі.....	64
4.1.8 Статті 10 та 13.1 КООНПК. Доступ до інформації та участь громадськості.....	73
4.1.9 Стаття 11.1 КООНПК. Заходи щодо судових органів.....	81
4.1.10 Стаття 11.2 КООНПК. Заходи, пов'язані з органами прокуратури.....	92
4.1.11 Стаття 12 КООНПК. Прозорість приватного сектору.....	98
4.1.12 Стаття 14 КООНПК. Заходи щодо недопущення відмивання коштів.....	104
4.2. Розділ V	111
4.2.1 Статті 52 та 58. Запобігання переказам доходів, здобутих злочинним шляхом, та їх виявлення.....	111
4.2.2 Статті 53 та 56. Заходи щодо безпосереднього повернення майна, стаття 54 – Інструменти конфіскації.....	117
4.2.3 Статті 51, 54, 55, 56 та 59 – Міжнародне співробітництво з метою конфіскації.....	120
V. Недавні зміни	124
VII. Додатки	129
7.1 Таблиця щодо запитів щодо свободи інформації	129
7.2 Бібліографія	130

## **Подяки**

З метою сприяння національному огляду КООНПК в країні в рамках другого циклу, цей паралельний звіт був розроблений Інститутом законодавчих ідей з використанням методологічних матеріалів та зразка звіту, розроблених Коаліцією протидії корупції та Трансперенсі Інтернешнл. Підготовка цього звіту була підтримана Коаліцією протидії корупції за підтримки Норвезького агентства з питань розвитку (Norad) та Міністерства закордонних справ Данії (Danida).

Висновки, викладені в цьому звіті, належать авторам і не обов'язково відображають погляди Коаліції протидії корупції та донорів, які зробили цей звіт можливим.

Ми доклали всіх зусиль для перевірки точності інформації, що міститься в цьому звіті. Вважається, що вся інформація є достовірною станом на лютий 2024 року.

Від імені Інституту законодавчих ідей висловлюємо подяку всім, хто погодився дати інтерв'ю (анонімно або відкрито). Крім того, ми вдячні органам державної влади за готовність до діалогу та оперативне надання інформації за розділами звіту.

Ми дуже вдячні Трансперенсі Інтернешнл Україна за рецензування цього звіту.

Авторами цього звіту є Тетяна Хутор, Тарас Рябченко, Юрій Шваб, Софія Сапігура. Ми також висловлюємо подяку команді Інституту законодавчих ідей, яка не увійшла до списку авторів, але зробила свій внесок у підготовку звіту. Це Андрій Климосюк, Руслана Пятушко та Світлана Гордієнко.

Звіт рецензували Данелла Ньюман, Анна Райсіг, Ізабелла Могге та Матіас Хутер з Коаліції протидії корупції.

## **ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ**

**Київ, вул. Еспланадна, 20, офіс 1006**

**izi.institute**

**<https://www.facebook.com/ILInUA>**

**Інститут законодавчих ідей - правовий аналітичний центр, який працює у сфері належного врядування задля створення умов, за яких держава здатна формувати та впроваджувати політику у передбачуваний, прозорий, підзвітний, справедливий та інклюзивний спосіб. Основними напрямками діяльності організації є антикорупційна політика, державна політика у сфері повернення активів, відбудови та відшкодування збитків, завданих російською агресією.**

## **Скорочення**

<b>РП</b>	Рахункова палата
-----------	------------------

<b>АМКУ</b>	Антимонопольний комітет України
<b>АРМА</b>	Агентство з розшуку та менеджменту активами
<b>КМУ</b>	Кабінет Міністрів України
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>FATF</b>	Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей
<b>GRECO</b>	Група держав по боротьбі з корупцією
<b>ВАКС</b>	Вищий антикорупційний суд
<b>ВРП</b>	Вища рада правосуддя
<b>ВККС</b>	Вища кваліфікаційна комісія суддів
<b>MONEYVAL</b>	Комітет експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму
<b>НАБУ</b>	Національне антикорупційне бюро України
<b>НАЗК</b>	Національне агентство з питань запобігання корупції
<b>НАДС</b>	Національне агентство України з питань державної служби
<b>НБУ</b>	Національний банк України
<b>ОЕСД</b>	Організація економічного співробітництва та розвитку
<b>ПЗО</b>	Політично значущі особи
<b>САП</b>	Спеціальна антикорупційна прокуратура
<b>ДАСУ</b>	Державна аудиторська служба України
<b>ДБР</b>	Державне бюро розслідувань
<b>Держфінмоніторинг</b>	Державна служба фінансового моніторингу України
<b>СПФМ</b>	Суб'єкт первинного фінансового моніторингу
<b>СДФМ</b>	Суб'єкт другорядного фінансового моніторингу
<b>ПФР</b>	Підрозділ фінансової розвідки
<b>ФДМУ</b>	Фонд державного майна України
<b>ДКСУ</b>	Державна казначейська служба України
<b>КБВ</b>	Кінцевий бенефіціарний власник
<b>КООНПК</b>	Конвенція ООН проти корупції
<b>УНЗ ООН</b>	Управління ООН з наркотиків і злочинності
<b>ВРУ</b>	Верховна Рада України
<b>ГРД</b>	Громадська рада доброчесності
<b>ГРМЕ</b>	Громадська рада міжнародних експертів
<b>НКЦПФР</b>	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
<b>USAID</b>	Агенство США з міжнародного розвитку
<b>UNIC</b>	Всеукраїнська мережа доброчесності і комплаєнсу
<b>РІП</b>	Реанімаційний пакет реформ
<b>ПРООН</b>	Програма розвитку ООН

#### Список осіб, які консультували

Ім'я	Назва посади	Приналежність	Дата співбесіди
------	--------------	---------------	-----------------

Олег Лагодієнко	Співзасновник та виконавчий директор	Етиконترولь	25 листопада 2021 р
Павло Іванін	Член ради	Харківська громадянська коаліція	9 вересня 2021 р
Жанна Балабенюк	Колишня членкиня Громадської ради	Національне агентство України з питань державної служби	19 жовтня 2021 р
Вікторія Дерезь	Членкиня Громадської ради	Національне агентство України з питань державної служби	28 жовтня 2021 р
Ольга Коцюруба	Старша юрисконсультка	Громадянська мережа ОПОРА	16 вересня 2021 р
Ігор Фещенко	Провідний аналітик політичних фінансів	Рух ЧЕСНО	30 серпня 2021 р
Олег Тимошук	Юрист	Центр демократії та верховенства права	14 вересня 2021 р
Надія Шувар	Юристка	Центр демократії та верховенства права	14 вересня 2021 р
Олександр Калітенко	Юрисконсульт	Трансперенсі Інтернешнл Україна	21 вересня 2021 р
Катерина Бутко	Активістка	ГО Автомайдан	13 вересня 2021 р
Сергій Миткалик	Голова правління	Антикорупційний штаб	27 серпня 2021 р
Роман Маржан	Прокурор-викривач	Чортківська місцева прокуратура	1 вересня 2021 р
Олег Поліщук	Антикорупційний уповноважений-викривач		5 вересня 2021 р
Оксана Нестеренко	Виконавча директорка	Антикорупційний науково-освітній центр	27 серпня 2021 р
Андрій Білецький	Юрист	Антикорупційний науково-освітній центр	27 серпня 2021 р
Лариса Гольник	Суддя-викривач	Октябрський районний суд м. Полтави	5 вересня 2021 р
Мирослава Білак	Суддя	Верховний суд	14 вересня 2021 р
Василь Задворний	Колишній генеральний директор	ProZoggo	3 вересня 2021 р
Агія Загребельська	Державна уповноважена у 2015-2019 рр	Антимонопольний комітет України	26 серпня 2021 р
Анастасія Ференц	Спеціалістка із закупівель	Трансперенсі Інтернешнл Україна	6 вересня 2021 р

Світлана Мусіяка	Керівниця відділу досліджень та розробки політики	Незалежна антикорупційна комісія (НАКО)	28 вересня 2021 р
Жернаков Михайло	Співзасновник та голова правління, доктор юридичних наук	Фундація DEJURE	2 вересня 2021 р
Роман Куйбіда	Заступник голови правління, к.ю.н	Центр політико-правових реформ	12 серпня 2021 р
Володимир Петраковський	Викладач права	Національний університет «Києво-Могилянська академія».	26 серпня 2021 р
Антоніна Прудко	Голова	Секретаріат UNIC	26 вересня 2021 р
Юлія Врублевська	Координаторка проекту	UNIC	26 вересня 2021 р
Наталія Черногуб	GR менеджерка	YouControl	23 листопада 2021 р
Юрій Томин	Комплаєнс офіцер	YouControl	23 листопада 2021 р
Анна Горбенко	Голова	ГО «Українська комплаєнс асоціація»	1 вересня 2021 р
Павло Демчук	Юрисконсульт	Трансперенсі Інтернешнл Україна	18 жовтня 2023 р
	Колишній працівник	Національне агентство з питань запобігання корупції	26 серпня 2021 р
	Колишній працівник	Національне агентство з питань запобігання корупції	26 серпня 2021 р
	Колишній працівник	Національне агентство з питань запобігання корупції	26 серпня 2021 р
	Комплаєнс офіцер	банк	16 вересня 2021 р
	Комплаєнс офіцер	банк	16 вересня 2021 р
	Представницький склад	Державна служба фінансового моніторингу України	27 вересня 2021 р
	Представницький склад	Агентство з розкушу та менеджменту активами	13 жовтня 2023 р

## **I. Вступ**

Україна підписала Конвенцію ООН проти корупції (КООНПК) 31 жовтня 2003 року та ратифікувала її 18 жовтня 2006 року. КООНПК набула чинності 1 січня 2010 року.

У цьому звіті розглядається імплементація Україною окремих статей Розділу II (Запобіжні заходи) та Розділу V (Повернення активів) КООНПК. Цей звіт є внеском громадянського суспільства у процес імплементації КООНПК, що наразі триває, і охоплює згадані глави. Україну було обрано Групою з оцінки імплементації КООНПК шляхом жеребкування для перегляду на четвертому році другого циклу. Проект цього паралельного звіту було надано уряду України в листопаді 2021 року.

### **Контекст цього звіту**

24 лютого 2022 року Росія розпочала повномасштабне вторгнення в Україну. На момент його початку повна версія цього звіту перебувала на розгляді Коаліції протидії корупції в Україні. Більшість проаналізованої інформації була точною станом на вересень 2021 року, як і проведені нами інтерв'ю. Минуло понад 2 роки війни, і за цей час вдалося досягти прогресу в імплементації певних статей КООНПК (наприклад, статті 5). У деяких сферах прогрес призупинився (статті 7.3, 7.4, 8.1 та 8.5). У зв'язку з цим ми намагалися оновити інформацію, наскільки це можливо, з урахуванням даних станом на лютий 2024 року, беручи до уваги війну в Україні.

### **Сфера застосування**

Особливу увагу в цьому звіті приділено статтям та питанням Конвенції ООН проти корупції, які охоплюють Розділ II – політика та практика протидії корупції (стаття 5), орган або органи із запобігання та протидії корупції (стаття 6), працевлаштування на публічну службу (стаття 7.1), політичне фінансування (стаття 7.3), конфлікт інтересів та декларування активів (статті 7.4, 8.1 та 8.5), механізми повідомлення та захист викривачів (статті 8.4 та 13.2), публічні закупівлі (стаття 9.1), доступ до інформації та участь громадськості (статті 10 та 13.1), заходи щодо судових органів (стаття 11.1), заходи, пов'язані з органами прокуратури (стаття 11.2), прозорість приватного сектору (стаття 12), а також заходи щодо недопущення відмивання коштів (стаття 14).

Звіт також охоплює статті та теми Глави V, присвячені боротьбі з відмиванням грошей (статті 52 і 58), заходам прямого повернення майна та інструментам конфіскації (статті 53, 56 і 54), а також міжнародному співробітництву з метою конфіскації (статті 51, 54, 55, 56 і 59).

### **Структура**

Звіт починається з резюме, що включає стислі результати, висновки та рекомендації щодо процесу огляду, доступності інформації, а також імплементації та виконання окремих статей КООНПК. У наступній частині більш детально розглядаються результати процесу огляду в Україні, а також питання доступу до інформації. Розділ IV цього звіту містить оцінку стану імплементації Конвенції, кожен розділ включає опис законодавчої імплементації Конвенції та практики правозастосування, а також наводяться приклади позитивного досвіду та недоліків. Насамкінець надаються рекомендації щодо першочергових заходів, спрямованих на покращення імплементації КООНПК.

### **Методологія**

Звіт підготовлено ГО «Інститут законодавчих ідей» за фінансування Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI). Група докладала зусиль, щоб отримати інформацію для звітів від державних установ і вести діалог з урядовцями. У рамках цього діалогу їм було надано проект звіту.

Звіт було підготовлено з використанням інструкцій і шаблону звіту, розробленого коаліцією КООНПК і Трансперенсі Інтернешнл для використання громадськими організаціями. Ці інструменти відображали, але спрощували контрольний перелік питань Управління ООН з наркотиків та злочинності (УНЗ ООН) і передбачали проведення відносно коротких оцінок порівняно з детальним офіційним контрольним переліком питань для самооцінки. Шаблон звіту містив низку запитань щодо процесу оцінювання, а в розділі про імплементацію просив навести приклади належної практики та сфер, які потребують вдосконалення, у статтях Глави II та Глави V Конвенції ООН проти корупції.

Для оцінки імплементації Глави II та Глави V КООНПК "Інститут законодавчих ідей" провів близько 45 інтерв'ю з представниками громадських організацій та посадовими особами, а також опитування серед громадських активістів та журналістів-розслідувачів з 21 регіону України, в якому взяли участь близько 100 респондентів. Під час аналізу порівнювалася інформація, отримана з відкритих джерел, проведених інтерв'ю та відповідей державних органів на інформаційні запити. Загалом методологія для обох розділів була однаковою. Враховуючи, що цей звіт є оцінкою громадянського суспільства, пріоритетними для висвітлення були проблеми, на які вказувала громадськість.



## II. Резюме

У цьому резюме звіту Інституту законодавчих ідей розглядається імплементація та застосування Україною Глави II (Запобіжні заходи) та Глави V (Повернення активів) Конвенції ООН проти корупції (UNCAC). Звіт є внеском у процес експертного оцінювання України за цими двома розділами Конвенції ООН проти корупції.

Значна частина роботи над звітом була виконана у 2021 році, а потім оновлена у 2023 та на початку 2024 року.

Для підготовки звіту ми

- опитали понад 40 експертів (представників ОГС та державних органів, громадських рад при органах влади, науковців, аналітиків), обізнаних щодо імплементації статей Конвенції в українське законодавство;
- провели масштабне опитування, в якому взяли участь понад 100 респондентів по всій Україні;
- проаналізували 100 звітів, досліджень та запитів на публічну інформацію;
- вивчили 30 законодавчих актів.

З 24 лютого 2022 року Україна перебуває в стані повномасштабної війни. Війна йде на всій території України, а Росія окупувала понад 20% нашої території. У збройних силах перебуває понад мільйон осіб. Понад 12 мільйонів внутрішньо та зовнішньо переміщених осіб, з яких понад 6 мільйонів все ще перебувають за межами України. Станом на 22 лютого 2024 року Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні підтвердила 30 457 жертв серед цивільного населення з лютого 2022 року (10 582 загиблих і 19 875 поранених).<sup>1</sup>

Спочатку через пандемію COVID-19, а потім через війну антикорупційні механізми були тимчасово призупинені:

- призупинено обов'язкове подання декларацій;
- призупинено обов'язкове подання звітів політичними партіями;
- скасовано відповідальність за неподання інформації про кінцевих бенефіціарних власників;
- спрощено конкурсні процедури на посади державної служби;
- публічні закупівлі не проводилися за відкритими процедурами близько восьми місяців.

Наприкінці 2023 року Україна почала відновлювати довоєнну нормативно-правову базу. Поступово відновлюється самодекларування та доступ до реєстру, звітність політичних партій тощо. Усе це зумовило необхідність актуалізації інформації у звіті. З'явилися нові статистичні дані, відбулися як позитивні, так і негативні зміни у виконанні положень Конвенції.

З часу попереднього циклу оцінювання у 2011 році Україна прийняла низку законів, у тому числі спрямованих на імплементацію положень Конвенції. Зокрема, було прийнято Закон "Про запобігання корупції", Закон "Про здійснення державних закупівель", Закон "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів,

---

<sup>1</sup> <https://news.un.org/en/story/2024/02/1146842> (дата звернення: 05.06.2024).

одержаних злочинним шляхом", а також оновлено Закон "Про державну службу". Нові закони вдосконалили існуючі механізми, передбачені Конвенцією ООН, такі як електронне декларування, публічні закупівлі, конкурс на посади державної служби, система фінансового моніторингу тощо. Також за цей період була побудована повноцінна антикорупційна інфраструктура з відповідним превентивним органом (НАЗК), слідчим органом (НАБУ), органом прокуратури (САП) та спеціалізованим судом (ВАКС).

### **2.1 Опис процесу офіційної перевірки**

Процес огляду виконання Україною Конвенції був запланований на четвертий рік другого циклу оцінювання. На момент написання цього звіту моніторинг не був завершений. Наразі триває другий етап процесу моніторингу - експертна оцінка. Його проводять міжнародні експерти з Латвії та Парагваю.

У 2019 році Україна надала для аналізу свій звіт самооцінки та надіслала його до УНЗ ООН. Він був підготовлений попереднім складом НАЗК спільно з іншими державними органами. До його підготовки не залучалися представники громадянського суспільства та бізнесу. Звіт про самооцінку не був опублікований, але був наданий нам на запит.

Самозвіт швидко втратив свою актуальність. Більшість інформації, відображеної в ньому, є застарілою або недоречною. З огляду на це, НАЗК заповнило нашу організацію, що звіт буде оновлено у 2021-2022 роках у співпраці з державними органами та громадськістю, зокрема організаціями громадянського суспільства. Через початок повномасштабної війни цей дедлайн довелося перенести. Сподіваємося, що він буде готовий і доступний для публічного перегляду у 2024 році.

### **2.2 Доступність інформації**

Інформація необхідна для оцінювання виконання Україною КООНПК в переважній більшості є публічною, відкритою та доступною. Під час написання цього звіту не виникало особливих труднощів у її зборі. Переважно джерелами інформації ставали сайти державних органів, їхні щорічні/щоквартальні звіти та відповіді на інформаційні запити. Орган, який відповідає за формування та реалізацію антикорупційної політики (НАЗК) надавав інформаційну підтримку при написанні цього звіту. Проте оскільки цей звіт є альтернативним звітом громадськості, основним джерелом інформації були громадські дослідження, публікації та статті у ЗМІ, проведені інтерв'ю з експертами та організовані опитування. У кожному розділі наводилася думка експертної громадськості щодо тих чи інших питань.

### **2.3 Імплементация в законодавстві та на практиці**

**Політика та практика протидії корупції (Стаття 5 КООНПК)** – українське законодавство у сфері формування та реалізації антикорупційної політики повністю відповідає вимогам Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Однак виконання правових норм значною мірою залежить від політичної волі осіб, які приймають рішення. Це впливає на затвердження елементів антикорупційної політики держави та їх подальшу реалізацію на практиці. Через недостатній акцент на доброчесності та чесності певні зусилля з протидії корупції лише поверхнево сприймаються тими, хто відповідає за їх реалізацію. Розробка та ухвалення Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки відбувалася із значним залученням різних зацікавлених сторін та громадськості і ґрунтувалася на реальних, а не декларативних цілях. Програма охоплює велику кількість сфер державного управління та спрямована

на вирішення важливих проблем у них. У червні 2023 року НАЗК запустило інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.<sup>2</sup> Звітність щодо реалізації державної антикорупційної політики є регулярною та якісною.

**Орган або органи із запобігання та протидії корупції (Стаття 6 КООНПК)** – орган із запобігання корупції (НАЗК) у 2019 році було "перезавантажено". Зокрема, змінилася його організаційна структура та керівництво. Це дозволило забезпечити достатній рівень незалежності органу. Прозорість НАЗК та контроль за його діяльністю також можна оцінити позитивно. Інформація про діяльність органу є відкритою для громадськості та завжди залишається актуальною, а громадськість може забезпечити достатній рівень контролю за діяльністю НАЗК. Незважаючи на позитивні зрушення у сфері забезпечення незалежності НАЗК, все ще існують певні недоліки. У відповідному розділі ми проаналізуємо їх більш детально. Але якщо коротко, то серед найбільших проблем - нестача персоналу в НАЗК, потреба у створенні територіальних управлінь, а також загроза незалежності НАЗК з боку парламенту та судів.

**Працевлаштування на державну службу (Стаття 7.1 КООНПК)** – національне законодавство України відповідає стандартам державної служби, закріпленим у частині першій статті 7 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Однак, як і в інших випадках, рівень правозастосування залишається низьким. Відсутність конкурсів під час пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення Росії негативно вплинула на державну службу. Окремі конкурси на вищі посади проводилися з порушенням законодавства. Негативним аспектом державної служби є також низька ефективність механізму професійного розвитку державних службовців.

**Політичне фінансування (Стаття 7.3 КООНПК)** - національне законодавство України відповідає стандартам політичного фінансування, закріпленим у частині 3 статті 7 Конвенції ООН проти корупції. Обґрунтовані обмеження на фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також державне фінансування політичних партій та їх звітність визначені законом.

Однак законодавчі вимоги не завжди виконуються належним чином. З одного боку, можна високо оцінити прозорість, відкритість та доступність партійних звітів, що дозволяє громадськості здійснювати ефективний контроль за партійними фінансами. З іншого боку, політичні партії мали право не подавати свої звіти з 2019 по 2022 рік, спочатку через COVID-19, а потім через повномасштабне вторгнення. Це позбавило громадськість і державу контролю за фінансуванням політичних партій та використанням коштів державного бюджету. Однак з 2023 року цей обов'язок відновлено.

Вимоги до фінансування політичних партій та виборчих кампаній можна легко обійти за допомогою низки схем. Санкції за порушення вимог законодавства про політичне фінансування не застосовуються ефективно і не мають стримуючого ефекту.

**Конфлікт інтересів та декларування активів (Статті 7.4, 8.1, 8.5 КООНПК)** - українське законодавство щодо декларування активів та інтересів публічних службовців, а також положення, що регулюють конфлікт інтересів, є якісним і

---

<sup>2</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, виконавці Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки почали звітувати про перші результати через нову інформаційну систему <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vykonavtsi-derzhavnovi-antykoriupciijnovi-programy-na-2023-2025-roky-pochaly-zvituvaty-pro-pershi-rezultaty-cherez-novu-informatsijnu-systemu/> (дата звернення: 22.03.2024).

відповідає вимогам статей 7 та 8 Конвенції ООН проти корупції. Закон встановлює широке коло суб'єктів декларування та активів, які підлягають декларуванню, а також достатні способи здійснення ефективного контролю за деклараціями. Законодавство встановлює достатні запобіжники для запобігання конфлікту інтересів та передбачає різноманітні заходи для його усунення.

Широке коло суб'єктів декларування, вичерпний перелік активів, що підлягають декларуванню, а також публічна доступність та відкритість декларацій дають підстави стверджувати, що система декларування функціонує належним чином. Однак через недостатність ресурсів та проблеми з окремими інструментами перевірка декларацій не є повністю ефективною. Орган, відповідальний за перевірку декларацій (НАЗК), проводить перевірку декларацій досить добре, але лише щодо декларацій високопосадовців. Незважаючи на постійне вдосконалення законодавства, все ще існують способи приховування активів у деклараціях. Скасування обов'язку подавати електронні декларації після початку повномасштабного російського вторгнення негативно позначилося на державному та громадському контролі за активами та конфліктами інтересів публічних службовців. У жовтні 2023 року обов'язок декларування було відновлено. Діяльність НАЗК у сфері виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, а також надання методологічної допомоги з цих питань заслуговує на високу оцінку.

**Механізми повідомлення та захист викривачів (Стаття 8.4 та 13.2 КООНПК)** – Україна в цілому імплементувала вимоги КООНПК щодо механізмів повідомлення та захисту викривачів у національне законодавство. Певний дефіцит законодавчого регулювання існує щодо визначення вимог до каналів повідомлення про корупцію, способів повідомлення специфічної інформації та окремих гарантій захисту викривачів.

У свою чергу, законодавство не завжди реалізується вдало. Попри те, що на практиці існує достатньо каналів для повідомлення про корупцію, недостатність гарантій анонімності, конфіденційності та можливості повідомлення специфічної інформації не сприяють їх активному використанню. Незважаючи на відчутний брак кадрових ресурсів, роботу органу, який покликаний забезпечувати захист викривачів (НАЗК) можна оцінити позитивно. Проте наявні у НАЗК інструменти захисту викривачів не є повністю ефективними, зокрема через численні можливості уникнути відповідальності приписи органу не виконуються на практиці. Така практика, разом із численними порушеннями гарантій захисту та поодинокими проблемами законодавства є суттєвими викликами для ефективного захисту викривачів корупції.

**Публічні закупівлі (Стаття 9.1 КООНПК)** – Національне законодавство України відповідає частині першій статті 9 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Правозастосування законодавства також знаходиться на високому рівні. Процеси публічних закупівель є відкритими та прозорими, а інформація про їх проведення відома заздалегідь і доступна всім замовникам. Активне застосування системи ProZorro, постійне вдосконалення процедур публічних закупівель та ефективна система оскарження до спеціалізованого органу (АМКУ) дозволяють зробити висновок, що публічні закупівлі є ефективними на практиці.

Саме тому існують постійні спроби вивести окремі товари/роботи/послуги з процедур публічних закупівель з метою зниження прозорості використання бюджетних коштів.

На жаль, час від часу такі спроби є успішними. Наразі слід посилити спроможність контролюючого органу (ДАСУ), оскільки основний контроль наразі здійснюється

громадськістю. Ще одним викликом стало невикористання закупівель через систему Prozorro на початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну. У 2023 році відбулося поступове повернення до довоєнних процедур закупівель. Новий виклик - відбудова зруйнованих міст. Станом на лютий 2024 року збитки від пошкодження та руйнування інфраструктури України склали 152 мільярди доларів. Для забезпечення прозорості процесу відбудови було створено платформу "DREAM", яка містить інформацію про фінансування, управління та контроль над проектами реконструкції житла, будівель та доріг.

**Доступ до інформації та участь громадськості (Стаття 10 та 13.1 КООНПК)** - українське законодавство щодо прозорості в публічному секторі та участі окремих осіб і груп поза межами публічного сектору в процесах прийняття рішень у публічному секторі повністю відповідає статті 10 та частині першій статті 13 Конвенції ООН проти корупції. Існують необхідні правові інструменти та механізми для доступу до публічної інформації, з певними обмеженнями, встановленими законом, та участі громадськості у процесах прийняття рішень. Гарантування доступу до інформації є пріоритетним суспільним інтересом. Існують механізми оскарження. Незважаючи на міцну правову базу та визнані передові інформаційні технології, існують випадки необґрунтованого приховування або обмеження доступу до інформації та процесів прийняття рішень з боку держави, особливо на регіональному рівні, через брак розуміння та прихильності до духу закону. З початком повномасштабного російського вторгнення державні органи обмежили доступ до інформації та державних реєстрів, що негативно вплинуло на прозорість та доступність інформації. Обсяг інформації, що публікується державою у формі відкритих даних, є мізерним для масштабів державного сектору в Україні.

Незважаючи на напади, погрози та обмеження щодо антикорупційних активістів і журналістів, а також їхній неналежний захист з боку правоохоронних органів, громадянська активність є високою. Існує потреба в посиленні інституційної спроможності Омбудсмана.

**Заходи щодо судових органів (Стаття 11.1 КООНПК)** - хоча українське законодавство про незалежність судової влади та боротьбу з корупцією в частині, що стосується судової влади, здебільшого відповідає статті 11 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, окремі законодавчі положення потребують вдосконалення, оскільки надають судовим органам надмірну свободу дій. Рівень дотримання вимог законодавства є низьким, а судова влада постійно перебуває в центрі політичних та корупційних скандалів. Незалежність суддів часто порушується. Основними загрозами незалежності суддів є самі судді, а також представники судової влади, які добре інтегровані в неформальні відносини з різними політичними силами. Основною причиною неналежного виконання закону є недоброчесність окремих суддів та представників судової влади. Хоча судді, на відміну від інших чиновників, зобов'язані подавати три види декларацій замість однієї - декларацію про майно, декларацію родинних зв'язків та декларацію доброчесності, - ці декларації не перевіряються і не передбачено жодних адміністративних чи інших санкцій за неправдиві декларації. Відбір суддів до Вищого антикорупційного суду відбувався за прозорою та відкритою процедурою із залученням міжнародних експертів.

**Заходи, пов'язані з органами прокуратури (Стаття 11.2 КООНПК)** - українське законодавство щодо забезпечення незалежності прокурорів та протидії корупції в прокуратурі лише частково відповідає вимогам статті 11 КООНПК. Встановлена в законі організаційна структура органів прокуратури не дозволяє забезпечити незалежність прокурорів. Реформа прокуратури у 2019 році не продемонструвала

ефективних результатів. Після звільнення багато прокурорів поновилися на своїх посадах. В органах прокуратури зберігається певна ієрархія, а отже, прокурори вищого рівня мають багато способів впливу на прокурорів нижчого рівня. Посада Генерального прокурора є надмірно політизованою та контрольованою через недостатні гарантії при його призначенні та звільненні.

**Прозорість приватного сектору (Стаття 12 КООНПК)** – українське законодавство щодо прозорості приватного сектору повністю відповідає вимогам статті 12 КООНПК. Проте його виконання не завжди є на належному рівні. Зокрема, через брак антикорупційної культури, комплаєнс системи розвиваються повільно і ще не стали ефективним та популярним механізмом протидії корупції в діяльності юридичних осіб. На високі оцінки також заслуговує впровадження обов'язкової вимоги щодо розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Попри впровадження відкритого Єдиного державного реєстру, який містить відомості про всі юридичні особи в Україні, викладена у ньому інформація не завжди є актуальною та достовірною. Ми можемо позитивно оцінити роботу Ради бізнес-омбудсмена, як одного із запобіжників від неправомірного впливу держави на бізнес.

**Заходи щодо недопущення відмивання коштів (Стаття 14 КООНПК)** - Україна повністю імплементувала положення статті 14 щодо недопущення відмивання коштів. Функціонує підрозділ фінансової розвідки (ПФР). Створено необхідні інструменти для оперативного реагування на виявлені порушення в частині відмивання коштів. Відбулося оновлення профільного законодавства, що позитивно відзначено з боку MONEYVAL.

Можна високо оцінити діяльність підрозділу фінансової розвідки в Україні (Держфінмоніторинг) та його співпрацю з внутрішніми та зовнішніми стейкхолдерами. Водночас неналежна спроможність правоохоронних органів у розслідуванні можливих порушень, які виявлені Держфінмоніторингом, не сприяє системному розслідуванню та притягненню до відповідальності за виявлені порушення.

**Запобігання переказам доходів, здобутих злочинним шляхом, та їх виявлення (статті 52 і 58)** - українське законодавство всебічно регулює питання боротьби з відмиванням грошей відповідно до змісту статей 52 і 58 Конвенції ООН проти корупції. Впроваджено спеціалізовану термінологію, процедури та правила, а також створено національний ПФР.

Фінансові установи здійснюють ідентифікацію та верифікацію клієнтів відповідно до законодавства. Залишаються проблеми з оновленням даних про кінцевих бенефіціарних власників у національному реєстрі. Існує заборона на роботу з банками-оболонками, триває процес приведення статусу політично значущих осіб (GPJ) у відповідність до міжнародних стандартів. При цьому слід враховувати існуючу в Україні практику. Обмін інформацією між Держфінмоніторингом та іноземними ПФР є достатньо налагодженим.

**Заходи щодо безпосереднього повернення майна (статті 52 і 58), інструменти конфіскації (статті 53 та 56)** - Україна передбачила можливість конфіскації майна та активів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до КООНПК. Було запроваджено спеціальну конфіскацію та конфіскацію без винесення обвинувального вироку (NCBF або non-conviction-based forfeiture). Застосовується підхід визнання та виконання іноземного судового рішення, а також іноземного запиту про міжнародну правову допомогу з питань конфіскації.

Не існує усталеної практики застосування механізмів спеціальної та цивільної конфіскації. Станом на вересень 2023 року Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) подала до ВАКС 10 позовів про визнання активів необґрунтованими та стягнення їх у дохід держави. Ми очікуємо збільшення кількості таких позовів після відновлення електронного декларування. Рішення іноземних судів виконуються, але таких випадків небагато. Україна також не домагається виконання своїх рішень за кордоном. Практика повернення конфіскованих в Україні активів за кордон відсутня.

**Міжнародне співробітництво з метою конфіскації (статті 51, 54, 55, 56)** - національне законодавство у сфері міжнародного співробітництва відповідає вимогам Конвенції ООН проти корупції. Міжнародне співробітництво у сфері повернення активів здійснюється на засадах взаємності. Воно передбачає можливість направлення та виконання запитів про міжнародну правову допомогу, укладення багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорів у цій сфері.

Міжнародне співробітництво здійснюється шляхом обміну міжнародними запитами про правову допомогу через уповноважені органи. АРМА активно співпрацює з іноземними державами у сфері розшуку активів та бере участь у міжнародних розслідуваннях. У процесі співпраці сторони переважно керуються нормами двосторонніх угод.

**Таблиця 1. Впровадження та забезпечення виконання**

<b>Статті КООНПК</b>	<b>Статус імплементації в законодавстві</b>	<b>Статус імплементації та застосування на практиці</b>
<b>ст. 5</b> – Політика та практика протидії корупції	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 6</b> – Орган або органи превентивної боротьби з корупцією	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 7.1</b> – Працевлаштування на державну службу	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 7.3</b> – Політичне фінансування	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 7.4, 8.1, 8.5</b> – Конфлікт інтересів та декларування активів	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 8.4 та 13.2</b> – Механізми повідомлення та захист викривачів	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 9.1</b> – Публічні закупівлі	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Достатній</b>
<b>ст. 10 та 13.1</b> – Доступ до інформації та участь громадськості	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Помірний</b>
<b>ст. 11.1</b> – Заходи щодо судових органів	<b>Повністю імplementовано</b>	<b>Недостатній</b>
<b>ст. 11.2</b> – Заходи, пов’язані з органами прокуратури	<b>Виконано частково</b>	<b>Помірний</b>

ст. 12 – Прозорість приватного сектору	Повністю імплементовано	Помірний
ст. 14 – Заходи щодо недопущення відмивання коштів	Повністю імплементовано	Достатній
ст. 52 та 58 – Запобігання переказам доходів, здобутих злочинним шляхом, та їх виявлення	Повністю імплементовано	Помірний
ст. 53 та 56 – Заходи щодо безпосереднього повернення майна, ст. 54 – інструменти конфіскації	Повністю імплементовано	Помірний
ст. 51, 54, 55, 56 та 59 -Міжнародне співробітництво з метою конфіскації	Повністю імплементовано	Помірний

**Таблиця 2. Діяльність обраних ключових установ**

Назва установи	Виконання обов'язків, охоплених звітом	Короткий коментар до виконання (наприклад, неадекватні ресурси, відсутність незалежності, сильний досвід)
Національне агентство з питань запобігання корупції	Достатнє	Після реструктуризації НАЗК визначило чіткі ролі та обов'язки, що призвело до підвищення ефективності та продуктивності
Державна служба фінансового моніторингу України	Достатнє	Довіра та потенціал зростає з кожним роком
Національне агентство України з питань державної служби	Помірне	В силу різних обставин орган не має належних ресурсів для змін
Антимонопольний комітет України	Достатнє	Має значний досвід у своєму напрямку
Агентство з розшуку та менеджменту активами	Помірне	Через незавершеність внутрішніх організаційних процесів (зокрема, призначення нового керівника) установа ще не розпочала повноцінну роботу

#### 2.4 Рекомендації щодо першочергових дій

Ці рекомендації були подані до Верховної Ради України, НАЗК та інших відповідних органів влади, про що ми згадуємо у відповідних розділах звіту. Ці зміни допоможуть покращити імплементацію КООНПК Україною.

1. Імплементувати положення Державної антикорупційної програми у відповідні нормативно-правові акти (закони та підзаконні акти) України.
2. Підвищити роль антикорупційних програм у діяльності органів державної влади.



3. Забезпечити необхідні умови для формування територіальних управлінь НАЗК.
4. Відновити процедуру повноцінних конкурсів на посади державної служби.
5. Ухвалити закон про запровадження адміністративної процедури оскарження процедури або результатів конкурсів на посади державної служби.
6. Усунути законодавчі недоліки, які дозволяють обходити вимоги щодо фінансування політичних партій й підвищити ефективність адміністративної та кримінальної відповідальності за такі порушення.
7. Підвищити спроможність НАЗК проводити перевірку декларацій про майно. Застосовувати положення законодавства щодо моніторингу "червоних прапорців" у способі життя публічних службовців.
8. Розширити можливості порталу викривачів та залучити до його роботи всі державні органи задля покращення захисту осіб, які повідомляють про корупцію.
9. Утриматися від практики виведення окремих товарів/робіт/послуг зі сфери дії Закону України "Про публічні закупівлі".
10. Посилити спроможність контролюючих органів перевіряти закупівлі.
11. Посилити захист прав журналістів та громадських активістів.
12. Провести кваліфікаційне оцінювання суддів та заповнити вакантні суддівські посади в судовій системі України.
13. Забезпечити політичну незалежність Генерального прокурора шляхом проведення відкритого конкурсу та посилити незалежність Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора.
14. Впровадити положення про перевірку інформації про кінцевого бенефіціарного власника (КБВ). Забезпечити відповідальність за неоновлення або невнесення даних про кінцевих бенефіціарних власників до Єдиного державного реєстру.
15. Активізувати роботу компетентних органів України щодо повернення активів з-за кордону.
16. Рекомендувати Міністерству юстиції подавати позови до українських судів з вимогою повернути іноземні активи.
17. Переглянути двосторонні договори про правову допомогу з урахуванням нових викликів у сфері повернення активів.

### III. Оцінка процесу огляду

У цьому розділі представлено звіт про стан процесу огляду виконання Конвенції в Україні та оцінку доступу до інформації, що стосується процесу огляду.

#### 3.1. Звіт про процес перевірки

Процес огляду виконання Україною Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією був запланований на 2019 рік, тобто на четвертий рік другого циклу оцінювання. На момент написання цього звіту процес перегляду не був завершений. Наразі триває другий етап процесу моніторингу - експертна оцінка. Його проводять міжнародні експерти з Латвії та Парагваю, які здійснюють експертну оцінку.

**Таблиця 3: Прозорість урядового процесу огляду КООНПК**

Чи розкрив уряд інформацію про координатора у державі?	Ні	НАЗК не оприлюднило на своєму сайті інформацію про відповідальний орган. Проте Уряд надав дані щодо державних експертів в Україні, опублікувавши відповідний перелік на офіційній сторінці
--	----	--

		УНЗ ООН у 2018 році <sup>3</sup> . Ці дані швидко стали неактуальними, тому їх оновили в серпні 2021 року.
Чи був відомий графік здійснення огляду?	Ні	Інформація з цього приводу відсутня.
Чи проводилися консультації з громадськістю під час підготовки звіту за результатами самооцінювання?	Ні	Уряд не консультувався з представниками громадськості при підготовці звіту про самооцінку за 2019 рік.
Чи було звіт за результатами самооцінювання опубліковано в Інтернеті чи надано громадськості у вільному доступі?	Так	Уряд завантажив звіт про самооцінку на платформу OMNIBUS у липні 2019 року. Він не опублікований, але був доступний на наш запит.
Чи погодився уряд на візит до країни?	Так	---
Чи був здійснений візит до країни?	Ні	Візит експертів з Парагваю та Латвії був запланований на 2020 рік, але через поширення пандемії COVID-19 він не відбувся. Візит перенесли на невизначений термін.
Чи було запрошено громадськість долучитися до роботи офіційних рецензентів?	Ні	На момент написання цієї статті процес рецензування триває. Поки що ані державний, ані приватний сектори не були запрошені представити свою позицію міжнародним експертам. Хоча НАЗК запевнило, що надасть офіційним рецензентам цей звіт.
Чи був запрошений приватний сектор долучитися до роботи офіційних рецензентів?	Ні	
Чи уряд зобов'язався опублікувати повний звіт країни?	Так	НАЗК запевнило, що опублікує повний звіт на офіційному сайті.

### 3.2 Доступ до інформації

При підготовці цього звіту основними джерелами інформації були

- річні/квартальні звіти державних органів та офіційні веб-сайти державних органів;
- публічні аналітичні дослідження, публікації та статті у ЗМІ;
- інтерв'ю з експертами та організовані нами опитування;
- запити на публічну інформацію.

Оскільки цей звіт є альтернативним публічним звітом, у кожному розділі наводилася думка експертного середовища з тих чи інших питань. Значна частина інформації у звіті базується на дослідженнях незалежних аналітичних центрів та громадських організацій.

<sup>3</sup>Профіль України, УНЗ ООН, доступ 26.08.2023, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html?#?CountryProfileDetails=%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fukr.html>.

Інформація про імплементацію Україною КООНПК є в переважній більшості публічною та відкритою. Державні органи оприлюднюють її на своїх офіційних веб-сайтах або у щорічних звітах. Однак частина інформації приховується.

Зі збором статистичної інформації значних проблем не було. Здебільшого вона публікується у звітах державних органів або на офіційних веб-сайтах. Важливим джерелом інформації щодо імплементації статей 5, 6, 7.2, 7.4, 8.1, 8.5, 8.6 та 12.2 Конвенції ООН проти корупції стала Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні за 2020 рік.<sup>4</sup> Для отримання конкретної інформації ми надіслали запити до десяти державних органів. Здебільшого відповіді були повними та своєчасними, як видно з наведеної нижче таблиці, а більш детально - у додатку.

#### **IV. Оцінка виконання положень Глави II**

У цьому розділі досліджується імплементація положень Глави II КООНПК щодо превентивних заходів в Україні через закони, підзаконні акти та практику, а також розглядаються як найкращі практики, так і аспекти, які потребують вдосконалення.

##### **4.1 Глава II**

##### **4.1.1 Стаття 5 - Політика та практика протидії корупції**

##### **Законодавча база**

Основним нормативно-правовим актом (далі – НПА), спрямованим на боротьбу з корупцією, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року<sup>5</sup> (“Закон про запобігання корупції”). Він, зокрема, регулює:

- діяльність основного превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК);
- формування та реалізацію державної антикорупційної політики;
- врегулювання конфлікту інтересів;
- подання декларацій державними службовцями;
- повідомлення про корупцію та захист викривачів тощо.

Розділ III Закону про запобігання корупції повністю присвячений питанням формування та реалізації державної антикорупційної політики. З аналізу цього розділу можна виокремити три основних документи, в яких встановлюється антикорупційна політика (національна, інституційна/секторальна):

##### **1) Антикорупційна стратегія**

Закон передбачає прийняття Антикорупційної стратегії Верховною Радою України (ВРУ). Її приймають у вигляді закону, із дотриманням усіх законодавчих процедур аби посилити впливовість документу. Спосіб прийняття Антикорупційної стратегії (“Стратегії”) в певному сенсі є особливим, оскільки інші подібні політики приймають на рівні підзаконних актів.

##### **2) Державна програма з виконання антикорупційної стратегії**

<sup>4</sup> НАЗК, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні за 2020 рік, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK\\_Nats.dopovid\\_15\\_06.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf), (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>5</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18?lang=en#Text>, (дата звернення: 05.09.2023).

Для досягнення цілей, викладених у Стратегії, приймається Державна програма. Вона передбачає конкретні заходи (кроки), які слід здійснити, строки їх здійснення, відповідальні органи, а також джерела фінансування. Державна програма розробляється НАЗК та затверджується Кабінетом Міністрів України (“КМУ”). Вона підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій.

### 3) Антикорупційні програми в органах державної влади/місцевого самоврядування та в юридичних особах (далі – антикорупційні програми);

Закон передбачає обов’язкове прийняття антикорупційних програм у органах державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та низці інших державних органів. Ця вимога стосується і органів місцевого самоврядування. Антикорупційні програми формуються на основі аналізу корупційних ризиків у діяльності відповідного органу/установи/організації та спрямовані на усунення цих ризиків, а також на запобігання та протидію корупції всередині організації.

НАЗК має координувати виконання Антикорупційної стратегії. Крім того, НАЗК має аналізувати стан запобігання та протидії корупції, проводити дослідження з питань корупції та здійснювати заходи, спрямовані на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції.

Закон про запобігання корупції передбачає щорічне звітування НАЗК про реалізацію антикорупційної політики. Таке звітування відбувається у формі Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (“Національна доповідь”). Цей документ є комплексним і містить інформацію практично щодо всіх напрямів антикорупційної політики держави. Зокрема, він містить:

- статистичні дані про результати діяльності антикорупційних органів;
- інформацію про виконання державними органами заходів щодо запобігання та протидії корупції;
- узагальнений аналіз ситуації щодо корупції тощо.

## **Імплементация**

### Антикорупційна стратегія та Державна програма з виконання антикорупційної стратегії (“Національна програма”)

Перші національні антикорупційні політики стратегічного спрямування почали приймати в Україні з 1997 року. До 2013 року їх затверджували указами Президента України. У період з 1997 року по 2013 рік було затверджено чотири таких документи<sup>6</sup>. З 2014 року разом із прийняттям Закону про запобігання корупції змінився механізм їх розроблення, прийняття та виконання.

У 2014 році парламент прийняв Стратегію на 2014–2017 роки. Вона стала першим документом такого зразка, який було прийнято на рівні закону<sup>7</sup>. Її прийняття можна вважати значним позитивним кроком для формування антикорупційної політики України, оскільки вона вплинула на формування антикорупційної інфраструктури

<sup>6</sup><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text>, (дата звернення: 05.09.2023);  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text>, (дата звернення: 05.09.2023);  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>, (дата звернення: 05.09.2023);  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>, (дата звернення: 05.09.2023).  
<sup>7</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>, (дата звернення: 05.09.2023).

держави на наступні 3 роки. Цю Стратегію майже повністю розробляла громадськість<sup>8</sup>, оскільки НАЗК на той момент ще не було створено. Після відкритих обговорень<sup>9</sup> готовий проєкт стратегії громадські організації передали до уряду, який доопрацював його і зареєстрував у парламенті<sup>10</sup>. На виконання цієї Стратегії у 2015 році було прийнято Державну програму, яка була опублікована одразу після її затвердження. До розроблення Державної програми також активно залучалася громадськість. Обидва документи позитивно оцінили українські та міжнародні експерти<sup>11</sup>.

Після завершення дії Стратегії НАЗК та низка громадських організацій представили свої звіти щодо її виконання. Хоча дані у цих дослідженнях і відрізняються всі вказують на неповне виконання Державної програми. Так, НАЗК вказує, що виконано 64% передбачених заходів<sup>12</sup>, громадськість – у 60%<sup>13</sup> та 40%<sup>14</sup>. Причин різні – від відсутності політичної волі до нестачі ресурсів у державних органах на її здійснення<sup>15</sup>.

Розробка Стратегії на 2020-2024 роки передбачала високий рівень публічності<sup>16</sup>. У результаті проєкт Стратегії був суттєво доопрацьований за активної участі громадськості<sup>17</sup> та парламенту<sup>18</sup>. Документ отримав позитивні відгуки від експертів<sup>19</sup>. Незважаючи на якісно нові підходи до розробки Стратегії на 2020-2024 роки брак політичної волі завадив її швидкому ухваленню та імплементації. Формальною причиною затягування, на думку громадськості була відсутність єдиної позиції серед політичних сил, котрі захищали від неї свої сектори впливу<sup>20</sup>. Достатні стимули для

<sup>8</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, Антикоруptionна стратегія Трансперенсі Інтернешнл Україна на 2014-2017 роки, <https://web.archive.org/web/20150319195112/http://ti-ukraine.org/news/oficial/4433.html>, (дата звернення: 05.09.2023).

<sup>9</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, Експертне обговорення законопроекту, <https://web.archive.org/web/20150425060514/http://ti-ukraine.org/news/4650.html>, (дата звернення: 05.09.2023) та <https://rpr.org.ua/news/eksperty-proponuyut-antykoryptionsjnu-stratehiyu-ukrajiny-do-2017-roku/>, (дата звернення: 05.09.2023).

<sup>10</sup> Верховна Рада України, Проєкт Закону про засади державної антикорупційної політики в Україні, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=4284%D0%B0&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4284%D0%B0&skl=8), (дата звернення: 05.09.2023).

<sup>11</sup> Міжнародний фонд "Відродження", (липень, 2015), Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики, [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/dp-2015-16](https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2015-16), (дата звернення: 15.09.2023).

<sup>12</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (серпень, 2017), Аналітичний звіт щодо виконання Антикоруptionної стратегії за 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикоруptionної стратегії, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/2.1.-Assessment-Implem-UKR-1-2014-2017.pdf>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>13</sup> Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції "ACREC", (2017), Аналітичне дослідження "Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та виклики", <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/unnamed-file-1.pdf>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>14</sup> Центр політико-правових реформ, (2019), Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики, [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1553535186shadow-report-on-evaluating-the-effectiveness-of-state-anticorruption-policy-implementation\\_short.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1553535186shadow-report-on-evaluating-the-effectiveness-of-state-anticorruption-policy-implementation_short.pdf) (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>15</sup> Див. дослідження Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції "ACREC", (2017), Аналітичне дослідження "Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та виклики", с. 59.

<sup>16</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Оголошення про обговорення проєкту Антикоруptionної стратегії (23.06.2020), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/strategy/>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>17</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (2020), Порівняльна таблиця до проєкту Антикоруptionної стратегії на 2020-2024 роки, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/NAZK-Porivnyalna-tablytsya-do-proektu-Antykoryptionsjnoj-strategiyi-na-2020-2024-roky.pdf>, (дата звернення: 06.09.2023) та Національне агентство з питань запобігання корупції, Сторінка Антикоруptionної стратегії на веб-порталі, <https://nazk.gov.ua/uk/antykoryptionsjna-strategiya/>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>18</sup> Верховна Рада України, Проєкт Стратегії за результатами розгляду в Комітеті з питань антикорупційної політики, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70007&pf35401=547522>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>19</sup> Центр політико-правових реформ, (2021), Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики, [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative\\_Report\\_2021.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf), (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>20</sup> Громадський аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей", стаття "Антикорупційна стратегія ухвалена: чого в ній не вистачало до голосування?" (21.06.2022), <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/06/21/7353744/>, (дата звернення: 06.09.2023).

остаточного ухвалення Антикорупційної стратегії з'явилися лише після початку повномасштабного вторгнення Росії на територію України, яке відбулося 24 лютого 2022 року і внаслідок тих змін, які за цим слідували. Завдяки Рекомендації Європейського Союзу ("ЄС") щодо статусу кандидата, яка поставила на перші шаблі питання антикорупційної реформи в Україні, а також необхідності належного контролю за колосальними грошовими коштами, котрі будуть вливатися в економіку України для її післявоєнної відбудови, зробили прийняття Стратегії першочерговим завданням.

20 червня 2022 року відповідний законопроект було ухвалено, а 10 липня 2022 року Закон України "Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки"<sup>21</sup> набрав чинності. Експертне середовище зазначає про безумовний позитив від ухвалення Стратегії, водночас вказує, що в прийнятій редакції з'явилися деякі послаблення антикорупційного впливу, зокрема на правоохоронну сферу<sup>22</sup>. Деяких коректив Стратегія зазнала через триваючу в Україні війну. Йдеться про перенесення виконання заходів з боротьби з корупцією у секторі оборони не раніше, аніж як через 30 днів з дня припинення воєнного стану, оскільки реформування цього сектору під час війни видається неможливим.

На виконання Стратегії, НАЗК розробило відповідну Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки. Її буде синхронізовано з планами відновлення держави після війни, вимогами щодо вступу України до ЄС й Організації економічного співробітництва та розвитку ("ОЕСД"), а також положеннями інших стратегічних документів. На позитивну оцінку заслуговує високий ступінь залучення громадськості до розроблення Державної програми. Незважаючи на це, ухвалення ДАП затягувалось, що призвело до суспільного резонансу<sup>23</sup>. ДАП на 2023-2025 роки все ж було затверджено 4 березня 2023 року<sup>24</sup>. У червні 2023 року НАЗК запустило інформаційну систему моніторингу реалізації державної антикорупційної політики.<sup>25</sup> Інформаційна система містить дані про хід виконання державної антикорупційної програми та складається з двох частин: загальнодоступної (для оцінки ефективності виконання заходів кожним державним органом) та для внутрішнього використання виконавцями Державного агентства з питань запобігання корупції та НАЗК. Також доступна англійська версія системи.<sup>26</sup>

### Антикорупційні програми в органах державної влади / місцевого самоврядування та в юридичних особах

<sup>21</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20?lang=en#Text>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>22</sup> Борис Малишев, Закон про нову антикорупційну стратегію: Зміни в діяльності прокуратури та правоохоронних органів (07.07.2022), [https://lb.ua/blog/boris\\_malyshhev/522357\\_zakon\\_pro\\_novu\\_antikoruptionsivnu.html](https://lb.ua/blog/boris_malyshhev/522357_zakon_pro_novu_antikoruptionsivnu.html), (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>23</sup> Центр політико-правових реформ, Звернення організацій громадянського суспільства до Кабінету Міністрів щодо невідкладного затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки (27.01.2023), <https://pravo.org.ua/zvernennya-gromadskiyh-organizatsij-do-kabminu-shhodo-nevidkladnogo-zatverdzhennya-derzhavnogo-antikoruptsiynoyi-programy-na-2023-2025-roky/>, (дата звернення: 07.09.2023) та Наталія Васюнець, Громадськість закликає уряд негайно ухвалити антикорупційну програму (24.01.2023) <https://expres.online/spetstema-2/gromadskist-zaklikae-uryad-negayno-ukhvaliti-antikoruptsiynuu-programu-chomu-vona-vazhliva> (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>24</sup> Верховна Рада України, Постанова КМУ "Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки", (дата звернення: 07.09.2023) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>, (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>25</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, виконавці Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки почали звітувати про перші результати через нову інформаційну систему <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vykonavtsi-derzhavnogo-antikoruptsiynoyi-programy-na-2023-2025-roky-pochaly-zvituvaty-pro-pershi-rezultaty-cherez-novu-informatsiynuu-sistemu/> (дата звернення: 22.03.2024).

<sup>26</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, <https://dap.nazk.gov.ua/en/>, (дата звернення: 22.03.2024).

Антикорупційні програми в ОДВ/ОМС не можна вважати ефективними. Експерти зазначають, що вони здебільшого не працюють як слід та не виконують свої функції<sup>27</sup>. На це є низка причини, серед яких виділяють:

- *Формальний підхід до розроблення та реалізації Антикорупційних програм.* Оцінка корупційних ризиків, на думку громадськості, здійснюється поверхово і не враховує всіх особливостей у роботі відповідного органу/установи/організації<sup>28</sup>. Окремі експерти вказують, що НАЗК підходить до перевірок антикорупційних програм також поверхово, здебільшого Антикорупційна програма під час її затвердження перевіряється лише на дотримання формальних вимог закону<sup>29</sup>.
- *Недостатній рівень кваліфікації працівників відповідальних за реалізацію Антикорупційних програм.* Експертна громадськість вказує, що особи, відповідальні за реалізацію антикорупційних програм, проводять оцінку корупційних ризиків поверхово та нерегулярно через відсутність розуміння завдань та принципів такої оцінки<sup>30</sup>. Доволі часто працівники сприймають антикорупційні програми як додаткове навантаження, не усвідомлюючи важливості цього інструменту<sup>31</sup>.
- *Залежність виконання Антикорупційних програм від політичної волі.* Експерти зауважують, що фактично ефективність реалізації антикорупційних програм залежить від бажання керівництва щодо втілення певних заходів та мотивації осіб, відповідальних за реалізацію програми<sup>32</sup>.

Ефективність Антикорупційних програм в приватних юридичних особах оцінити доволі складно. Громадськість не має змоги здійснювати контроль за їх виконанням, а НАЗК може це робити тільки під час проведення перевірок. Проте, як показує практика, НАЗК їх не проводить. Для прикладу у 2020 році заплановані перевірки стосувалися виключно державних органів та підприємств<sup>33</sup>. Опитані нами експерти зауважують, що ефективність антикорупційних програм у приватних юридичних особах залежить поки, що від мотивації та бажання керівництва до їх впровадження та виконання. Великі компанії, особливо у сфері технологій (ІТ) та агрономії, переважно мають як ефективні антикорупційні програми, так і дієві комплаєнс відділи, що викликано експортною спрямованістю таких ринків<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Центр політико-правових реформ, (жовтень, 2019), Дослідження "Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: сучасний стан та діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції у цьому напрямку", <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-180347126>, (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>28</sup> Див. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сівєрс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), с. 116-118

<sup>29</sup> Центр політико-правових реформ, Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм в державних установах

Національного агентства з питань запобігання корупції у цій сфері (09.10.2019), с. 27.

<sup>30</sup> Див. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сівєрс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), с. 119

<sup>31</sup> Центр політико-правових реформ, Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм в державних установах

Національного агентства з питань запобігання корупції у цій сфері (09.10.2019), с. 60.

<sup>32</sup> Центр політико-правових реформ, Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм в державних установах

Національного агентства з питань запобігання корупції у цій сфері (09.10.2019), с. 60.

<sup>33</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, План перевірок організації роботи із запобігання та виявлення корупції на 2020 рік (01.07.2020), <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Plan-provedennya-Natsionalnym-agentstvom-perevirok-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-i-vyavlennya-koruptsiyi-na-2020-rik.pdf>, (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>34</sup> О. Лагодієнко, Співзасновник та виконавчий директор Ethicontrol. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Шваб.

Разом із тим, позитивної оцінки заслуговує методологічна підтримка для розроблення Антикорупційних програм, яку надає НАЗК. Так, НАЗК прийняло цілу низку документів<sup>35</sup>, які допомагають органам розробити якісну та ефективну Антикорупційну програму. Крім цього, НАЗК підготувало онлайн-курс «Антикорупційні програми органів влади» для посадовців, представників громадськості та експертів. Курс розміщено на відкритій навчальній платформі «Prometheus», його пройшло близько 7000 осіб<sup>36</sup>.

### Звітування про реалізацію державної антикорупційної політики

Національні доповіді є зручним інструментом підзвітності та прозорості. Вони є джерелом основної інформації про діяльність держави у сфері запобігання та протидії корупції. Всі проекти Національних доповідей за період з 2016-го по 2020 рік опубліковано на офіційному вебсайті НАЗК<sup>37</sup>. Кожен із опублікованих документів загалом відповідає вимогам закону щодо наявності обов'язкової інформації. Також з кожним роком спостерігається тенденція до поліпшення якості Національних доповідей. Разом із тим, обсяг Національних доповідей є надзвичайно великим (від 150 до 400 ст.), що робить їх важкодоступними та складними для читання. Негативним аспектом є те, що не всі проекти Національних доповідей були затвердженні КМУ чи опубліковані на веб-сайті Верховної Ради України. Але з 2018 року не було проведено жодних парламентських слухань, присвячених обговоренню реалізації антикорупційної політики. Парламент не зацікавлений у цьому. Це негативно впливає на вирішення питань, пов'язаних з політикою.

### Взаємодія України з міжнародними та регіональними організаціями

З 1997 року Україна є членом Комітету експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL)<sup>38</sup>. Звіт про взаємну оцінку (ЗВО) України було ухвалено в грудні 2017 року. Потім організація підготувала перший Розширений звіт про виконання рекомендацій в Україні за 2019 рік, а останній Звіт про виконання рекомендацій був підготовлений у вересні 2020 року<sup>39</sup>. У ньому наголошується на негативній практиці блокування роботи головного органу, відповідального за антикорупційну політику, - НАЗК, а також на відсутності сталості, послідовності та міцної інституційної пам'яті щодо міжнародних механізмів антикорупційного моніторингу. Міжнародні зобов'язання, взяті в рамках міжнародних антикорупційних договорів, мають бути враховані в антикорупційній стратегії на певний період, а остання має відповідати циклу оцінювання в рамках відповідного конвенційного механізму.

<sup>35</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1702-21#Text> (дата звернення: 07.09.2023) та Національне агентство з питань запобігання корупції, Приклади корупційних ризиків, спільних для всіх органів державної влади, та заходи щодо їх усунення (мінімізації), <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Pryklady-koruptsiinyh-ryzykiv-yaki-ye-harakternymy-dlya-usih-organiv-vlady-a-takozh-zahodiv-shhodo-vih-usunennya-minimizatsiyi-zatverdzeni-rishennyam-vid-28-grudnya-2017-roku-153.pdf>, (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>36</sup> Головне управління Держгеокадастру у Житомирській області, (грудень, 2018), Оголошення про початок реєстрації на антикорупційні курси, <https://zhytomyrska.land.gov.ua/rozpochato-reiestratsiiu-na-onlain-kursy-shhodo-zapovnennia-e-deklaratsii-konfliktu-intereviv-ta-rozrobky-antikoruptsiinykh-prohram/>, (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>37</sup> Головна сторінка веб-порталу Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/>, (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>38</sup> Рада Європи, MONEYVAL публікує новий звіт по Україні [https://www.coe.int/en/web/portal/news-2020/-/asset\\_publisher/IgmLwXY88pXi/content/moneyval-publishes-new-follow-up-report-on-ukraine?\\_101\\_INSTANCE\\_IgmLwXY88pXi\\_languageId=en\\_GB](https://www.coe.int/en/web/portal/news-2020/-/asset_publisher/IgmLwXY88pXi/content/moneyval-publishes-new-follow-up-report-on-ukraine?_101_INSTANCE_IgmLwXY88pXi_languageId=en_GB), (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>39</sup> MONEYVAL, 2-й розширений звіт за результатами моніторингу та повторний рейтинг технічної відповідності (червень 2020), <https://rm.coe.int/moneyval-2020-9-sr-2nd-enhanced-fur-ua/1680a01d6a>, (дата звернення: 07.09.2023).



21 січня 2004 Україна прийняла Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією<sup>40</sup> в рамках програми “Антикорупційна мережа для країн Східної Європи та Центральної Азії” (АМ), ініційованої Робочою групою ОЕСД проти підкупу<sup>41</sup>. Відповідно до останнього опублікованого у 2020 р. звіту АМ<sup>42</sup> середній показник виконання Україною рекомендацій, наданих в межах четвертого раунду оцінювання складає 75%<sup>43</sup>. У 2021 р. щодо України розпочато п'ятий раунд моніторингу і триває вже два роки. Оновлена Угода між Урядом України та ОЕСР була підписана у 2022 році та ратифікована ВРУ у лютому 2023 року.<sup>44</sup> Під час Міжнародної конференції з питань відновлення України в липні 2022 року в Лугано Україна подала заявку на членство в ОЕСР. Наприкінці вересня 2022 року Рада ОЕСР ухвалила рішення визнати статус України як потенційного члена ОЕСР та розпочати діалог про вступ. У рамках початкового перехідного періоду було розроблено та погоджено окрему Програму ОЕСР для України<sup>45</sup>, яка містить чітко структуровані багаторічні робочі програми..

Україна підписала Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією у 1999 році та стала членом Групи держав проти корупції ("GRECO") у 2006 році, одночасно з набуттям чинності Конвенції<sup>46</sup>. Стосовно України завершені чотири раунди GRECO<sup>47</sup>, п'ятий раунд ще не розпочато<sup>48</sup>. Результати дослідження засвідчують покращення ситуації щодо корупції в Україні після проходження кожного із чотирьох раундів оцінювання GRECO<sup>49</sup>.

**Таблиця 4: Підсумок статті 5**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство щодо формування та реалізації антикорупційної політики відповідає вимогам КООНПК. Закон передбачає прийняття стратегічних антикорупційних документів та встановлює належні практики для запобігання та

<sup>40</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966\\_001-04#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04#Text), (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>41</sup> Організація економічного співробітництва та розвитку, Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією, <https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbul-action-plan.htm>, (дата звернення: 08.09.2023) та Організація економічного співробітництва та розвитку, Україна - Антикорупційні реформи, <https://www.oecd.org/corruption/Anti-corruption-reforms-in-Ukraine.htm>, (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>42</sup> Організація економічного співробітництва та розвитку, (2020), Антикорупційні реформи у Східній Європі та Центральній Азії, прогрес та виклики, (2016-2019), <https://www.oecd.org/corruption/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-ENG.pdf#page=362&zoom=100,82,140>, (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>43</sup> Організація економічного співробітництва та розвитку, (2020), Антикорупційні реформи у Східній Європі та Центральній Азії: прогрес та виклики, таблиця 61.

<sup>44</sup> Верховна Рада України, Угода між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку про привілеї, імунітети та пільги, що надаються Організації та представництву Організації в Україні, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966\\_001-22#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-22#Text), (дата звернення: 07.02.2024).

<sup>45</sup> Організація економічного співробітництва та розвитку, (червень, 2023), Програма для України (7-8 червня 2023 року), <https://www.oecd.org/mcm/documents/Ukraine-Country-Programme.pdf>, (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>46</sup> Верховна Рада України, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text), (дата звернення: 08.09.2023). , (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>47</sup> Група держав по боротьбі з корупцією, (березень, 2023), Проміжний звіт про прогрес України після четвертого раунду оцінки заходів щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>, (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>48</sup> Сторінка про Україну на офіційному сайті Групи держав проти корупції <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/ukraine>, (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>49</sup> Аналіз змін у балах GRECO (і в балах CPI, оскільки між ними існує позитивна кореляція).

		протидії корупції.
Практичне застосування	Помірне	Формування антикорупційної політики держави сильно залежить від політичної волі. Через це стратегічні антикорупційні документи не приймають вчасно та не виконуються повністю. Виконавці номінально дотримуються певних антикорупційних практик. Орган, який покликаний формувати антикорупційну політику та координувати її виконання в більшості здійснює свої повноваження вдало.

#### **Позитивні практики**

- Прийняття Антикорупційної стратегії у 2014 році позитивно вплинуло на антикорупційну політику держави. Розроблення та прийняття Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки відбувалося зі значним рівнем залучення громадськості та стейкхолдерів, базуючись на реальних, а не декларативних цілях.
- Формування державної антикорупційної програми передбачає широкі громадські обговорення та базується на конкретних індикаторах, виконання яких можливо оцінити.
- Методологічна підтримка НАЗК щодо прийняття Антикорупційних програм у державних органах та юридичних особах є якісною.
- Дослідження корупції, які проводить НАЗК значно збільшилися останніми роками. Стратегічні дослідження корупційних ризиків проводяться регулярно та послідовно, вони приносять позитивні результати.
- Звітування про реалізацію державної антикорупційної політики відбувається регулярно та якісно.

#### **Негативні практики**

- Недостатність політичної волі має значний вплив на процес ухвалення Антикорупційної стратегії, наслідком чого стала її відсутність протягом 4 років.
- Антикорупційні програми у державних органах та юридичних особах не є ефективними через формальний підхід до її розроблення та виконання.
- Неналежний рівень висвітлення стану реалізації антикорупційної політики Парламентом.

#### **4.1.2. Стаття 6 КООНПК. Орган або органи із запобігання та протидії корупції Законодавча база**

Основним органом, спрямованим на запобігання корупції та на реалізацію державної антикорупційної політики, згідно із Законом про запобігання корупції є НАЗК. Цей орган запрацював у 2016 році, проте у 2019–2020 роках НАЗК було «перезавантажено». Зокрема, змінилася модель управління (з колегіальної на одноосібну) та запроваджено низку змін щодо функціонування органу. У межах цього блоку буде розглядатися саме «оновлене» НАЗК.

Повноваження та права НАЗК закріплено в Законі про запобігання корупції. Їх викладено доволі чітко, їх аналіз дає змогу зрозуміти напрям роботи органу та його основні функції/завдання. До основних повноважень НАЗК належить: формування та реалізація антикорупційної політики; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; здійснення контролю та перевірка декларацій; здійснення контролю за фінансуванням політичних партій; та захист викривачів.

Для ефективної реалізації наданих повноважень Закон про запобігання корупції встановлює спеціальні гарантії незалежності НАЗК. Серед них можна виділити:

#### *1. Спеціальна процедура обрання Голови НАЗК*

Для відбору Голови НАЗК створюється спеціальна Конкурсна комісія із залученням міжнародних партнерів. Вона проводить тестування та співбесіди з кандидатами, за результатами яких самостійно обирає майбутнього Голову<sup>50</sup>.

#### *2. Особливі вимоги до Голови НАЗК та його заступників*

Закон про запобігання корупції встановлює особливі вимоги до Голови НАЗК з метою забезпечення його професійності (старше 35 років, наявність вищої освіти), політичної нейтральності та доброчесності (не може бути Головою НАЗК особа, яка не подала декларації, не пройшла спеціальної перевірки, притягалася до відповідальності за корупційне правопорушення). Важливо, що Голова НАЗК обирається на 4 роки і не може займати цю посаду два строки поспіль.

#### *3. Особливий порядок звільнення Голови НАЗК та притягнення його заступників до відповідальності*

Голова НАЗК може бути звільнений лише з чітких, встановлених у Законі про запобігання корупції підстав. Його звільнення в іншому порядку не дозволяється. Повідомлення про підозру Голові НАЗК та його заступникам може бути вручено лише Генеральним прокурором або керівником САП. Їх відсторонення від посад також можливе лише за клопотанням Генерального прокурора або керівника САП.

#### *4. Належне фінансування, матеріально-технічне та кадрове забезпечення.*

Закон про запобігання корупції передбачає фінансування НАЗК на такому рівні, що забезпечує належне здійснення ним своїх повноважень. НАЗК має право самостійно розпоряджатися виділеними коштами. Крім того, заробітна плата Голови НАЗК, його заступників та інших працівників визначається на рівні закону, що унеможливує її безпідставне зниження. Конкурсний відбір до НАЗК є відкритим та публічним, він здійснюється в окремому порядку і передбачає обов'язкову участь громадськості.

З метою унеможливлення зловживання владою НАЗК Закон про запобігання корупції передбачає механізми контролю за діяльністю органу, які умовно можна поділити на внутрішні та зовнішні:

*1. Внутрішні механізми контролю.* Моніторинг дотримання працівниками НАЗК Закону "Про запобігання корупції"; проведення перевірок доброчесності працівників НАЗК та моніторинг їхнього способу життя; проведення службових розслідувань тощо.

*2. Зовнішні механізми.* Кожні два роки Рахункова палата контролює витрати державного бюджету; спеціально створена Громадська рада при НАЗК здійснює громадський

---

<sup>50</sup> Де-юре призначення кандидата на пост Голови НАЗК здійснює КМУ. Проте де-факто Конкурсна комісія пропонує єдиного кандидата на призначення і у КМУ не залишається вибору.

контроль, хоча Рада має низку повноважень і прав на низькому рівні; а спеціальна комісія, створена Кабінетом Міністрів України із залученням міжнародних партнерів, оцінює ефективність діяльності НАЗК.

## Імплементация

### Незалежність Національного агентства з питань запобігання корупції

Передбачені в Законі про запобігання корупції гарантії є достатніми для забезпечення незалежності НАЗК<sup>51</sup>. Проте окремі гарантії незалежності на практиці реалізуються не завжди вдало.

#### *1) Процедура обрання Голови НАЗК*

Після «перезавантаження» НАЗК почався конкурсний відбір першого одноособового Голови органу. У 2019 році було сформовано Конкурсну комісію з трьох іноземних експертів та трьох представників громадськості<sup>52</sup>. Процес проведення конкурсу можна оцінити дуже позитивно. Він був швидким, публічним та відкритим, а також не супроводжувався політичними чи корупційними скандалами. Всі засідання Конкурсної комісії трансливалися онлайн, також було опубліковано матеріали її засідань, результати оцінювань та окремі роботи кандидатів<sup>53</sup>. Переможця конкурсу було обрано на основі об'єктивних показників. Зокрема, він відповідав усім необхідним критеріям, отримав високі бали за результатами тестування, успішно пройшов співбесіду та не отримав негативних оцінок від громадськості<sup>54</sup>.

Звіт, опублікований Трансперенсі Інтернешнл Україна<sup>55</sup>, автори якого є представниками антикорупційної експертної спільноти, також позитивно оцінили конкурсний відбір, суттєвих зауважень щодо конкурсу не висловлювали. Разом з тим, існувала думка щодо необхідності більш якісного обґрунтування Конкурсною комісією своїх рішень<sup>56</sup>, оскільки її фінальне рішення містило невелике обґрунтування<sup>57</sup>. Зауваження також стосувалися довгої процедури призначення обраного кандидата. Сам конкурс пройшов

---

<sup>51</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, Звіт. Дослідження спроможності, врядування та взаємодії антикорупційної інфраструктури в Україні, [https://drive.google.com/file/d/1wvDL3FcF6eVrkDho7hbNFxINF\\_8rESmJ/view](https://drive.google.com/file/d/1wvDL3FcF6eVrkDho7hbNFxINF_8rESmJ/view) (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>52</sup> Кабінет Міністрів України. Розпорядження "Про затвердження складу Конкурсної комісії з обрання Голови Національного агентства з питань запобігання корупції" № 1017-р від 28 жовтня 2019 року, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-skladu-konkursnoi-komisiyi-z-vidboru-na-posadu-golovi-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-zapobigannya-korupciyi> (дата звернення: 09.09.2023) та Центр протидії корупції, Кабмін призначив членів конкурсної комісії, яка обиратиме нового голову НАЗК (31.10.2019), <https://antac.org.ua/news/kabmin-vyznachyv-chleniv-konkursnoi-komisiyi-iaka-obyratyme-novoho-holovu-nazk/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>53</sup> Кабінет Міністрів України, Головна сторінка на YouTube, <https://www.youtube.com/channel/UCYITFedAEZiqE6r9eY0PZ1A> (дата звернення: 09.09.2023) та Кабінет Міністрів України, Повідомлення та оголошення Конкурсної комісії, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/provedennya-konkursiv/arhiv/konkurs-z-vidboru-golovi-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-zapobigannya-korupciyi/povidomlennya-i-ogoloshennya-konkursnoyi-komisiyi> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>54</sup> ТІ Україна. Кандидати на посаду голови НАЗК: аналіз, <https://ti-ukraine.org/research/kandydaty-na-krislo-golovy-nazk-analivka/>, (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>55</sup> Див. Трансперенсі Інтернешнл Україна, Звіт. Дослідження спроможності, врядування та взаємодії антикорупційної інфраструктури в Україні.

<sup>56</sup> О. Калітенко, Юридичний радник Трансперенсі Інтернешнл Україна. Інтерв'ю з Т. Хутор., Ю. Шваб.

<sup>57</sup> Конкурсна комісія з обрання Голови Національного агентства з питань запобігання корупції, протокол № 5 від 16.12.2019, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/29-antikor/minutes-5-ukr-fin.docx> (дата звернення: 09.09.2023).

доволі швидко, переможця обрали за місяць<sup>58</sup>, проте уряд відклав його призначення ще на місяць після завершення конкурсу<sup>59</sup>.

## 2) Звільнення Голови НАЗК

Можна стверджувати, що на момент написання цього звіту, гарантії від свавільного звільнення Голови НАЗК не порушуються. За понад чотири роки роботи нового Голови, конкретних спроб його звільнити не було.

Однак ці гарантії були порушені в минулому. Це створило небезпечний прецедент, який може повторитися в майбутньому. Зокрема, парламент звільнив керівництво "попереднього" НАЗК шляхом внесення одноразової поправки до Закону "Про запобігання корупції"<sup>60</sup>. Такий легкий спосіб звільнення керівництва незалежних органів є дуже небезпечним і вкрай заполітизованим, оскільки часто підконтрольний парламент може стати інструментом впливу на людей, які не влаштовують владу.

## 3) Фінансове, ресурсне та кадрове забезпечення НАЗК

НАЗК достатньою мірою забезпечене ресурсами та фінансами. Це підтверджують як представники НАЗК, так і експертна громадськість<sup>61</sup>. Фінансування органу збільшується кожного року із моменту його заснування. Для прикладу, у 2021 році на діяльність НАЗК виділили приблизно 14 млн євро<sup>62</sup>, що на 10% більше у порівнянні із 2020 роком<sup>63</sup>. Виключенням став 2023 рік. У зв'язку з війною, планують скоротити фінансування антикорупційної інфраструктури. Фінансування діяльності НАЗК у 2023 році скорочене на 16 % у порівнянні з 2022 роком та складе приблизно 9,9 млн. євро<sup>64</sup>. Таке рішення з огляду на війну є, скоріше, вимушеним, аніж таким, що спрямоване на зниження спроможності НАЗК.

Фінансування заробітних плат працівників НАЗК є на доволі високому рівні. Дослідження громадськості показує, що працівники НАЗК вважають їхню заробітну плату належною та виражають впевненість у перспективі НАЗК як роботодавця, особливо в часи пандемії COVID-19<sup>65</sup>. Опитані нами колишні працівники НАЗК також вказували, що затримок у виплаті заробітних плат не було<sup>66</sup>. Приблизно 57% витрат (8 млн євро) НАЗК щорічно іде на виплати заробітних плат своїм працівникам<sup>67</sup>. За нашою інформацією, рівень заробітної плати залишався стабільним протягом триваючої війни Росії проти України.

<sup>58</sup> Урядовий портал. Сторінка про конкурс на посаду Голови Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/provedennya-konkursiv/arhiv/konkurs-z-vidboru-golovi-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-zapobigannya-korupcii> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>59</sup> Кабінет Міністрів України. Розпорядження про призначення О. Новікова Головою Національного агентства з питань запобігання корупції (15.01.2020), <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-novikova-o-f-golovoyu-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-zapobigannya-t150120> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>60</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>61</sup> Див. Трансперенсі Інтернешнл Україна, Звіт. Дослідження спроможності, управління та взаємодії антикорупційної інфраструктури в Україні, (дата доступу: 09.09.2023), с. 195.

<sup>62</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>63</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>64</sup> <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40472> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>65</sup> Див. Трансперенсі Інтернешнл Україна, Звіт. Дослідження спроможності, управління та взаємодії антикорупційної інфраструктури в Україні, (дата доступу: 09.09.2023), с. 214.

<sup>66</sup> Інтерв'ю з трьома колишніми працівниками НАЗК, які побажали залишитися анонімними, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>67</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт за 2020 (2021) рік, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf> (дата звернення: 09.09.2023).

Існує гостра потреба у створенні регіональних відділень НАЗК, які передбачені законом. На думку експертів вони б значно покращили роботу НАЗК на місцях<sup>68</sup>. Але, оскільки більшість опитаних нами експертів з різних сфер зазначили, що НАЗК потребує додаткового персоналу майже в кожному існуючому структурному підрозділі, існує високий ризик створення нових офісів з неукomплектованим штатом<sup>69</sup>.

#### *4) Добір працівників*

Добір працівників НАЗК здійснюється двома способами - через відкритий конкурс у спеціальному порядку затвердженим Головою НАЗК<sup>70</sup> та шляхом переведення з інших органів. Одразу зазначимо, що можливість зайняття посад у НАЗК шляхом переведення з інших органів слід виключити із закону. На думку експертного середовища він не забезпечує належну перевірку компетентності та добросовісності працівників за участі представників громадськості<sup>71</sup>. Недоліком можна також назвати практику НАЗК (та інших органів державної влади) щодо укладання прямих тимчасових контрактів під час карантинних заходів та воєнного стану, що дозволяло обходити конкурсну процедуру.

Натомість конкурсна процедура у НАЗК заслуговує на позитивні оцінки. Участь членів Громадської ради при НАЗК в конкурсних комісіях значно підвищує прозорість та ефективність конкурсного відбору<sup>72</sup>. Саме члени Громадськості здійснюють належний зовнішній контроль за конкурсами, що приносить свої результати. Так, після “перезавантаження” в публічному просторі відсутня інформація про нечесні або підставні конкурси до НАЗК, а опитані нами колишні працівники стверджували, що порушень конкурсних процедур вони не спостерігали і про такі випадки не чули<sup>73</sup>.

Попри це, варто також звернути увагу на певні недоліки самого порядку проведення конкурсів. Чинний порядок передбачає обов’язкове тестування загальних здібностей та розв’язання ситуативних завдань. Рішення про включення таких етапів конкурсу приймає конкурсна комісія в кожному конкретному випадку. На думку експертів, тестування загальних здібностей має бути обов’язковим<sup>74</sup>. Водночас, у повідомленнях ЗМІ висвітлювалося занепокоєння щодо певних призначень через проблеми з добросовістю цих осіб.<sup>75</sup>

#### *5) Інституційна незалежність*

Нинішній склад НАЗК не був причетний до жодних корупційних чи політичних скандалів, які б давали підстави сумніватися в його незалежності. За майже чотири роки роботи “оновленого” НАЗК були неодноразові спроби негативного впливу на нього і органу, вже неодноразово доводилося захищати власну незалежність. Найбільшу загрозу незалежності НАЗК становить Парламент та суди. Наприклад, парламентарі не один раз намагалися позбавити НАЗК частини його повноважень через

<sup>68</sup> Всі інтерв’ю про які згадується в цій Статті.

<sup>69</sup> Всі інтерв’ю про які згадується в цій Статті.

<sup>70</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0331-20#Text> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>71</sup> Див. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сівєрс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021).

<sup>72</sup> Інтерв’ю з П. Іваніним, членом Ради Харківської громадської коаліції, головою Слобожанського ресурсного центру, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 9 вересня 2021 року.

<sup>73</sup> Інтерв’ю з 2 з 3 колишніх працівників НАЗК, які побажали залишитися анонімними, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>74</sup> Див. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сівєрс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021).

<sup>75</sup> Українська правда, Новий голова НАЗК Новіков: Позиція НАЗК - перемагати, не вступаючи в бій, <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/10/1/7268340/>, (дата звернення: 22.03.2024).

«незручні» рішення цього органу для влади<sup>76</sup>. Проте найгучніший випадок посягання на незалежність НАЗК стався наприкінці 2020 року. Конституційний Суд України ухвалив рішення № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 року<sup>77</sup>, яким визнав неконституційними низку положень Закону про запобігання корупції, чим фактично припинив існування декількох важливих антикорупційних механізмів та позбавив НАЗК частини його повноважень. Повноцінне повернення всіх механізмів відбулося 30 грудня 2020 року, після прийняття парламентом необхідних законодавчих змін<sup>78</sup>.

Однією з основних функцій, як ми вже зазначали вище, є перевірка електронних декларацій посадовців. Перша спроба відновити е-декларування була зроблена народними депутатами у вересні 2022 року, але вона так і не була підтримана парламентом через відсутність інтересу до неї. Однак у вересні 2023 року ВРУ проголосувала за новий закон про відновлення електронного декларування посадовців. Детальніше про це у статтях 7.4, 8.1 та 8.5.

### Прозорість та контроль за діяльністю НАЗК

Що стосується прозорості НАЗК, то передовсім слід оцінити, наскільки орган відкрито здійснює свої повноваження та наскільки легко можна знайти інформацію про його діяльність.

#### *1) Прозорість НАЗК*

Загалом можна стверджувати, що НАЗК є доволі прозорим органом. НАЗК щорічно публікує якісні звіти про свою діяльність, включаючи статистичні дані, інформацію про бюджет та його використання тощо, протягом року у вільному доступі для громадськості. Однак існує системна проблема з оприлюдненням інформації про загальну кількість протоколів про адміністративні правопорушення, складених уповноваженими особами НАЗК, та результати їх розгляду.<sup>79</sup> У 2022 році 49,9% респондентів серед громадськості та 73,2% бізнесу вважають себе обізнаними з діяльністю Національного агентства. Ця статистика, серед іншого, міститься у щорічному звіті самооцінки НАЗК.<sup>80</sup> Для цього використовуються 237 критеріїв у 8 сферах. Наприклад, у 2021 році НАЗК оцінило свою ефективність на 98 %<sup>81</sup>. Спостерігається позитивна динаміка щодо наповнення та якості звітів. Наприклад, звіт НАЗК у 2022 році істотно відрізняється від попередніх. Він написаний зрозумілою мовою, без надмірного вживання формальної та професійної лексики, також значно спрощує сприйняття, добре виконана візуалізація статистичних даних та іншої інформації. Громадська рада при НАЗК оприлюднила висновок щодо звіту НАЗК, в якому зазначила, що текст звіту структурований та містить необхідну інформацію про діяльність Агентства за звітний період, тому його можна оцінити на "добре" (4,4 бали з

<sup>76</sup> Про такі спроби ми згадували раніше і будемо згадувати ще в контексті окремих питань. На момент написання звіту всі вони провалилися, в тому числі завдяки роботі НАЗК та громадськості.

<sup>77</sup> Конституційний Суд України. Рішення Великої Палати КСУ № 13-р/2020, 2020, <https://ccu.gov.ua/docs/3260> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>78</sup> У результаті, антикорупційна система в Україні повноцінно не функціонувала 2 місяці, осіб, які збрехали у деклараціях за 2020 рік неможливо притягнути до відповідальності, а правоохоронним органам довелося закрити близько 4 тисяч кримінальних проваджень.

<sup>79</sup> Як наслідок, антикорупційна система в Україні 2 місяці повноцінно не функціонувала, притягнути до відповідальності тих, хто збрехав у своїх деклараціях за 2020 рік, неможливо, а правоохоронним органам довелося закрити близько 4 тисяч кримінальних проваджень.

<sup>80</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт за 2022 (2023) рік, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf>, с. 36 (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>81</sup> Зі звіту самооцінки НАЗК за 2021 рік <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/Zvit-pro-diyalnist-NAZK-za-2021-rik.pdf?fbclid=IwAR2r8vJVnaf0XtO7lrHgp3ZrJmuNy0X8mR891CzLgh8hx8JCYdPkzRgsE78>.

5). Однак у своїх рекомендаціях вона наголошує на необхідності надавати більше статистичної інформації за напрямками роботи Національного агентства, не забуваючи демонструвати успішні кейси, а також оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, проекти рішень для обговорення у повному обсязі<sup>82</sup>.

Здебільшого НАЗК виконує вимоги щодо публікації та надання публічної інформації, проте є й критичні моменти. НАЗК на своєму вебсайті у спеціальних розділах публікує інформацію про свій бюджет, зокрема бюджетні запити та паспорти бюджетних програм (детальна інформація щодо витрат за окремими категоріями)<sup>83</sup>. Також публікується інформація про публічні закупівлі органу<sup>84</sup>. Вся інформація доступна у форматі відкритих даних, що дозволяє її автоматичне зчитування та опрацювання<sup>85</sup>. В окремих розділах сайту існує можливість подати запит на публічну інформацію та звернення громадян в електронній формі<sup>86</sup>. Незважаючи на це, громадськість вказує на певні випадки необґрунтованої відмови в наданні інформації або затримку з відповіддю<sup>87</sup>. Критично громадськість ставиться також до неоприлюднення проектів НПА НАЗК перед їх затвердженням<sup>88</sup>, а також до відсутності окремих порядків та інших НПА у публічному доступі, особливо в частині контролю та перевірки декларацій.

## 2) Контроль за діяльністю НАЗК

Громадський контроль є дуже ефективним способом для здійснення нагляду за діяльністю НАЗК. До неї входять 15 представників громадських антикорупційних організацій<sup>89</sup>. Їх було обрано шляхом відкритого інтернет-голосування. Діяльність Громадської ради є достатньо активною, зокрема її члени беруть участь в конкурсних та дисциплінарних комісіях НАЗК<sup>90</sup>, надають висновки на НПА НАЗК<sup>91</sup>, розглядають скарги та звернення від громадськості<sup>92</sup>. Члени Громадської ради при НАЗК активно

<sup>82</sup> Висновок Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції щодо звіту про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2022 рік (2022), <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/Vysnovok-GR-na-zvit-NAZK-2022.pdf> (дата звернення: 09.09.2023), с. 9.

<sup>83</sup> Сторінка відкритого бюджету на веб-порталі Національного агентства з питань запобігання корупції <https://nazk.gov.ua/uk/open-budget/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>84</sup> Сторінка про публічні закупівлі на веб-порталі Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/uk/derzhavni-zakupivli/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>85</sup> Сторінка з наборами даних про Національне агентство з питань запобігання корупції на порталі "Дія", <https://data.gov.ua/organization/natsionalne-ahentstvo-z-pytan-zapobihannia-koruptsiyi> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>86</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Сторінка для подання запиту на отримання публічної інформації, <https://nazk.gov.ua/uk/zapyt-na-publichnu-informatsiu> (дата звернення: 09.09.2023) та Національне агентство з питань запобігання корупції, Сторінка для подання звернень громадян, <https://nazk.gov.ua/uk/elektronne-zvernennya/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>87</sup> Див. Риженко, О. Данилюк, О. Калітенко, Г. Кохан, С. Курінний. Дослідження спроможності, управління та взаємодії органів антикорупційної інфраструктури України, (дата доступу: 09.09.2023), с. 111.

<sup>88</sup> Див. Риженко, О. Данилюк, О. Калітенко, Г. Кохан, С. Курінний. Дослідження спроможності, управління та взаємодії органів антикорупційної інфраструктури України, (дата доступу: 09.09.2023), с. 112.

<sup>89</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Повідомлення про формування складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/gromadska-rada-pry-nazk-sformovana/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>90</sup> Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції, Протокол засідання № 1 від 1 липня 2020 року, <https://nazk.gov.ua/uk/documents/protokol-1-zasidannya-gromadskoyi-rady-pry-natsionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>91</sup> Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції, Протокол засідання № 7 від 5 січня 2021 року, <https://nazk.gov.ua/uk/documents/protokol-7-zasidannya-gromadskoyi-rady-pry-natsionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>92</sup> Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції, Протокол засідання № 5 від 08.10.2020, <https://nazk.gov.ua/uk/documents/protokol-5-zasidannya-gromadskoyi-rady-pry-natsionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення: 09.09.2023).



сприяли підготовці цього звіту. У зв'язку з війною в Україні термін повноважень Громадської ради при НАЗК продовжено до скасування або закінчення воєнного стану<sup>93</sup>.

Для здійснення контролю за ефективністю НАЗК закон передбачає, проведення незалежної зовнішньої оцінки. Її має проводити незалежна комісія, що формуватиметься із залученням міжнародних партнерів. Перше зовнішнє оцінювання мало відбутися на початку 2022 року, зважаючи на те, що це середина періоду повноважень чинного Голови НАЗК. Планувалося, що це буде зроблено за методологією та критеріями, визначеними Кабінетом Міністрів<sup>94</sup>. Комісія розпочала свою роботу 24 січня 2022 року. Вже у березні вона призупинила свою діяльність через повномасштабне вторгнення Росії в Україну<sup>95</sup> та лише з 6 червня 2022 року поновила свою діяльність<sup>96</sup>. У своєму звіті від 24.07.2023<sup>97</sup> року він вказав на задовільне виконання більшості завдань, покладених на НАЗК. Зокрема, чинному складу НАЗК вдалося виправити багато недоліків, які призвели до розпуску попереднього складу. За результатами оцінювання, НАЗК виконало 148 (72%) з 206 критеріїв, які бралися до уваги при розрахунку (інші критерії не бралися до уваги, оскільки Комісія не отримала достатньої інформації, щоб зробити висновок щодо них, або тому, що НАЗК не змогло їх виконати через зовнішні чинники). Однак у деяких аспектах НАЗК не вдалося досягти якісних результатів, головним чином через недостатню прозорість роботи Агентства, серйозні помилки у підході до розробки нормативно-правових актів, що регламентують роботу співробітників, недоліки в організаційній структурі та кадрових рішеннях, а також у реалізації функцій внутрішнього контролю.

**Таблиця 5. Підсумок статті 6**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство щодо функціонування органу із запобігання та протидії корупції повною мірою відповідає стандартам КООНПК. Закон надає достатні гарантії незалежності органу, в тому числі щодо забезпечення належними фінансовими та кадровими ресурсами, процедури обрання та звільнення керівника органу. Законом також встановлено достатні механізми контролю за діяльністю органу.
Практичне	Помірне	Встановлені законодавчі вимоги в більшості

<sup>93</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2022-%D0%BF#n2> (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>94</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>95</sup> Комісія з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Протокол засідання № 2 від 17 березня 2022 року, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/pereklad-protokolu-17.03.2022.pdf> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>96</sup> Комісія з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Протокол засідання № 3 від 6 червня 2022 року, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/pereklad-protokolu-06.06.2022.pdf> (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>97</sup> Комісія з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Звіт про результати зовнішнього незалежного оцінювання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (24.07.2023), <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisiji-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvni-osti-dijalnosti-nazk.pdf> (дата звернення: 09.09.2023).

застосування		виконуються вдало. “Перезавантаження” НАЗК дозволило забезпечити достатній рівень незалежності органу. Обрання Голови НАЗК, фінансове забезпечення та добір кадрів заслуговують на позитивну оцінку. Разом із цим, при реалізації кожного із зазначених елементів незалежності виникають певні незначні проблеми. Найбільшими проблеми станом на момент написання звіту є кадровий дефіцит у НАЗК, необхідність у створенні регіональних відділень та загрози незалежності від Парламенту і судів. Проте певні зауваження виникають щодо недоступності окремої інформації.
--------------	--	--

#### **Позитивні практики**

- Обрання Голови НАЗК здійснювалося прозоро та відкрито. Конкурс не супроводжувався корупційними чи політичними скандалами. Переможець був обраний на основі об’єктивних критеріїв.
- Фінансове забезпечення НАЗК є достатнім для здійснення його повноважень. Заробітні плати працівників НАЗК є на високому рівні.
- Контроль за діяльністю НАЗК здійснюється на належному рівні. Громадська Рада при НАЗК ефективно здійснює функцію громадського контролю.
- НАЗК здійснює свою діяльність прозоро та відкрито. Звіти НАЗК та офіційний веб-сайт органу містять вичерпну інформацію про його діяльність. Інформація постійно оновлюється.

#### **Негативні практики**

- Попереднє керівництво НАЗК було звільнено у спосіб не передбачений законом та із порушенням гарантій їх незалежності. Чинні гарантії незалежності НАЗК намагалися звужити шляхом внесення законодавчих змін.
- В НАЗК відчутний дефіцит кадрів, існує гостра потреба у створенні регіональних відділень органу.
- Існували спроби втрутитися в незалежність НАЗК. Найбільшою загрозою для органу є Парламент та суди. Рішення Конституційного суду № 13-р/2020 від 27 жовтня 2020 року значною мірою вплинув на ефективність та незалежність НАЗК.

### **4.1.3. Стаття 7.1. Працевлаштування на публічну службу**

#### **Законодавча база**

В Україні правові та організаційні засади забезпечення публічної державної служби визначено Законом України «Про державну службу»<sup>98</sup> (далі – ЗДС), який було прийнято в грудні 2015 року. ЗДС встановлює підходи до формування державної служби в Україні. Зокрема, ЗДС визначено: загальні умови вступу на державну службу;

<sup>98</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n274> (дата звернення: 25.09.2023).

проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; призначення на посаду державної служби; проходження державної служби; припинення державної служби.

Існують три категорії («А» - найвища категорія, «Б» та «В») державної служби, які охоплюють дев'ять рангів. Кожна категорія містить вимоги для її зайняття та відповідає займаній посаді в системі органів державної влади. Що вища категорія, то вищий рівень посадових обов'язків та відповідальності, що покладаються на державного службовця. Національне агентство з питань державної служби (НАДС) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Комісія з питань вищого корпусу державної служби («Комісія») проводить конкурс на зайняття посад державної служби категорії «А», здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців категорії «А».

1) Конкурс на зайняття посади державної служби категорії «А»

Рішення про оголошення такого конкурсу приймає суб'єкт призначення. За результатами конкурсу Комісія вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше трьох осіб.

2) Конкурс на зайняття посади державної служби категорій «Б» і «В»

Рішення про проведення відповідного конкурсу приймає керівник державної служби у відповідному органі, проводить постійно діюча конкурсна комісія.

3) Спеціальні конкурси на зайняття посад державної служби, які є чутливими до корупції

Спеціальні конкурси проводяться за окремими процедурами, які переважно визначені в профільних законах («Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції» тощо). Вони стосуються особливо відповідальних посад або посад із високим рівнем корупційних ризиків (наприклад, голова НАЗК, директор НАБУ, керівник САП). Відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби<sup>99</sup> є дев'ять етапів проведення конкурсу. Проте, у зв'язку з пандемією COVID-19, за рішенням уповноваженої особи окремі етапи конкурсу проводилися дистанційно<sup>100</sup>.

У період війни конкурси проводяться за спрощеною процедурою. Потрібно подати заяву, заповнену особову картку встановленого зразка та документи, що підтверджують наявність у особи громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад<sup>101</sup>. Прозорість проведення конкурсів забезпечено завдяки відео- та аудіофіксації<sup>102</sup>.

Рішенням комісії визначаються не більше трьох кандидатів, які набрали найбільше балів за результатами всіх етапів конкурсу. Їхні кандидатури подаються уповноваженій особі, яка своєю чергою на власний розсуд обирає переможця конкурсу. Результати конкурсу можуть бути оскаржені його учасниками до суду протягом 10 днів з дня

<sup>99</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>100</sup> Там само.

<sup>101</sup> Національне агентство України з питань державної служби. На період воєнного стану передбачено спрощений порядок вступу на посади державної служби (19.05.2022), <https://nads.gov.ua/news/u-period-diyi-voyennogo-stanu-peredbacheno-sproshchenu-proceduru-vstupu-na-posadi-publichno-yi-sluzhbi> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>102</sup> Вона є обов'язковою для конкурсу на посади категорії "А", але для конкурсу на посади категорій "Б" або "В" здійснюється лише за рішенням конкурсної комісії, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10> (дата звернення: 10.09.2023).

оголошення результатів. Підставою для оскарження може бути порушення порядку або умов проведення конкурсу. ЗДС також передбачає постійне професійне навчання, підвищення компетентностей та кваліфікації державних службовців. Рівень професійної компетентності державних службовців підвищується під час проходження служби, в тому числі шляхом підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки.

## **Імплементація**

Незважаючи на позитивні положення ЗДС, до нього часто вносяться зміни. За останні три роки було 17 таких змін. Про деякі з них ми будемо говорити далі. Як зазначають громадські експерти, це порушує принцип юридичної визначеності та сталості державної служби<sup>103</sup>, що негативно впливає на формування та реалізацію державної політики в цій сфері.

### Конкурси на державну службу

#### *Єдиний портал вакансій державної служби*

Встановлені вимоги щодо належної публікації всіх вакансій державної служби дотримуються на високому рівні. Всі оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу оприлюднюються на Єдиному порталі вакансій державної служби<sup>104</sup>. Він дає змогу в режимі реального часу відстежувати наявні вакансії у всіх державних органах. Існує можливість подання документів для участі в конкурсі в електронному вигляді. Також портал дозволяє проходити окремі етапи конкурсу (наприклад, тести). Це все в сукупності сприяє прозорості та відкритості проведення конкурсів. Попри достатні технічні можливості для подання документів на вакансії через Єдиний портал, державні органи в різний строк розглядають та затверджують пакет документів кандидатів. Одні державні органи підтверджують пакет документів протягом декількох днів, інші – протягом тижня.

Зі свого боку НАДС також створює умови для поліпшення застосування можливостей порталу. НАДС у 2018 році для зниження кількості формальних відмов у прийнятті документів видало практичний посібник щодо типових помилок під час подання документів кандидатів на вакантні посади державної служби категорії «А»<sup>105</sup>. Навчання щодо користування порталом проводилося у 2021 році вже двічі<sup>106</sup>. Станом на кінець вересня 2023 року портал не працює через війну. Додатково оголошення публікуються на сайті державного органу, де було оголошено конкурс, та на інших сайтах з пошуку роботи<sup>107</sup>.

В оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу зазначаються всі необхідні умови, зокрема: посадові обов'язки кандидата; умови оплати праці; вимоги до професійної компетентності кандидата; вичерпний перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання. Експерти зазначають, що, попри чіткий перелік

---

<sup>103</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябенко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.

<sup>104</sup> <https://career.gov.ua/>. Тимчасово недоступний через війну в Україні.

<sup>105</sup> Національне агентство України з питань державної служби. Практичний посібник "Типові проблеми, які виникають під час подання документів кандидатами на зайняття вакантних посад державної служби категорії "а" (2018), <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/zrazku%20document/posibnyk.pdf> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>106</sup> Відповідь Національного агентства з питань державної служби на запит ІЗІ від 20.08.2021.

<sup>107</sup> Головні сторінки сайтів з пошуку роботи: <https://www.work.ua> (дата звернення: 10.09.2023), <https://robota.ua/> (дата звернення: 10.09.2023), <https://jobs.ua> (дата звернення: 10.09.2023), <https://olx.ua> (дата звернення: 10.09.2023).

умов вступу на державну службу, існують випадки, коли, приходячи на виграну посаду, особа може зіткнутися з функціональними обов'язками, до яких вона не готова. Це в майбутньому може призвести до швидкого звільнення осіб з державної служби<sup>108</sup>.

### Особливості проведення конкурсів на державну службу

Характерними рисами конкурсів на посади державних службовців в Україні є спрощений доступ до державної служби та уніфіковані конкурсні процедури. Останній фактор у деяких випадках має негативний вплив на проведення конкурсу. Відкриту конкурсну процедуру було змінено у зв'язку з пандемією COVID-19. Відповідним законом<sup>109</sup> тимчасово зупинено проведення конкурсів. На період карантину замість загальних конкурсів протягом майже року застосовувалась особлива процедура добору – укладення строкових контрактів. Вони уклалися за результатами співбесіди, без жодних правових чи нормативних критеріїв для проведення інтерв'ю. На державну службу без конкурсного відбору було прийнято майже 20 тисяч осіб (приблизно 10 % від загальної чисельності державних службовців)<sup>110</sup>.

Незважаючи на те, що особи, з якими уклалися контракти, будуть проходити відкритий конкурс, він навряд чи забезпечить рівність усіх його учасників. Нові кандидати будуть явно в нерівних умовах з тими, хто вже раніше працював в органі. Про це свідчить, наприклад, процедура позачергового відбору на посади державних секретарів міністерств. У чотирьох міністерствах державних секретарів було призначено за процедурою добору у 2020 та 2021 роках, всіх їх призначено за результатами вже відкритого конкурсу<sup>111</sup>. Експерти негативно відзначили цей період, адже з'явилася можливість набрати людей, які за умови відкритих процедур могли б не пройти всіх необхідних етапів конкурсу. Але є запобіжник, що новий працівник може обіймати посаду тільки до призначення на посаду переможця конкурсу або до закінчення 12-місячного терміну після закінчення або скасування воєнного стану.

У 2021 році публічні конкурси було відновлено<sup>112</sup>. Після відновлення конкурсів в Україні паралельно діяли дві процедури – звичайні конкурси та конкурси на «добірні» вакансії (ті, де було укладено контракт). Статистика проведених конкурсів у 2021 році свідчить про постійну потребу в кадрах у державному секторі<sup>113</sup>. З початком повномасштабної війни в Україні, процедуру проведення конкурсів знову було спрощено. Більшість конкурсів відбувається без подання декларацій та документів про володіння державною мовою. Водночас на посади в деяких органах (наприклад, НАБУ або САП) конкурс є відкритим з поданням всіх документів. З одного боку, це підвищує прозорість та об'єктивність конкурсу, а з іншого, потенційні конкурсанти стикаються з труднощами у підготовці всіх необхідних документів.

Загалом до проведення конкурсів (включно із застосованою тимчасово процедурою добору) є зауваження з боку експертів. В окремих випадках конкурсні процедури

<sup>108</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.

<sup>109</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>110</sup> Дзеркало тижня. Агенція втраченого часу (17.05.2021), <https://zn.ua/ukr/internal/ahentstvo-vtrachenoho-chasu.html> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>111</sup> Інтерв'ю з В. Деречь, Науковиця, аналітикиня, авторка публікацій з питань публічної адміністрації, членкиня Громадської Ради при НАДС. Особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, 28 жовтня 2021 року.

<sup>112</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#n34> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>113</sup> Так, за цей період було оголошено 57208 конкурсів, з них 291 - категорія "А" 14735 - категорія "В". 42182 - категорії "В". Національне агентство України з питань державної служби, НАДС-2021. Підсумки роботи у фактах і цифрах - Київ: НАДС, 2022, 49 сторінок, <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/01.03.2022/zvit-2022.pdf>, (дата звернення: 10.09.2023).

можливо обійти і призначити на посаду визначену особу, навіть якщо вона є гіршою за інших кандидатів. Процедура добору лише спростила ці можливості. Також є питання і до професіоналізму та відповідності кандидатів займаній посаді. Причинами є як небажання громадян йти на державну службу, так і відсутність формування держави-роботодавця як бренду<sup>114</sup>. Експерти зазначають про наступні можливі запобіжники непрозорим конкурсам. Одним із таких може стати недопуск кандидатів ще на етапі прийняття документів до участі в конкурсі, якщо вони не відповідають заявленим вимогам. Для цього, по-перше, потрібно перевіряти документи кандидатів з метою виявлення відповідності особи займаній посаді, а по-друге, запровадити вибірковий зовнішній контроль за конкурсом та особами, що на нього потрапили<sup>115</sup>.

### Особливості проведення конкурсів на окремі посади

Для окремих посад державної служби (категорія «А», фахівці з питань реформ та кандидати в НАДС) з метою підвищення якості та об'єктивності відбору кандидатів на посади державної служби у 2019 році створено Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби (далі – Центр)<sup>116</sup>. Незважаючи на війну, Центр організував 132 конкурси (у формі тестування) на посади державної служби, в яких взяли участь 2 409 кандидатів<sup>117</sup>. Наявність Центру дала змогу уніфікувати проведення конкурсу, підвищити якість та прозорість окремих етапів конкурсу, створити рівні умови для учасників. У подальшому потрібно розширювати можливості Центру та охоплювати кандидатів на державну службу в інших органах державної влади.

Конкурси на посади керівників в незалежні органи (НАЗК, НАБУ, САП тощо) проводилися за однією з двох моделей. Одна модель була з домінуванням думки міжнародних експертів, а інша - з переважанням рішень, прийнятих експертами, делегованими державою. Найбільшу довіру викликають конкурси із вирішальним впливом іноземних експертів. Прикладом є конкурс на посаду Голови НАЗК, про який ми зазначали в статті 6. Водночас конкурси в яких делеговані від держави члени конкурсної комісії мають великий або визначальний вплив на результат, зазнали критики; такі конкурси виявилися неефективними. Нещодавно проведені конкурси на голову АРМА<sup>118</sup>, Бюро економічної безпеки та НКРЕКП, продемонстрували в реальному житті, як можна призначити "потрібну" людину з особистими чи політичними зв'язками, а не найкомпетентнішого кандидата<sup>119</sup>. Частина посад із високими корупційними ризиками (в широкому розумінні) є виборними або

<sup>114</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.

<sup>115</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.

<sup>116</sup> Національне агентство України з питань державної служби, Сторінка Центру оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби на офіційному веб-сайті НАДС, <https://nads.gov.ua/diyalnist/centr-ocinyuvannya-kandidativ-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>117</sup> Національне агентство України з питань державної служби, Публічний звіт Голови Національного агентства України з питань державної служби за 2022 рік - К.: НАДС, 2023 - 40 с., <https://drive.google.com/file/d/12lqCKmRz6NkU-OqG2-JOUSKSbtlqz0/view>, с. 29, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>118</sup> Конкурс на голову АРМА тривав декілька років. Лише в червні 2023 року була призначена голова, але до прозорості конкурсу та кандидатури голови є питання з боку громадськості та міжнародних партнерів України. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3729850-posli-krain-g-7-pro-priznacenna-golovi-arma-vazlivo-dotrimuvatis-procedur.html> and (дата звернення: 10.09.2023) та Суспільне.Новини. Кабінет Міністрів призначив Олену Думу головою АРМА (30.06.2023), <https://suspilne.media/519215-kabmin-priznacic-olenu-dumu-golovou-arma-nardep/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>119</sup> Bihus.Info. Талант-шоу від Офісу президента. Ярмарок і Чоткий Паца покажуть, як (не) обирати топ-чиновників (01.11.2021), <https://www.youtube.com/watch?v=S1a2m4ma3IQ> (дата звернення: 10.09.2023).

призначуваними, тобто такими, які займають без відкритих конкурсів (Генеральний прокурор, голова АМКУ, ФДМУ, голова Національної поліції тощо). Такий спосіб призначення негативно впливає на прозорість та незалежність відповідних органів.

### Особливості звільнення з державної служби та оскарження результатів конкурсів

Є певні особливості щодо звільнення з державної служби. У 2019 році ЗДС доповнили статтею, яка дозволила звільнення Кабінетом Міністрів України державних службовців категорії «А» без зазначення підстав для такого звільнення. Наслідком цього стало звільнення голів Державної податкової та митної служб у 2020 році, а також інших посадовців. Замість них призначались інші особи без проведення конкурсу (оскільки діяла процедура добору). На думку експертів, це порушувало засади стабільності державної служби та незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави, нівелювало прогресивні досягнення у сфері державної служби за останні три роки<sup>120</sup>. Статтю було виключено у 2021 році. З 2023 року зловживання правом на державну службу можна буде оскаржити лише в суді. На думку опитаних експертів, така ситуація ставить у не вигідне становище державних службовців і позбавляє їх можливості більш оперативного оскарження та захисту своїх прав, оскільки судова система в Україні надмірно завантажена і не може швидко стати на захист інтересів державних службовців. Оскарження в суді коштує грошей і займає багато часу, крім того, небажання оскаржувати результати конкурсу в органі, де людина, можливо, працюватиме в майбутньому, якщо оскарження буде успішним, жодним чином не мотивує майбутніх державних службовців подавати скарги до суду<sup>121</sup>.

### Освіта та підвищення кваліфікації державних службовців

Відповідальним за підвищення кваліфікації державних службовців є НАДС. У межах цієї діяльності НАДС:

- Створило портал управління знаннями<sup>122</sup> з метою забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. Станом на 2022 рік сайт містив 1493 програми підвищення кваліфікації, в тому числі англійські та антикорупційні, а також 72 освітні програми підготовки магістрів<sup>123</sup>. Загалом, майже 95 тисяч зареєстрованих користувачів, 121 навчальний заклад, 16 проектів/програм Міністерства міжнародного розвитку та інших неурядових організацій.

- Підтримує діяльність Української школи урядування (УШУ), яка є закладом післядипломної освіти, що належить до сфери управління НАДС. Опитані експерти зазначають, що існує необхідність реформування УШУ та підвищення якості послуг, які вона надає для державних службовців<sup>124</sup>. УШУ має зосередитися на наданні більш практичного і прикладного навчання, а також на розробці більш суворих програм. Вони також вважають, що УШУ має бути більш прозорою і підзвітною для

<sup>120</sup> Інтерв'ю з В. Дерезь, Науковиця, аналітикиня, авторка публікацій з питань публічної адміністрації, членкиня Громадської Ради при НАДС. Особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, 28 жовтня 2021 року.

<sup>121</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.

<sup>122</sup> Головна сторінка Порталу управління знаннями на офіційному веб-сайті НАДС, <https://pdp.nacs.gov.ua/pages/about> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>123</sup> Див. Національне агентство України з питань державної служби, Публічна доповідь Голови Національного агентства України з питань державної служби за 2022 рік - К.: НАДС, 2023, с. 20.

<sup>124</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.

зацікавлених сторін. Здійснивши ці реформи, УШУ зможе відігравати більш ефективну роль у підвищенні якості врядування в Україні.

Крім НАДС, держава забезпечує магістерську підготовку фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» через Національну академію державного управління при Президентові України (НАДУ).

Опитані експерти вважають, що, незважаючи на реформу НАДУ, це не змінило застарілих підходів до навчання та підвищення кваліфікації, які там існують<sup>125</sup>. Загалом, опитані експерти відзначають невисоку якість навчання державних службовців, аргументуючи це тим, що підходи до навчання не оновлюються<sup>126</sup>. Курси, які викладаються, здебільшого не надають нової інформації і навчають тому, що вже знають державні службовці. Велика кількість курсів та сертифікатів не відображає якості такого навчання. Проте досліджень ефективності проведених навчань немає. Додатково варто згадати про обов'язкове підвищення кваліфікації державних службовців у частині запобігання корупції. Однак опитані експерти підкреслюють, що, зважаючи на формальні підходи до їх проведення, рівень розуміння матеріалів та ефективність їх застосування на практиці залишаються низькими.

**Таблиця 6: Підсумок статті 7.1**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Національне законодавство України відповідає стандартам державної служби, закріпленим у статті 7.1 Конвенції ООН проти корупції. Конкурси на заміщення вакантних посад державної служби мають бути прозорими.
Практичне застосування	Помірне	Відсутність конкурсів у період пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення РФ негативно позначилась на державній службі. Окремі конкурси на найвищі посади були проведені з порушенням законодавства. Все ще залишаються проблеми з підвищенням кваліфікації державних службовців, адже досить часто вона не є ефективною.

<sup>125</sup> Інтерв'ю з В. Дерезь, Науковиця, аналітикиня, авторка публікацій з питань публічної адміністрації, членкиня Громадської Ради при НАДС. Особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, 28 жовтня 2021 року.

<sup>126</sup> Інтерв'ю з Ж. Балабенюк, колишньою членкинею Громадської ради при НАДС, доктор філософії у сфері управління людськими ресурсами та CEO R&C Kyiv Group LLC. Інтерв'ю з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 19 жовтня 2021 року.



#### **Позитивні практики**

- Конкурси для державних службовців є відкритими та публічними.
- Існує незалежний орган, відповідальний за проведення конкурсів на посади державної служби вищих категорій.
- До складу деяких конкурсних комісій залучаються міжнародні експерти та представники громадянського суспільства.
- Аудіо- та відеофіксація і відкритий доступ до відеозаписів конкурсів.

#### **Негативні практики**

- Під час пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення Росії в Україну конкурси не проводилися.
- Відсутня доступна позасудова система оскарження результатів конкурсів. Таким чином, права державних службовців можуть бути порушені.
- Багато конкурсів на важливі державні посади не проводяться, оскільки вони призначаються.
- Якість системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є недостатньою.
- Можливість призначати на посади "потрібних" людей з особистими та політичними зв'язками, а не найбільш кваліфікованих кандидатів, переважає і використовується навіть у рамках відкритих конкурсів.

#### **4.1.4. Стаття 7.3. Політичне фінансування**

##### **Законодавча база**

Основним законом, який регулює питання, пов'язані з фінансуванням політичних партій, є Закон «Про політичні партії»<sup>127</sup> від 2001 року. Він, зокрема, визначає основні способи фінансування політичних партій, обмеження такого фінансування, встановлює вимоги щодо звітності та контролю. Детальне регулювання виборчих кампаній здійснюється Виборчим кодексом, який було прийнято у 2019 році.

##### Вимоги до фінансування політичних партій

У розумінні закону політичні партії є неприбутковими організаціями, тобто можуть витратити кошти лише на здійснення своєї статутної діяльності. Двома можливими джерелами доходу політичних партій є добровільні внески на підтримку партії та державне фінансування. Закон про політичні партії дає чітке формулювання поняття «внесок на підтримку партії», а також встановлює вичерпний перелік обмежень щодо його отримання. Зокрема, заборонено здійснення внесків: державним органам та підприємствам; юридичним особам, кінцевим бенефіціаром яких є високопосадовці (з певними винятками); іноземним громадянам, юридичним особам чи державам; громадянам України, які не досягли 18-річного віку; юридичним особам, які надають послуги/товари/роботи державним органам на суму понад 3700 євро. Крім цього, заборонено робити анонімні внески, жертвувати понад 75 000 євро для фізичних осіб і 150 000 євро для юридичних осіб протягом року тощо. Внески від багатьох юридичних осіб із одним бенефіціарним власником вважають одним внеском. Внески у формі робіт/товарів/послуг дозволено.

З метою дотримання вказаних обмежень та для забезпечення прозорості для партій передбачено регулярне звітування та щорічний аудит (внутрішній – для всіх; зовнішній – для тих, хто отримує державне фінансування). Звіт подається партіями щоквартально до НАЗК, він містить інформацію про наявні грошові кошти на всіх рахунках, цінні

<sup>127</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

папери, нерухоме майно, транспортні засоби тощо; внески в будь-якій формі, а також інші кошти, отримані партією; платежі та витрати; фінансові зобов'язання. Звіти політичних партій є загальнодоступними і віднедавна публікуються у спеціальному реєстрі – POLITDATA<sup>128</sup> з травня 2021 року. Перевірку звітів здійснює НАЗК. За порушення встановлених правил передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність.

## Імплементация

### Звітність політичних партій

Щоквартальні звіти політичних партій є основним інструментом перевірки політичного фінансування. До травня 2021 року кожна політична партія подавала до НАЗК свої звіти у двох форматах – електронному (pdf та xls) та паперовому. У свою чергу НАЗК публікувало ці звіти на своєму вебсайті (у форматах pdf та xls). Незважаючи на їх відкритість та доступність, такий формат звітів мав низку недоліків. Опубліковані на сайті звіти були доволі об'ємними та часто поганої якості. Експерти<sup>129</sup> вказують, що їх опрацювання займало багато ресурсів та часу, оскільки перед безпосереднім аналізом звіти потрібно було уніфікувати, очищати та оцифровувати<sup>130</sup>. Паперові звіти були дуже громіздкими і потребували значної кількості паперу. Наприклад, для друку звіту однієї доволі великої партії доводилося витратити 70–80 пачок паперу формату А4. А для транспортування звіту до НАЗК потрібно було декілька легкових авто або одна вантажівка<sup>131</sup>.

Ситуація із поданням партійних звітів кардинально змінилася у травні 2021 року, коли НАЗК повноцінно запустило електронної системи подання партійних звітів – POLITDATA<sup>132</sup>. Її запровадження підвищило прозорість партійних фінансів. З одного боку, громадськість отримала змогу перевіряти партійні звіти значно ефективніше через доступність та уніфікованість інформації, а з іншого боку, політичні партії своєю економили ресурси та час на подання звітності. На відміну від звичайного розміщення копій звітів на сайті НАЗК, POLITDATA передбачає автоматичне опрацювання такої інформації. Зокрема, крім відображення звітів у форматі xls, POLITDATA надає інформацію у вигляді статистичних та практичних даних з вбудованою можливістю пошуку необхідного звіту<sup>133</sup>. Всі дані в POLITDATA розміщуються у форматі відкритих даних API (машинозчитувальний формат), що значно спрощує роботу з партійними

<sup>128</sup> POLITDATA, (травень, 2021), електронний ресурс, розроблений НАЗК для спрощення, полегшення та економії ресурсів при поданні звітів політичних партій. НАЗК. Повідомлення про введення в експлуатацію реєстру POLITDATA, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/reyestr-politdata-u-promyslovij-ekspluatatsiyi-vid-sogodni-nazk-pryjmatyme-zvity-partij-za-2021-rik-lyshe-v-elektronnomu-vyglyadi/>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>129</sup> 1. Інтерв'ю з О. Коцюробою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з І. Фешенко, провідним аналітиком політичного фінансування Руху ЧЕСНО, особисто з Т. Хутор, головою правління ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 30 серпня 2021 року.

<sup>130</sup> Рух Чесно, Що з електронним реєстром фінансових звітів партій (29.07.2020), <https://www.chesno.org/post/4135/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>131</sup> Допис на Facebook-сторінці Руху "Чесно" про кількість паперу, необхідного для одного звіту політичної партії (11.11.2019), [https://www.facebook.com/chesno.movement/posts/2716024135103944?comment\\_id=2716325885073769](https://www.facebook.com/chesno.movement/posts/2716024135103944?comment_id=2716325885073769) (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>132</sup> POLITDATA - електронний ресурс, розроблений НАЗК для спрощення, полегшення та економії ресурсів при поданні політичними партіями звітів. НАЗК. Повідомлення про введення в експлуатацію реєстру POLITDATA (11.05.2021), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/reyestr-politdata-u-promyslovij-ekspluatatsiyi-vid-sogodni-nazk-pryjmatyme-zvity-partij-za-2021-rik-lyshe-v-elektronnomu-vyglyadi/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>133</sup> <https://politdata.nazk.gov.ua/#/reports>. Станом на 10 вересня 2023 року портал POLITDATA не працює, доступ до нього обмежено.

звітами для громадськості. Починаючи із 2021 року партійні звіти подаються лише в електронному вигляді до POLITDATA<sup>134</sup>. Для цього політичні партії та їх осередки реєструються у системі. Для цього політичні партії та їхні осередки реєструються у системі. Станом на вересень 2021 року у POLITDATA зареєстровано 112 політичних партій (із понад 600) та подано 31 звіт<sup>135</sup>. Після повномасштабного вторгнення, з 24 лютого 2022 року, доступ до публічної частини POLITDATA обмежено з метою захисту даних партій та інших користувачів в умовах воєнного стану<sup>136</sup>. Станом на вересень 2023 року доступ залишається обмеженим. Голова НАЗК декларує бажання покращити роботу порталу<sup>137</sup>.

Попри підвищення прозорості політичних фінансів, партії, на момент написання цього звіту, мають змогу не подавати свої звіти взагалі. У квітні 2020 року набрав чинності закон, який відстрочує подання звітів партіями до закінчення карантину, запровадженого через пандемію COVID-19. Запровадження таких заходів є скоріше примхою політичних партій, ніж гострою потребою, оскільки карантинні заходи жодним чином не перешкоджають поданню звітності. А з 7 березня 2022 року почав діяти Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни»<sup>138</sup>. Закон передбачає, що, серед інших звітних документів, партійні звіти мають бути подані протягом 3 місяців після закінчення або припинення воєнного чи надзвичайного стану за весь період відсутності звітності<sup>139</sup>. Відповідно, партії вже понад три роки мають можливість не подавати свої звіти. Через це громадськість не знала, скільки грошей було витрачено на місцеві вибори, що відбулися в жовтні 2020 року, і як політичні партії витрачали державні кошти.

26 вересня 2023 року Президент України підписав Закон, який відновлює обов'язок усіх політичних партій звітувати про свої фінанси та майно, а також функції НАЗК щодо перевірки цих звітів. Закон визначає, що парламентські партії будуть зобов'язані подати раніше неподані звіти (за 2020-2023 роки) про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру протягом 90 днів після набуття чинності закону. Інші політичні партії повинні будуть відзвітувати через 120 днів після набуття чинності закону. Закон також встановлює 90-денний термін для перевірки звітів НАЗК. Варто зазначити, що через майже трирічну паузу у поданні звітності НАЗК зіткнулося з деякими проблемами, оскільки має велику кількість звітів одразу, що не дозволить їх якісно опрацювати через стислі строки проведення перевірок. По-друге, ті політичні партії, які звітували в період карантину та війни, можуть опинитися в гіршому становищі, ніж

<sup>134</sup> Див. Національне агентство з питань запобігання корупції, Повідомлення про введення в експлуатацію реєстру POLITDATA (11.05.2021) (дата доступу: 10.09.2023).

<sup>135</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, 69 партій та 1 811 їхніх регіональних осередків зареєстровано POLITDATA з початку роботи Реєстру (20.07.2021), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/politychna-koruptsiyava-novyny/69-partij-ta-1-811-vihnih-regionalnyh-oseredkiv-zarevestruv-alyvsya-politdata-vid-pochatku-roboty-revestru/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>136</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Доступ до публічної частини Реєстру декларацій, Реєстру партійних звітів POLITDATA та Реєстру корупціонерів обмежено (24.02.2022), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/dostup-do-publichnovi-chastyni-revestru-deklaratsij-revestru-zvitiv-partij-politdata-ta-revestru-koruptsiонерiv-obmezhenno/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>137</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції планує вдосконалити реєстр звітів політичних партій POLITDATA та підвищити рівень діджиталізації в країні (08.05.2023), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/pro-nazk/nazk-planuye-udoskonalyty-revestru-zvitiv-politychnyh-partij-politdata-ta-pidvyshhyty-riven-tsyfrovizatsiyi-v-krayini/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>138</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>139</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції: коли політичні партії мають подавати майнові звіти через воєнний стан (05.05.2022), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/roz-yasnennya-nazk-koly-politychni-partiyi-mayut-podatuy-majnovi-zvity-zvazhayuchy-na-di-yu-voennogo-stanu/> (дата звернення: 10.09.2023).

інші, оскільки їхні звіти можуть привернути більше уваги з боку НАЗК та громадськості<sup>140</sup>.

Звіти виборчих фондів публікуються на сайтах НАЗК, ЦВК, ТБК тощо у форматах pdf та xls. Незважаючи на запровадження електронної системи подання звітів, їх не будуть розміщувати на POLITDATA. Такий підхід фактично спричиняє такі самі проблеми, які були раніше з квартальними звітами партій, а саме, що опрацювання звітів буде займати дуже багато часу і ресурсів. Навряд чи це призведе до ефективного контролю за фінансуванням виборчих кампаній. з боку держави та громадськості.

Рівень відкритості та доступності звітів про використання коштів місцевих виборчих кампаній є низьким. Якщо на загальнодержавних виборах (президента та парламенту) проблем із цим не виникає, ЦВК та НАЗК вчасно та повною мірою публікують виборчі звіти<sup>141</sup>, то на місцевих виборах ситуація є гіршою. Громадськість проводила моніторинг оприлюднення звітів партіями та кандидатами у 15 великих містах України під час місцевих виборів у 2020. За його результатами було виявлено, що партійні осередки на місцях не оприлюднили 55 % остаточних фінансових звітів. Натомість кандидати на посади міських голів оприлюднили лише 44 % всіх звітів<sup>142</sup>. Якість перевірок звітів також є низькою. За результатами вибіркового аналізу, проведеного громадськістю, виявлено, що значна частина ТБК не перевірила жодного звіту, а в ситуаціях, коли перевірку здійснювали, вона мала декларативний характер<sup>143</sup>. Ця проблема, на думку експертів, виникає через те, що ТБК більше зайняті підрахунком голосів і опрацюванням результатів виборів, тому в них немає можливості для належної перевірки фінансових звітів<sup>144</sup>.

### Внески на підтримку політичних партій

Незважаючи на відкритість фінансових звітів партії та можливість проконтролювати кожне надходження до бюджету партії, не можна стверджувати про повну прозорість фінансування партій в Україні. Майже неможливо зрозуміти, хто фінансує партії та в яких обсягах це здійснюється. Законодавчі вимоги щодо фінансування партій можна доволі легко обійти за допомогою напрацьованих схем, найпопулярніші з яких розкриємо нижче.

*1) Використання підставних донорів.* Ця схема полягає в такому: особа, зацікавлена у фінансуванні партії, передає готівкові кошти іншим (підставним) особам. Останні своєю чергою переказують ці кошти від свого імені на рахунок партії та отримують за це винагороду. Оскільки максимальний розмір добровільного внеску від фізичної особи становить 75 000 євро, то для передачі великих сум коштів не потрібно залучати багато підставних донорів. Як вказують експерти, крім підставних «бідних» донорів

<sup>140</sup> 1. Інтерв'ю з О. Коцюробою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з І. Фещенко, провідним аналітиком політичного фінансування Руху ЧЕСНО, особисто з Т. Хутор, головою правління ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 30 серпня 2021 року.

<sup>141</sup> Інтерв'ю з О. Тимошук, юристом Центру демократії та верховенства права, Н. Шувар, юристом, дослідником Центру демократії та верховенства права, за участі Т. Хутор, голови правління ІЗІ, Ю. Шваба, аналітика ІЗІ, Київ, 14 вересня 2021 року.

<sup>142</sup> Опора, Експерти обговорили проблеми фінансування виборів для напрацювання рішень на парламентській робочій групі (22.04.2021), <https://oporaua.org/news/vybory/23034-eksperti-obgovorili-problemi-viborchikh-finansiv-shchob-napratsiuvati-yikh-virishe-nia-na-parlamentskii-robocchii-grupi> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>143</sup> Див. Опора, Експерти обговорили проблеми фінансування виборів для напрацювання рішень на парламентській робочій групі (22.04.2021) (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>144</sup> Інтерв'ю з О. Коцюробою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

(відсутність коштів у яких можна легко довести), існують схеми з підставними «багатими» донорами. Тобто політичні партії шукають осіб, які можуть пояснити законність своїх коштів, і через них фінансують партії. Наприклад, одна партія отримувала кошти безпосередньо від вищого керівництва великих українських компаній, які належать олігарху<sup>145</sup>.

2) *Використання підставних юридичних осіб та громадських організацій.* Ця схема є аналогічною до попередньої, проте замість фізичних осіб використовуються юридичні особи. Наприклад, у 2019 році одна з найбільших партій в Україні отримала приблизно 90 000 євро від двох компаній, зареєстрованих однією людиною за місяць до переказу коштів. Приблизно таку саму схему використовувала також владна партія<sup>146</sup>. Експерти зазначають, що трапляються випадки, коли сума пожертви юридичної особи дорівнює (або навіть більша) від її сукупного річного доходу<sup>147</sup>. Через фінансування партій юридичними особами можливо обійти й обмеження щодо фінансування іноземними громадянами. Наприклад, іноземний громадянин може вкласти кошти в юридичну особу, зареєстровану в Україні, і остання своєю чергою може цілком легально фінансувати партію<sup>148</sup>.

### Фінансування виборчих кампаній

Під час виборчих кампаній також існує багато способів для політичних партій приховати свої надходження і витрати. Наведемо найпоширеніші із них:

1) *Використання однойменних із партією громадських організацій.* Для реалізації цього способу реєструється громадська організація, яка має однакову назву з партією. Потім громадська організація фінансує політичну рекламу, виплачує заробітну плату працівникам, агітаторам та членам партійних штабів. За ці витрати політична партія не звітує, оскільки де-юре їх здійснювала окрема юридична особа. Наприклад, таку схему активно використовували під час місцевих виборів у 2020 році<sup>149</sup> та парламентських виборів у 2019 році<sup>150</sup>.

2) *Приховування витрат на рекламу у соціальних мережах.* Популярність політичної реклами в соціальних мережах стрімко зростає. За підрахунками громадськості, у першому півріччі 2020 року політики витратили на рекламу у Facebook близько 850 тис. доларів, а за аналогічний період у 2021 році – 1,2 млн доларів<sup>151</sup>. Попри такі великі витрати, партії переважно про це не звітували<sup>152</sup>. У результаті велика кількість коштів,

<sup>145</sup> Інтерв'ю з І. Фещенко, провідним аналітиком політичного фінансування Руху ЧЕСНО, особисто з Т. Хутор, головою правління ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 30 серпня 2021 року.

<sup>146</sup> Рух "Чесно" про фінансування партій: "Батьківщину" на 3 мільйони профінансували компанії з ознаками фіктивності (27.02.2020), <https://www.chesno.org/post/3843/> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>147</sup> 1. Інтерв'ю з О. Коцюрбою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з І. Фещенко, провідним аналітиком політичного фінансування Руху ЧЕСНО, особисто з Т. Хутор, головою правління ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 30 серпня 2021 року.

<sup>148</sup> Інтерв'ю з О. Коцюрбою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>149</sup> Громадське.Волинь. Партія "Свідомі" кілька місяців агітувала через громадські організації і не показала цього у звіті партії (15.03.2021), <https://hromadske.volyn.ua/svidomi-kil-ka-misiatsiv-vely-kampaniiu-cherez-ho-i-ne-pokazaly-ts-oho-u-partivnomu-zviti/> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>150</sup> Рух "Чесно" про фінансування партій, Неприбуткові громадські організації профінансували партії на 25,6 млн грн. Неофіційно - значно більше (09.04.2020), <https://www.chesno.org/post/3923/> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>151</sup> Рух "Чесно" про фінансування виборчих кампаній, Витрати політиків на рекламу в соцмережах зросли на третину у 2021 році (11.08.2021), <https://www.chesno.org/post/4853/> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>152</sup> Рух "Чесно" про політичну рекламу, як оплачувати рекламу в соцмережах з виборчого фонду та як про неї звітувати? (18.09.2020) <https://www.chesno.org/post/4217/> (дата звернення: 11.09.2023).

витрачених на вибори, залишалася в тіні. Експерти зазначають, що на практиці є декілька проблем зі звітуванням про витрати на рекламу у соціальних мережах, але серед них можна виокремити:

- відсутність зручного способу оплачувати рекламу з рахунка виборчого фонду. Вона виникає через неможливість оплати реклами у Facebook юридичними особами та через відсутність офіційного представництва компанії в Україні<sup>153</sup>;

- відсутність окремої категорії витрат (графі) у формах остаточних та проміжних звітів, які затверджує ЦВК<sup>154</sup>. Експерти вважають, що форму звітів потрібно більше деталізувати, оскільки на сьогодні під графу «інші витрати» підпадає значний обсяг можливих операцій, які потрібно виділити окремо.

- Поширення проблеми тіньових готівкових коштів, які партії використовують під час виборів. Велика сума коштів на оплату праці партійних спостерігачів і членів виборчих дільниць надходить готівкою та виплачується «в конвертах» (без декларування та оподаткування)<sup>155</sup>. За підрахунками одного з опитаних експертів, для організації виборчої кампанії потрібно приблизно пів мільйона осіб<sup>156</sup>. Тож можна лише уявити масштаби зазначеної проблеми.

#### Відповідальність за порушення законодавчих вимог

Широке використання описаних схем є можливим з огляду на низку причин, проте основною, на нашу думку, є проблема уникнення відповідальності та незначні санкції за порушення законодавства. Крім загальних проблем притягнення до адміністративної відповідальності, які ми описували в розділі 7.4, 8.1 та 8.4, справам, пов'язаним із порушенням вимог щодо фінансування партій та виборів, притаманні певні особливості.

Ефективність адміністративної відповідальності за порушення правил фінансування політичних партій (виборчих кампаній) та звітування («партійні справи») є надзвичайно низькою. Суди закривають більшість адміністративних справ, що не дозволяє притягати винних осіб до відповідальності. За статистикою НАЗК, у 2020 році суди закрили 299 партійних справ, що складає 88% від усіх, які розглядалися судами. З них 198 справ (66%) було закрито у зв'язку зі спливом процесуальних строків, 81 справа (27%) через відсутність складу правопорушення, а 8 справ (2,7%) у зв'язку із малозначністю діяння. Тенденція із закриттям справ щороку збільшується, оскільки у 2018 році суди закрили 77% справ, а у 2019 - 82%<sup>157</sup>. Фактично, адміністративне стягнення накладається у 12% випадків, але навіть коли це відбувається санкції за порушення не дозволяють повною мірою запобігати правопорушенням у майбутньому, оскільки середній розмір штрафу накладеного судами у 2020 році складає лише 144

<sup>153</sup> Інтерв'ю з О. Коцюробою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>154</sup> Рух Чесно про політичну рекламу, як оплачувати рекламу в соціальних мережах з виборчого фонду та як про неї звітувати?

<sup>155</sup> Опора, Експерти обговорили проблеми фінансування виборів для напрацювання рішень на парламентській робочій групі (22.04.2021) та Інтерв'ю з О. Коцюробою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>156</sup> Інтерв'ю з І. Фещенко, провідним аналітиком політичного фінансування Руху ЧЕСНО, особисто з Т. Хутор, головою правління ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 30 серпня 2021 року.

<sup>157</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні за 2020 (2021) рік, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK\\_Nats.dopovid\\_15\\_06.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf) (дата звернення: 11.09.2023), с. 22-23.

євро<sup>158</sup>. Серед основних недоліків при розгляді судами вказаної категорії справ (крім загальних недоліків, притаманних усім адміністративним справам) експерти виокремлюють:

- відсутність чітко закріпленого суб'єкта вчинення адміністративного правопорушення, який відповідає за подання звіту політичної партії, та місця вчинення такого правопорушення, що впливає на підслідність таких справ<sup>159</sup>;
- недостатність часу (24 години) для складення протоколу з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення;
- відсутність граничного строку, протягом якого представники НАЗК зобов'язані направити протокол після його складення до суду;
- неоднозначність практики судів щодо повернення матеріалів справи у разі порушення підсудності тощо<sup>160</sup>.

Ефективність кримінальної відповідальності є ще нижчою. За результатами розгляду 22 повідомлень про виявлення фактів вчинення кримінального правопорушення, які НАЗК направило до поліції, було відкрито лише 11 проваджень, жодне із яких не дійшло до суду. А за весь час існування статті Кримінального кодексу (з 2006 року) було ухвалено лише 1 обвинувальний вирок<sup>161</sup>.

**Таблиця 7. Підсумок статті 7.3**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Національне законодавство України відповідає стандартам щодо політичного фінансування, закріпленим у статті 7.3 Конвенції ООН проти корупції. Закони встановлюють обґрунтовані обмеження на фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також державне фінансування політичних партій та їхню звітність.
Практичне застосування	Помірне	Встановлені законодавчі вимоги виконуються не завжди вдало. Вимоги щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній доволі легко можна обійти, для цього використовується низка схем. Проте прозорість та доступність звітів, поданих політичними партіями, дозволяє громадськості помічати такі порушення та контролювати партійні фінанси. Звітність політичних партій була тимчасово призупинена під час карантину та воєнного стану, але найближчим часом буде відновлена. Громадськість та органи державної влади зможуть контролювати бюджетні витрати одразу за кілька років, але через великий обсяг матеріалу існують побоювання

<sup>158</sup> Див. Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики в Україні за 2020 (2021) рік, с. 23.

<sup>159</sup> Інтерв'ю з О. Коцюробою, старшою радницею з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>160</sup> ОПОРА, Правовий аналіз підтримки з проблем законодавчого регулювання виборчих фінансів, судової практики та рекомендацій (22.04.2021), <https://www.oporaua.org/news/vybory/23033-iuridichni-analiz-opori-shchodo-problem-zakonodavchogo-reguliuвання-vib-orchikh-finansiv-sudova-praktika-ta-rekomendatsiy> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>161</sup> Див. ОПОРА, Правовий аналіз підтримки з проблем законодавчого регулювання виборчих фінансів, судової практики та рекомендацій (22.04.2021).

		щодо низької якості перевірок. Надзвичайно низька ефективність кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення вимог про звітування та фінансування партій не дозволяє притягувати правопорушників до відповідальності.
--	--	--

#### **Позитивні практики**

- Запровадження електронної системи подання партійних звітів (POLITDATA) значно підвищило прозорість та доступність інформації про партійні фінанси.
- Державне фінансування політичних партій є на достатньо високому рівні.
- Контроль за партійними фінансами з боку НАЗК є ефективним та якісним.

#### **Негативні практики**

- Політичні партії мають змогу не подавати свої звіти протягом більше ніж три роки.
- Звіти виборчих фондів під час місцевих виборів практично не публікуються та не перевіряються контролюючими органами.
- Законодавчі вимоги та обмеження щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній можна доволі легко обійти. Існують низка поширених для цього способів.
- Проблеми із механізмом притягнення до відповідальності дозволяють правопорушникам уникати відповідальності.

### **4.1.5 Статті 7.4, 8.1, 8.5 КООНПК. Конфлікт інтересів та декларування активів**

#### **Законодавча база**

##### Декларування

Одним із основних механізмів запобігання корупції є подання державними службовцями декларацій про майно. В Україні існують чотири типи декларацій:

- кандидата на посаду – подається до обрання на посаду;
- щорічна – подається всіма декларантами щороку;
- перед звільненням – подається декларантом перед звільненням, охоплює період, за який не було подано декларацій;
- після звільнення – подається через рік після звільнення.

Закон про запобігання корупції<sup>162</sup> передбачає детальний перелік осіб, які зобов'язані подавати декларації. Він є доволі об'ємним та охоплює практично всіх державних службовців з різних гілок влади. Декларуванню підлягає все, що є у власності декларанта, та те, чим він користується або фактично володіє. До декларацій також вносяться відомості про членів сім'ї та їхні активи. Дані в деклараціях є загальнодоступними, проте не розкривають особистих даних декларанта таких як паспортні дані, номери банківських рахунків, місцезнаходження об'єктів, місця проживання осіб тощо. Перевірку декларацій здійснює НАЗК. Для цього передбачено декілька механізмів: контроль за своєчасністю подання; контроль за правильністю та повнотою заповнення декларації; логічний та арифметичний контроль; повна перевірка декларацій; моніторинг способу життя декларанта. За порушення правил декларування передбачена кримінальна та адміністративна відповідальність.

<sup>162</sup> Стаття 45 Закону України "Про запобігання корупції", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>, (дата звернення: 10.02.2024).



## Запобігання конфлікту інтересів

Правила щодо усунення та запобігання конфлікту інтересів поширюються на всіх державних службовців, у тому числі на суддів, прокурорів, вищих посадових осіб держави. Спеціалізовані закони можуть встановлювати певні особливості щодо врегулювання конфлікту інтересів окремих категорій осіб. Закон про запобігання корупції покладає на державних службовців певні обов'язки для врегулювання/запобігання конфлікту інтересів і регулює застосування заходів щодо його усунення. Заходи передбачають здійснення певних дій – від обмеження доступу до інформації до звільнення особи. НАЗК є основним органом, який на загальнодержавному рівні здійснює моніторинг та контроль за дотриманням правил щодо врегулювання/запобігання конфлікту інтересів. Варто також зазначити, що в судах та прокуратурі частину функцій НАЗК у цій сфері виконують органи суддівського/прокурорського самоврядування (детальніше у Статті 11.1 та 11.2). За порушення вимог щодо конфлікту інтересів передбачено адміністративну та дисциплінарну відповідальність. Санкції за порушення є різними – від штрафів до конфіскації доходу/дарунка. Разом із основною санкцією може застосовуватися заборона займатися певним видом діяльності. Рішення суду приймається з урахуванням обставин правопорушення.

## **Імплементация**

### Подання декларації, їх доступність та функціонування реєстру декларування

Подання декларацій є складним процесом, особливо для тих осіб, що подають її вперше. Труднощі можуть виникати як з правильністю відображення інформації, так і з самим процесом подання. Для їх уникнення НАЗК проводить кампанію щодо правильності заповнення декларацій, яка заслуговує на позитивні оцінки. Зокрема, НАЗК:

- надає технічну підтримку<sup>163</sup> (онлайн та за телефоном) у разі виникнення труднощів та розміщує рекомендації щодо роботи з реєстром<sup>164</sup>;
- надає роз'яснення щодо правильного заповнення декларацій, які добре сприймаються багатьма користувачами та регулярно оновлюються<sup>165</sup>;
- надає індивідуальні роз'яснення - за інформацією органу, вони надали понад 40 тис. таких роз'яснень під час звітного періоду в 2021 році<sup>166</sup>;
- проводить навчання щодо правильного декларування. Зокрема, створено окремий сайт, присвячений виключно декларуванню<sup>167</sup>; створено серію

---

<sup>163</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Технічна допомога в роботі з Реєстром декларацій (10.09.2020),

<https://nazk.gov.ua/uk/departament-perevirky-deklaratsij-ta-monitoringu-sposobu-zhyttva/tehnichna-dopomoga/?fbclid=IwAR3O2Phs8VqkN8q3gePCVLoEB2zrUIASCZVsLJS6eYPrBtm3ambW7hgBJZU>, (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>164</sup> Сторінка "Рекомендації щодо роботи з Єдиним державним реєстром декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування" на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/uk/rekomendatsiyi-pry-roboti-z-yedrd/> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>165</sup> База знань та роз'яснення щодо роботи з реєстрами на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>166</sup> З них 16 000 надано Контакт-центром НАЗК, 25 000 відповідей надано з технічних питань, 657 письмових відповідей надано на запити щодо декларування. Національне агентство з питань запобігання корупції. Деклараційна кампанія 2021 року завершилася: подано майже 800 тисяч декларацій (01.04.2021) <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/kampaniya-deklaruvannya-2021-zavershena-nadijshlo-majzhe-800-tysyach-deklaratsij/> (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>167</sup> Декларуй 2022. Веб-сторінка з роз'ясненнями щодо заповнення декларацій, <https://deklaruy.org.ua/> (дата звернення: 11.09.2023).

навчальних відео щодо декларування<sup>168</sup>; розроблено навчальний проєкт «Декларуйся правильно» для декларантів та всіх охочих, від кого це може вимагатися в майбутньому<sup>169</sup>.

Окрім НАЗК доволі відчутну допомогу декларантам надає громадськість. Наприклад, після запровадження декларування представники громадськості створили чат-бот, який дозволяє декларантам правильно заповнити декларацію<sup>170</sup>. Окремі державні органи<sup>171</sup> та саме НАЗК<sup>172</sup> на своїх офіційних ресурсах рекомендували користуватися цим інструментом.

Позитивно можна оцінити доступність та відкритість декларацій. Усі декларації, окрім декларацій окремих осіб, що здійснюють функції, пов'язані з державною безпекою, опубліковані в Реєстрі<sup>173</sup>. Доступ до декларацій є вільним, безкоштовним та цілодобовим<sup>174</sup>. Для зручності у Реєстрі функціонує проста та зрозуміла система пошуку. Декларації можна шукати за ім'ям особи, а знайдені варіанти відсортовувати за вісьмома критеріями. Система зберігає декларації з 2015 року і по сьогодні, за цей час у Реєстрі назбиралося понад 6 млн документів<sup>175</sup>.

Попри хорошу роботу НАЗК стосовно надання допомоги щодо декларування актуальним залишається питання спрощення процесу заповнення декларацій. Наприклад, досі не впроваджено автоматичне заповнення тих розділів декларації, які містять відомості, котрі можна отримати з інших державних реєстрів (нерухомість, транспортні засоби тощо). На думку експертів, впровадження цього механізму суттєво б полегшило процес заповнення декларацій та зменшило б кількість ненавмисних помилок.

З початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну, доступ до публічної частини Реєстру було обмежено<sup>176</sup>. Це пов'язано з необхідністю захисту особистих даних

<sup>168</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Відеопосібник з отримання кваліфікованого електронного підпису на YouTube-каналі НАЗК (22.03.2021) <https://www.youtube.com/watch?v=sIRgXNXzLrw&list=PLQCyS3bbFoFd0KaQp9bASgvqCGdvT6yZ9> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>169</sup> Бюро доброчесності НАЗК, сторінка проєкту "Декларуй правильно" на офіційному веб-сайті, <https://prosvita.nazk.gov.ua/category/deklaruisya-pravvlnno/pro-elektronne-deklaruvannya> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>170</sup> Антикорупційний штаб, сторінка чат-бота "ТАРАС", який допомагає державним службовцям точно і швидко заповнювати електронні декларації, <https://shtab.net/pages/view/taras-chatbot> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>171</sup> Державна інспекція енергетичного нагляду, Інформація про чат-бот "Держслужбовець Тарас", <https://sies.gov.ua/zapobigannya-ta-protidiya-korupciyi/informacijno-analitichni-materiali/informaciya-shchodo-chat-botu-d-erzhsluzhbovec-taras> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>172</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, 5 днів до завершення кампанії декларування за 2020 рік (27.05.2020), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/5-dniv-do-kintsya-kampaniyi-deklaruvannya-2020/> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>173</sup> Українська правда, СБУ скасувала акт про засекречення декларацій керівництва - НАЗК (07.04.2020), <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/7/7246886/> (дата звернення: 12.09.2023) та Національне агентство з питань запобігання корупції, НАЗК та СБУ забезпечили прозорість декларацій вищих посадових осіб органів безпеки (07.04.2020),

[https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-ta-sbu-zabezpechuyut-prozorist-deklaruvannya-vysokoposadovtsiv-spetssluzhby/?fbclid=IwAR0LV9J7fsV4URvK8\\_cEsEAq2eL3ztCp6jTVvIo-wQG7vLqxqgvdtZm2Upo](https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-ta-sbu-zabezpechuyut-prozorist-deklaruvannya-vysokoposadovtsiv-spetssluzhby/?fbclid=IwAR0LV9J7fsV4URvK8_cEsEAq2eL3ztCp6jTVvIo-wQG7vLqxqgvdtZm2Upo) (дата звернення: 12.09.2023) та Радіо Свобода, Зеленський попросив Раду засекретити декларації керівництва СБУ. Тепер він каже, що ще раз обговорить це з Бакановим - Схеми (20.05.2020), <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-zelenskyy-sbu-deklaratsiyi/30622226.html> (дата звернення: 12.09.2023) та Радіо Свобода, Зеленський попросив Раду засекретити декларації керівництва СБУ. "Засекретить мене, якщо зможете": статки керівників СБУ та іспанська таємниця Баканова (розслідування) (21.05.2020), <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/30626345.html> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>174</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Хід подання щорічних декларацій за 2021 рік, <https://public.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>175</sup> Див. Національне агентство з питань запобігання корупції, Хід подання щорічних декларацій за 2021 рік,

<sup>176</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Доступ до публічної частини Реєстру декларацій, Реєстру партійних звітів POLITDATA та Реєстру корупціонерів обмежено (24.02.2022),

декларантів. Станом на грудень 2022 року, є можливість зайти виключно у свій особистий кабінет декларанта за допомогою електронного ключа. Перша спроба відновити е-декларування була зроблена народними депутатами у вересні 2022 року, але вона так і не була підтримана парламентом через відсутність інтересу до неї. Однак у вересні 2023 року ВРУ проголосувала за новий закон про відновлення електронного декларування чиновників.<sup>177</sup> Він передбачав, що чиновники повинні подавати декларації не лише за 2023 рік, а й за два попередні роки, але їхні дані мають бути засекречені від громадськості з "міркувань безпеки". Остання умова була піддана різкій критиці з боку антикорупційних активістів, і на сайті Президента одразу ж з'явилася петиція з вимогою вето закону і врешті-решт відкрити реєстр майнових декларацій чиновників. Президент відреагував, наклавши вето на закон<sup>178</sup>, що по суті означає скасування останніх результатів голосування та відкриття процедури його повторного розгляду у ВРУ.

20 вересня 2023 року парламент ухвалив цей закон<sup>179</sup> з урахуванням пропозицій Президента. Реєстр має бути невідкладно відкритий для громадськості, а НАЗК має забезпечити приведення всіх підзаконних актів, інструкцій тощо у відповідність до нової процедури декларування. Однак деякі питання були ще більше посилені. Якщо декларант сплатить штраф у розмірі 17 000-42 500 гривень (390-980 євро) за невказання інформації в декларації на суму 1 342 000 гривень (30 700 євро), він не буде притягнутий до адміністративної відповідальності. Громадські організації розкритикували такий підхід.<sup>180</sup>

### Перевірка декларацій

Існує кілька механізмів перевірки декларацій:

- 1) Перевірка своєчасності подання декларації, логічний та арифметичний контроль, а також перевірка правильності та повноти заповнення декларації,
- 2) Повна перевірка декларацій,
- 3) Перевірка декларацій окремих категорій осіб.

У цьому розділі ми розглянемо повну перевірку декларацій як основний і комплексний механізм перевірки. Він спрямований на з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, наявності конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення чи необґрунтованості активів. Повна перевірка здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого НАЗК. Загалом до цього документа в експертів та громадськості немає суттєвих зауважень і його можна назвати

---

<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/dostup-do-publichnovyi-chastyny-revestru-deklaratsij-revestru-zvitiv-partij-politdata-ta-revestru-koruptsioneriv-obmezheni/> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>177</sup> Верховна Рада: Комітет з питань антикорупційної політики підготував та ухвалив три закони Верховною Радою у 2023 році, <https://www.rada.gov.ua/en/news/News/245334.html>, (дата звернення: 06.06.2024).

<sup>178</sup> Ірина Баланчук, Зеленський вето закону про декларації чиновників: реєстр має бути запущений негайно (12.09.2023), <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/12/7419429/> (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>179</sup> Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в умовах воєнного стану", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>, (дата звернення: 10.02.2024).

<sup>180</sup> Transparency International Україна, Потрібне ще одне вето: як ухвалений законопроект №9587-Д може зруйнувати систему е-декларування, <https://ti-ukraine.org/blogs/potribne-shhe-odne-veto-yak-prvjnyatyj-zakonoprojekt-9587-d-mozhe-zipsuvaty-sytemu-e-deklaruvannya/>, (дата звернення: 22.03.2024).

доволі якісним<sup>181</sup>. Разом із тим певну критику експертна громадськість висловлює щодо механізму автоматизованого розподілу декларацій, що підлягають перевірці, серед працівників НАЗК, оскільки він не забезпечує достатніх гарантій від неналежного впливу на процес розподілу справ<sup>182</sup>.

Ефективність повних перевірок можна оцінювати за кількісними та якісними показниками. Перший показник полягає в тому, що кількість перевірених декларацій (близько 1 000 на рік) є надзвичайно низькою порівняно із загальною кількістю декларацій (близько 950 000), поданих протягом року. Незважаючи на те, що це лише 0,1% від загальної кількості декларацій, це досить високий показник, враховуючи ресурси, якими володіє НАЗК.<sup>183</sup> Зважаючи на кількість поданих декларацій, пріоритет у повній перевірці надається деклараціям осіб, які займають відповідальні посади або посади із високими корупційними ризиками. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки дозволяє протидіяти топкорупції, але він має декілька недоліків. Зокрема, декларації державних службовців нижчого рівня практично не перевіряються. Це суттєво знижує ефективність декларування на місцях та дозволяє державним службовцям нижчого рівня уникати відповідальності за брехню в деклараціях<sup>184</sup>. Підвищити ефективність повних перевірок можна завдяки збільшенням ресурсів НАЗК, оскільки, на думку експертів ресурсів у органу для здійснення ефективних перевірок декларацій є недостатньо<sup>185</sup>. Своєю чергою, якість перевірок останніми роками суттєво підвищилася. Зокрема, на думку експертів, зараз ретельніше проводиться перевірка щодо ознак незаконного збагачення чи необґрунтованих активів<sup>186</sup>.

Суттєво вплинуло на ефективність проведення повних перевірок декларацій рішення КСУ у справі №13-р/2020<sup>187</sup>, яким було визнано неконституційним окремі положення Закону про запобігання корупції щодо декларування. Наслідком такого рішення стало зупинення 530 повних перевірок та закриття правоохоронними органами 4712 кримінальних проваджень щодо декларування недостовірної інформації. Крім того, одним із найсуттєвіших наслідків цього рішення є неможливість притягнення до відповідальності осіб, які збрехали в деклараціях за 2020 рік.

### Конфлікт інтересів

---

<sup>181</sup> Див. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), с. 91.

<sup>182</sup> Див. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), с. 101-102.

<sup>183</sup> НАЗК, Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf>, (дата звернення: 10.02.2024).

<sup>184</sup> Інтерв'ю з П. Іванініним, членом Ради Харківської громадської коаліції, головою Слобожанського ресурсного центру, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 9 вересня 2021 року.

<sup>185</sup> 1. Інтерв'ю з К. Бутко, активісткою ГО "Автомайдан", координаторкою проекту PROSUD, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 13 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з О. Калітенко, юрисконсульткою Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, керівницею ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 року.

<sup>186</sup> Див. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; за ред. М. Хавронюка, Альтернативний звіт з оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021) та інтерв'ю з О. Калітенко, юрисконсульткою Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 року.

<sup>187</sup> Рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020 від 27.10.2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" та Кримінального кодексу України, [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13\\_p\\_2020.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf) (дата звернення: 13.09.2023).

Основним органом, який здійснює моніторинг та контроль за виконанням законодавства з питань конфлікту інтересів, є НАЗК. Водночас подібні повноваження має низка інших органів. Наприклад, контроль за виконанням законодавства щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів здійснює Рада суддів України, у діяльності прокурорів – Рада прокурорів України. Проте великі повноваження щодо контролю за дотриманням законодавства з питань конфлікту інтересів є у Національній поліції (НП). Єдина відмінність між НАЗК і НП полягає у суб'єктах, щодо яких ці органи мають право складати протоколи. З 2020 року НАЗК складає протоколи за порушення законодавства про конфлікт інтересів виключно щодо високопосадовців (осіб, що займають відповідальні посади або посади з високим ризиком корупційних ризиків), а щодо інших суб'єктів – НП.

Законодавство з питань конфлікту інтересів, за оцінками експертів, є повним<sup>188</sup>, а його застосування не завжди однаковим. Цікаву думку стосовно цього питання висловив один з опитаних нами експертів. Він зауважив, що «за доволі довгий час існування цих норм (щодо конфлікту інтересів) навіть судді не до кінця розуміють, як правильно їх застосовувати»<sup>189</sup>. Зважаючи на складність законодавства на НАЗК покладені функції щодо надання індивідуальних та загальних роз'яснень (рекомендацій). Роботу НАЗК у цьому напрямі можна оцінити доволі позитивно. Голова НАЗК окремо вказував, що ці роз'яснення розроблено для виконання Конвенції ООН проти корупції<sup>190</sup>. Опитані експерти позитивно оцінюють оприлюднення проекту методичних рекомендацій для коментування, а також наявність більшої кількості практичних прикладів<sup>191</sup>. Утім, наголошують, що їхня якість може бути кращою, зокрема, на їхню думку, складні питання правозастосування залишилися поза увагою<sup>192</sup>. Також вони пропонують НАЗК створити онлайн-симулятори потенційних ситуацій щодо конфлікту інтересів, щоб державні службовці могли тренуватися і краще зрозуміти, як може виглядати конфлікт інтересів<sup>193</sup>.

Велику роль у запобіганні конфлікту інтересів відіграє також громадськість. Саме представники громадського сектору створили онлайн-інструмент «Приховані інтереси»<sup>194</sup>, який дозволяє автоматично виявляти конфлікт інтересів у діяльності державних службовців. Цей інструмент може автоматично аналізувати офіційний

---

<sup>188</sup> Інтерв'ю з О. Калітенко, юрисконсульт Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 року.

<sup>189</sup> Інтерв'ю з О. Калітенко, юрисконсульт Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 року та

Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу, (березень, 2018), Управління конфліктами інтересів в Україні та Національне агентство з питань запобігання корупції. Висновки та рекомендації, <https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/CoisumUA1.pdf> (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>190</sup> Див. О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; За редакцією М. Хавронюка, Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), стор. 86

<sup>191</sup> Див. О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; За редакцією М. Хавронюка, Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), стор. 86 та Інтерв'ю з О. Калітенко, радник з правових питань Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, Головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 р.

<sup>192</sup> Див. О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; За редакцією М. Хавронюка, Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), стор. 86 та Інтерв'ю з О. Калітенко, радник з правових питань Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, Головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 р.

<sup>193</sup> Див. О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; За редакцією М. Хавронюка, Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності реалізації державної антикорупційної політики (2021), стор. 86 та Інтерв'ю з О. Калітенко, радник з правових питань Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, Головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 р.

<sup>194</sup> Антикорупційний штаб, Домашня сторінка онлайн-інструменту «Приховані інтереси», яка зараз оновлюється, <https://shtab.net/pages/view/instrument-na-stadiji-onovlennya> (дата звернення: 13.09.2023).

документ на наявність конфлікту інтересів під час його прийняття<sup>195</sup>. Інструмент “Приховані інтереси” вже показує свою ефективність в НАЗК. За 3 місяці використання порталу було проаналізовано дві тисячі ризиків за чотирма фільтрами. За результатами цієї роботи розпочато 47 моніторингів<sup>196</sup>. Наразі проект оновлюється. Незабаром користувачі знову зможуть досліджувати конфлікти інтересів.

### Адміністративна відповідальність

Адміністративна відповідальність є основним видом відповідальності за порушення Закону про запобігання корупції. Вона покликана утримувати людей від порушення вимог закону та забезпечувати невідворотність покарання правопорушників. В Україні адміністративна відповідальність суттєво відрізняється від кримінальної. Зокрема, вона характеризується спрощеними стандартами захисту прав та інтересів особи, яку притягують до відповідальності, а також відмінною процедурою розгляду справ судами.

Незважаючи на доволі велику значущість адміністративної відповідальності для ефективної боротьби з корупцією в Україні, вона має низку недоліків, які доволі сильно зменшують її ефективність. Для цілей цього пункту виділимо три основні групи адміністративних справ<sup>197</sup>. На основі інформації, здобутої під час інтерв'ю з експертами, можна виділити такі недоліки процедури притягнення до адміністративної відповідальності:

#### *1) Повернення справ на доопрацювання*

Після виявлення правопорушення уповноважені особи складають адміністративний протокол. Потім його та інші матеріали справи направляють до суду. Після ознайомлення з цими матеріалами суди вирішують, чи є підстави для відкриття адміністративної справи. Якщо такі є, то починається розгляд справи, а у разі відсутності підстав суд має відмовити у відкритті справи. Проте судова практика сформувалася так, що у разі виявлення судами певних недоліків у матеріалах справи вони повертають їх на доопрацювання відповідному органу. Хоча таку процедуру взагалі не передбачено законом. Основним наслідком повернення справ судами стає неможливість притягнення осіб до відповідальності, оскільки строки притягнення спливають за час доопрацювання протоколів. Хоча варто зауважити, що кількість повернених справ з роками знижується. Наприклад, у 2018 році повернуто 13 % справ, пов'язаних із корупцією, наступного року – 10 %, а у 2020 році – лише 6 %<sup>198</sup>.

#### *2) Низькі санкції.*

Якщо суд вирішить, що особа винна, то він призначає покарання. Основне покарання – у вигляді штрафу. Але, крім цього, суд може застосувати додаткове покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю чи застосувати конфіскацію предметів або грошей. Статистика свідчить, що судді дуже лояльно ставляться до осіб, які вчинили правопорушення, пов'язані з корупцією.

<sup>195</sup> Інтерв'ю з С. Миткаліком, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

<sup>196</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2021 рік (2022), <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/zvit-nazk-final1.pdf> (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>197</sup> Корупційні правопорушення (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, порушення вимог фінансового контролю тощо), "партійні" правопорушення (неподання фінансової звітності та порушення вимог щодо внесків на підтримку партії), а також невиконання вимог НАЗК.

<sup>198</sup> Див. Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2020 рік (2021), с. 372.

Розміри призначених штрафів переважно є мінімальними або трохи вищими, ніж мінімальні. Наприклад, за порушення вимог щодо одержання подарунку закон встановлює штраф від 53 до 425 євро (у разі повторного вчинення). При цьому середній розмір штрафу, призначений судами за це правопорушення, у 2020 році становив 53 євро, тобто мінімальний поріг (статистика на основі 5 рішень)<sup>199</sup>.

### 3) Неоднорідна судова практика та нерівність сторін.

Науковці та експерти, опитані в рамках цього розділу, зазначають, що однією з основних проблем адміністративної відповідальності є неоднорідна судова практика. Доволі часто суди мають різне бачення щодо розгляду описаних категорій справ. Кожен суд тлумачить норми закону на свій розсуд, що суттєво знижує ефективність інституту адміністративної відповідальності загалом. Присутність особи, яка склала протокол (працівник НАЗК або НП), на судовому засіданні не обов'язкова. У результаті мотиви та пояснення особи, яка склала протокол та яка набагато краще знає справу, не враховуються судами. Рішення суду першої інстанції може бути оскаржено в апеляцію лише особою, щодо якої було складено протокол. Прокурори такої можливості у цій категорії справ не мають. У результаті, якщо рішення суду першої інстанції було прийнято на користь особи, щодо якої складено протокол, воно залишається в силі і не оскаржується.

**Таблиця 8. Підсумок статей 7.4, 8.1 та 8.5**

	Оцінка	Коментарі
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство щодо декларування та конфлікту інтересів є високоякісним та відповідає вимогам статей 7 та 8 Конвенції ООН проти корупції. Закон встановлює широке коло декларантів та активів, які підлягають декларуванню, а також достатньо способів для здійснення ефективної перевірки декларацій. Законодавство забезпечує достатньо гарантій для запобігання конфлікту інтересів та передбачає багато способів щодо його врегулювання.
Практичне застосування	Помірне	Велика кількість декларантів, широкий обсяг активів, які підлягають декларуванню та доступність і відкритість декларацій дають підстави стверджувати, що інститут декларування функціонує належним чином. Проте через недостатність ресурсів та проблеми з окремими інструментами контроль за деклараціями не є повністю ефективним. Декларації державних службовців нижчого рівня часто залишаються поза увагою держави. Діяльність НАЗК щодо виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, а також щодо надання методологічної допомоги з цих питань заслуговує на позитивну оцінку. Проте низька

<sup>199</sup>Див. Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2020 рік (2021), с. 377.

		ефективність інституту адміністративної відповідальності дозволяє уникати покарання не тільки за порушення правил декларування та дотримання вимог щодо конфлікту інтересів, але й за порушення всього антикорупційного законодавства.
--	--	--

#### **Позитивні практики**

- Методологічна підтримка, яку надає НАЗК у процесі декларування є якісною та суттєво допомагає декларантам.
- Встановлені механізми перевірок є достатніми для забезпечення повноцінного контролю над деклараціями. Якість повних перевірок суттєво збільшилась останніми роками.
- НАЗК ефективно здійснює моніторинг та контроль за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів.
- Громадськість зацікавлена та залучена до розвитку процесу перевірок на наявність конфлікту інтересів.

#### **Негативні практики**

- Процес подання декларацій є доволі складним і потребує спрощення.
- Кількість повних перевірок декларацій є невеликою у зв'язку із недостатністю ресурсів у НАЗК. Декларація чиновників нижчого рівня майже не перевіряються.
- Відсутність обов'язковості подання електронних декларацій після повномасштабного вторгнення (в процесі змін).
- Низька ефективність інституту адміністративної відповідальності дозволяє уникати покарання за порушення антикорупційного законодавства.

### **4.1.6 Статті 8.4 та 13.2 Механізми повідомлення та захист викривачів**

#### **Законодавча база**

Питання захисту викривачів, повідомлень про корупцію, виплати винагороди викривачам тощо регулюється Законом про запобігання корупції<sup>200</sup>. Розділ, присвячений викривачам, додано в закон у 2019 році, тому широкої практики його застосування, ще немає. У розумінні закону викривачем може бути лише фізична особа, яка:

- 1) володіє інформацією про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи іншого порушення Закону про запобігання корупції та переконана у такій інформації;
- 2) отримала інформацію у зв'язку з трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання або участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання;
- 3) повідомила про таку інформацію.

Викривач може повідомити про корупцію через три можливих канали повідомлення: внутрішні (повідомлення до органу, де працює викривач); зовнішні (повідомлення

<sup>200</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.09.2023).



через інших осіб); регулярні (повідомлення до уповноважених органів, а саме: прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Державного бюро розслідувань (ДБР) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Всі ОДВ, ОМС, юридичні особи публічного права зобов'язані створити та забезпечити функціонування внутрішніх каналів. Своєю чергою, прокуратура, поліція, НАБУ, ДБР та НАЗК, крім внутрішніх, зобов'язані забезпечити функціонування також регулярних каналів. Незалежно від того, як було подано повідомлення, воно реєструється в Єдиному порталі повідомлень викривачів<sup>201</sup> – спеціальній системі, яка акумулює інформацію про всі повідомлення від викривачів. Держателем порталу є НАЗК, а доступ до неї обмежений. Повідомлення викривача розглядається протягом 10 днів, і у разі підтвердження фактів розпочинається внутрішня перевірка або матеріали справи передаються до органу досудового розслідування. Якщо повідомлення викривача базується на здогадках або непідтверджених даних, то воно повертається викривачу і розглядається як звернення громадян.

З метою захисту викривачів та їхніх близьких осіб Закон про запобігання корупції надає відповідні гарантії, зокрема:

1. Захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, майно тощо (надається охорона, засоби захисту, можлива зміна документів та/або зовнішності);
2. Захист трудових прав (неможливість звільнення, відмови у прийнятті на роботу або притягнення до дисциплінарної відповідальності);
3. Право на конфіденційність та анонімність;
4. Право на отримання безоплатної правової та психологічної допомоги;
5. Право на звільнення від юридичної відповідальності (в окремих випадках);
6. Право на отримання винагороди (у разі повідомлення про корупційне правопорушення, яке завдало збитків державі на приблизно 372 000 євро. Розмір винагороди становить 10 % від завданих збитків, але не може бути більшим ніж приблизно 562 000 євро).

## **Імплементация**

Як зазначено вище, інститут захисту викривачів є доволі новим для України, саме тому широкої практики його застосування ще немає. Тому ефективність нового законодавства та його імплементації оцінюється через конкретні кейси та нещодавно отримані статистичні дані.

## **Повідомлення про корупцію**

Чинний Закон про запобігання корупції передбачає функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів<sup>202</sup>. На момент написання цього звіту сам портал був створений і офіційно переданий НАЗК. Певний час портал працював у тестовому режимі, до якого було підключено 9 відомств. Національне агентство створило робочу групу, яка працювала над тим, щоб забезпечити запуск порталу в комерційну експлуатацію у строки, визначені Державною антикорупційною програмою на 2023-2025 роки (липень-серпень 2023 року). Нарешті, 6 вересня 2023 року НАЗК запустило обіцяний Портал, де громадяни можуть повідомляти про виявлені ними випадки корупції. Поки що до нього підключено лише два відомства, але протягом 180 робочих днів буде

<sup>201</sup> НАЗК, Єдиний портал звернень викривачів, <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/>, (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>202</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Єдиний портал повідомлень викривачів - головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/>, (дата звернення: 03.09.2023).

додано ще понад 92 000 організацій. Портал є зручним інструментом, який мінімізує людський фактор та унеможливує втручання в систему і витік інформації. Будь-яка особа, якій стало відомо про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, може повідомити про нього через портал. За перший місяць роботи (вересень 2023 року) вже зафіксовано 345 звернень, з яких 84 перебувають у процесі опрацювання, а 47 - вже розглянуті відповідними органами. Нещодавно представники громадськості опублікували Моніторинговий звіт щодо виконання Закону про запобігання корупції в частині захисту викривачів окремими органами виконавчої влади<sup>203</sup>. У цьому звіті, зокрема, досліджувалося функціонування внутрішніх каналів повідомлення. За його результатами дослідники дійшли висновку, що станом на кінець 2020 року більшість проаналізованих органів лише фрагментарно виконали вимоги Закону про запобігання корупції в частині роботи з повідомленнями викривачів та їхнім захистом<sup>204</sup>.

Проаналізувавши регулярні канали повідомлення, які функціонують у НАБУ, НАЗК, ДБР, МВС та прокуратурі, можна стверджувати, що загалом вони забезпечують належні умови для повідомлення. НАЗК, НАБУ, ДБР та МВС створили можливість повідомлення через доволі зручну і зрозумілу онлайн-форму на сайті, електронну пошту або телефоном<sup>205</sup>. В Офісі Генерального прокурора і Національній поліції є можливість повідомити про корупційні дії або інші порушення лише щодо конкретних працівників цих органів, проте не можна повідомити про корупцію в інших структурах<sup>206</sup>. На всіх перелічених вебсайтах зберігається можливість подати повідомлення анонімно. Відповідні розділи з можливістю повідомлення можна з легкістю знайти на офіційних вебсайтах усіх перелічених органів.

Опитані нами для цього звіту викривачі вважають, що на сьогодні немає суттєвих перешкод для повідомлення. На їхню думку, кожен громадянин може вільно повідомити про корупцію, оскільки для цього є достатньо засобів та інформаційної підтримки<sup>207</sup>. Незважаючи на це, профільні експерти вказують на деякі проблеми в цьому контексті:

1) *Відсутність механізмів повідомлення про корупцію, пов'язану з державною таємницею.* Фактично законодавство не регулює особливостей повідомлення про корупцію, пов'язану з державною таємницею. Саме тому викривачі з огляду на страх

---

<sup>203</sup> Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції, (серпень, 2021), Моніторинговий звіт щодо виконання центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями положень Закону України "Про запобігання корупції" в частині захисту викривачів у 2020 році, <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/research-nazk-v-NN-3.pdf>, (дата доступу: 14.09.2023).

<sup>204</sup> Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції, (серпень, 2021), Резюме моніторингового звіту щодо виконання центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями положень Закону України "Про запобігання корупції" в частині захисту викривачів у 2020 році, <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/poiscu-papier-ukr-NN-1-1.pdf>, (дата доступу: 14.09.2023), с.12.

<sup>205</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, сторінка "Повідомити про корупцію" на офіційному веб-порталі, <https://nazk.gov.ua/uk/povidomyty-pro-koruptsiyu/> (дата звернення: 07.09.2023) та

Національне антикорупційне бюро України, сторінка "Найпоширеніші запитання" на офіційному веб-порталі, <https://nabu.gov.ua/activity/navposhyrenishi-zapytannya/> (дата звернення: 07.09.2023) та

Державне бюро розслідувань, сторінка "Подати звернення" на офіційному веб-порталі, <https://dbr.gov.ua/contact-forms> (дата звернення: 07.09.2023) та

Міністерство внутрішніх справ України, сторінка "Запобігання корупції" на офіційному веб-порталі, <https://mvs.gov.ua/activity/prevention-corruption> (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>206</sup> Генеральна прокуратура України. Форма для повідомлення про корупцію, [https://old.gp.gov.ua/ua/corruption\\_notice\\_form.html](https://old.gp.gov.ua/ua/corruption_notice_form.html) (дата звернення: 07.09.2023) та Національна поліція України. Форма для повідомлення про корупцію, <https://www.npu.gov.ua/gromadyanam/povidomiti-pro-korupciyu-v-policiyi> (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>207</sup> 1. Інтерв'ю з О. Поліщуком, антикорупційним уповноваженим-викривачем, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року та 2. Інтерв'ю з Р. Маржан, прокурором Чортківської місцевої прокуратури-викривач. Інтерв'ю з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

відповідальності за розголошення державної таємниці неохоче повідомляють про неї. Більше того, викривачі такої корупції обмежені у використанні зовнішніх каналів повідомлення, оскільки особи, яким вони можуть повідомити (журналісти, народні депутати тощо), не зможуть у зв'язку з обмеженнями закону опрацювати таку інформацію<sup>208</sup>. Ця проблема є надзвичайно актуальною для України сьогодні, оскільки з 2014 року виникає багато корупційних схем, пов'язаних із оборонними закупівлями<sup>209</sup> і вони лише набрали обертів після 2022 року.

## 2) Відсутність гарантій анонімності та конфіденційності на практиці.

Експертна громадськість стверджує, що органи влади підходять до створення каналів повідомлення формально. У результаті до електронних скриньок та журналів реєстрації повідомлень можливий доступ для широкого кола осіб. Також державні органи не мають належного програмного забезпечення для захисту конфіденційності та анонімності електронних повідомлень. У результаті повідомлення надходять до органів без належного захисту. Така проблема, на думку експертів, виникає у зв'язку з відсутністю правового регулювання цих питань. Ні закон, ні підзаконні акти не визначають вимог до програмного забезпечення, яке має захищати канали повідомлень<sup>210</sup>. Така ситуація може пояснюватися відсутністю фінансових ресурсів у державних органах на створення належного захисту каналів повідомлення. Створення Єдиного порталу повідомлення не лише забезпечить конфіденційність та анонімність повідомлень, але й дасть змогу зекономити значну кількість коштів державних органів, які б мали піти на створення захисту каналів для кожного органу окремо<sup>211</sup>.

## Захист викривачів

Встановлені в Законі про запобігання корупції гарантії для викривачів можуть доволі часто порушуватися. Навіть за короткий період дії українського законодавства стосовно захисту викривачів виникла низка прикладів такого порушення. З огляду на це критично важливо забезпечити ефективне функціонування інструментів захисту. Уповноваженим органом для захисту викривачів є НАЗК. Для здійснення цих повноважень НАЗК має два основних інструменти – приписи та судове представництво.

### 1) Приписи

Припис НАЗК це законна вимога, направлена до керівників державних органів, підприємств, установ щодо усунення порушення закону, проведення службового розслідування, притягнення винних осіб до відповідальності тощо<sup>212</sup>. У контексті захисту викривачів припис є оперативним заходом реагування НАЗК на порушення їхніх прав, оскільки для його застосування потрібна лише воля НАЗК. Попри це,

<sup>208</sup> Інтерв'ю з О. Нестеренко, Виконавчою директоркою АСРЕС та А. Білецьким, Експертом в сфері запровадження освітніх онлайн програм в сфері протидії корупції та ролі громадянського суспільства в сфері проведення антикорупційних реформ. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 27 серпня 2021 року.

<sup>209</sup> Інтерв'ю з О. Нестеренко, Виконавчою директоркою АСРЕС та А. Білецьким, Експертом в сфері запровадження освітніх онлайн програм в сфері протидії корупції та ролі громадянського суспільства в сфері проведення антикорупційних реформ. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 27 серпня 2021 року.

<sup>210</sup> Інтерв'ю з О. Нестеренко, Виконавчою директоркою АСРЕС та А. Білецьким, Експертом в сфері запровадження освітніх онлайн програм в сфері протидії корупції та ролі громадянського суспільства в сфері проведення антикорупційних реформ. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 27 серпня 2021 року.

<sup>211</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (червень, 2021), Портал викривачів - це мільярдна економія державних коштів - Олександр Новіков, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/portal-vykrivachiv-tse-milyardna-ekonomiya-derzhavnyh-koshtiv-oleksandr-novikov/> (дата звернення: 16.09.2023).

<sup>212</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, Що таке припис НАЗК і коли він виноситься? (26.07.2021), <https://ti-ukraine.org/news/shho-take-prypys-nazk-i-koly-vin-vnosytsya/> (дата звернення: 16.09.2023).

практика застосування приписів не є широкою. Згідно зі статистикою, у 2020 році НАЗК склало лише 5 приписів, спрямованих на захист викривачів<sup>213</sup>.

Найвідомішим випадком застосування приписів НАЗК є справа викривача, який працював антикорупційним уповноваженим на великому державному підприємстві. У 2020 році він повідомив про можливі факти корупційних правопорушень керівництвом цього державного підприємства. Після цього його було притягнуто до дисциплінарної відповідальності та звільнено, незважаючи на великі успіхи у створенні ефективної комплаєнс-системи на підприємстві<sup>214</sup>. У березні 2021 року НАЗК винесло два приписи: перший до КМУ із вимогою провести службове розслідування інциденту зі звільненням<sup>215</sup>; другий – до керівника підприємства з вимогою поновити викривача на роботі.<sup>216</sup> За результатами першого припису КМУ почав проводити службове розслідування, яке було припинено, оскільки положення, на підставі якого НАЗК видало наказ, було визнано неконституційним<sup>217</sup>. Натомість т.в.о. керівника підприємства (проти якого було висунуто звинувачення) не виконав припис про поновлення викривача на посаді. Відтак, НАЗК склало на керівника адміністративний протокол за невиконання припису<sup>218</sup>. Невдовзі викривач повідомив, що за сприяння НАЗК як третьої сторони у справі суд визнав звільнення незаконним. Такі судові рішення є важливим сигналом для всіх керівників державних установ, що їхні незаконні дії щодо викривачів матимуть конкретні наслідки та не залишаться без уваги НАЗК. У листопаді 2022 року рішення про догану викривачу було визнано незаконним та скасовано Верховним Судом<sup>219</sup>.

Інший приклад застосування припису НАЗК – справа судді-викривачки, яка викрила корупційні дії голови міста Полтави та керівництва самого суду. Після чого на неї став чинитися тиск з боку голови суду та її колег. Зокрема, її незаконно позбавили частини судової винагороди і різними методами тиснули на неї. У 2020 році НАЗК видало припис на нового голову суду, згідно з яким зобов'язали виплатити втрачену судову винагороду пані Гольник та провести службове розслідування щодо колишнього голови суду та інших суддів, що чинили тиск на викривачку. У кінцевому результаті судді

---

<sup>213</sup> Див. Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт за 2020 рік (15.04.2021), с. 20.

<sup>214</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, Викривач, якого не захистили: історія Олега Поліщука (11.02.2021), <https://ti-ukraine.org/blogs/vykryvach-yakogo-ne-zahystyli-istoriya-olega-polishhuka/> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>215</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції Олександр Новіков вніс до КМУ припис про усунення порушень антикорупційного законодавства в діяльності НАЕК "Енергоатом" та скасування незаконного наказу компанії про звільнення викривача Олега Поліщука (03.03.2021), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/golova-nazk-oleksandr-novikov-vnis-prypys-kmu-dlya-usunennya-porushen-antykoruptsiynog-o-zakonodavstva-v-diyalnosti-energoatomu/> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>216</sup> Повний текст припису Національного агентства з питань запобігання корупції т.в.о. президента НАЕК "Енергоатом" щодо Олега Поліщука, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/03\\_03\\_Prypys-Energoatom.pdf?fbclid=IwAR1jP9VkDZkqgcXtIqbmD5T5HC83BcFllrYj4yh8NCfCZnM-B3XHCVaVduE](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/03_03_Prypys-Energoatom.pdf?fbclid=IwAR1jP9VkDZkqgcXtIqbmD5T5HC83BcFllrYj4yh8NCfCZnM-B3XHCVaVduE) (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>217</sup> Радіо Свобода, Службове розслідування щодо керівника "Енергоатому" припинено через рішення КСУ - Міненерго (03.03.2021), <https://www.radiosvoboda.org/a/news-kotin-prypynennya-rozsliduvannya/31131279.html> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>218</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, За останній тиждень НАЗК направило до суду 16 адміністративних протоколів, у тому числі щодо т.в.о. президента "Енергоатому" та двох лідерів політичних партій (20.04.2021) <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/za-mynuliy-tyzhden-nazk-napravylo-do-sudu-16-adminprotokoliv-u-tomu-chysli-shodo-t-v-o-prezydenta-dp-naek-energoatom-ta-dvoh-kerivnykiv-politychnyh-partij/> (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>219</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2022 (2023) рік, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf> (дата звернення: 15.09.2023).

вдалося отримати свої втрачені кошти, проте, за її словами, службове розслідування фактично не проводилося і НАЗК належним чином на це не відреагувало<sup>220</sup>.

З наведених прикладів можна зробити висновок, що приписи НАЗК виконуються лише частково, але, на думку викривачів, вони все ж залишаються оперативним інструментом відновлення їхніх прав<sup>221</sup>. Загалом можна стверджувати, що виконання приписів залежить лише від волі особи, до якої його було направлено. Така практика в першу чергу пояснюється відсутністю реальної відповідальності за невиконання приписів. Причинами цього є:

- Низька міра відповідальності за невиконання приписів. Максимальна санкція, передбачена Кодексом про адміністративні правопорушення, – 160 євро<sup>222</sup>. При цьому, середній штраф застосований судами у 2020 році, становить усього 58 євро<sup>223</sup>.
- Доволі мала статистика щодо притягнення до відповідальності в судах за невиконання припису. У 2020 році до відповідальності було притягнуто лише 10 осіб у 50 справах (40 справ закрито судом)<sup>224</sup>.
- Скасування приписів судами.
- Процедурні помилки, допущені НАЗК під час видачі приписів.
- Відсутність досвіду застосування концепції приписів<sup>225</sup> серед працівників НАЗК.

## 2) Участь НАЗК у судових спорах

Для захисту викривачів НАЗК доволі часто виступає в судових спорах як третя особа на стороні викривача. Судові справи, у яких бере участь НАЗК, переважно стосуються відновлення порушених прав викривача або оскарження приписів. Позитивної оцінки заслуговує активність НАЗК у використанні цього інструменту. Згідно зі статистикою у 2020 році загалом розглядалося 70 справ, в яких НАЗК брало участь на стороні викривача. Можна стверджувати й про ефективність цього інструменту, оскільки він значно збільшує шанси викривачів на успіх під час розгляду справи<sup>226</sup>. У 2020 році 15 справ із 23 в яких брало участь НАЗК були виграні<sup>227</sup>.

Зважаючи на те, що судова практика у справах пов'язаних із викривачами лише починає формуватися, участь НАЗК у судових справах є критично важливою. Проте нещодавно представники НАЗК заявили, що вони бажають передати судове представництво до центрів з надання безоплатної правової допомоги (БПД)<sup>228</sup>. Такі

<sup>220</sup> Лариса Гольник, Бути викривачем: обіцянки влади vs. судові реалії (23.05.2021), <https://blog.liga.net/user/lgolnik/article/39950> (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>221</sup> 1. Інтерв'ю з О. Поліщуком, антикорупційним уповноваженим-викривачем, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачем Октябрського районного суду м. Полтави, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>222</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, Що таке припис НАЗК і коли він виноситься? (26.07.2021).

<sup>223</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2020 рік (2021), с. 377.

<sup>224</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2020 рік (2021), с. 374.

<sup>225</sup> Інтерв'ю з О. Калітенко, юрисконсультом Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 року.

<sup>226</sup> Інтерв'ю з суддею Верховного Суду М. Білаком, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 14 вересня 2021 року.

<sup>227</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт за 2020 рік (15.04.2021), с. 20.

<sup>228</sup> Доступ до запису Facebook-трансляції "Викривачі корупції в Україні: Успіхи та виклики (частина 3)" (24.06), [https://www.facebook.com/watch/live/?v=327038892338892&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=327038892338892&ref=watch_permalink) (дата звернення: 19.09.2023).

заяви зустріли гостру критику серед експертної громадськості<sup>229</sup> та викривачів<sup>230</sup>, оскільки, по-перше, на етапі формування судової практики необхідно залучати максимально багато ресурсів саме профільного органу, а по-друге, БПД не користується великою довірою серед викривачів<sup>231</sup>.

### Методологічна підтримка викривачів та спроможність НАЗК

Зважаючи на новизну інституту викривачів в Україні, критично важливим є поширення інформації про нього серед громадськості та надання методологічної підтримки. Цю функцію виконує НАЗК, до того ж доволі добре. На офіційному вебсайті НАЗК містяться роз'яснення щодо основних питань, пов'язаних із викривачами та їх захистом<sup>232</sup>. У 2020 році випущено освітній серіал про викривачів<sup>233</sup> та розроблено короткострокову програму підвищення кваліфікації на тему «Організація роботи з викривачами корупції у державному органі»<sup>234</sup>. Також нещодавно НАЗК випустило практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених<sup>235</sup>, а також практичний посібник для викривачів, який містить алгоритм повідомлення та відповіді на різні запитання<sup>236</sup>. Крім того, НАЗК спільно з громадськістю та міжнародними партнерами у 2022 році провели другу міжнародну конференцію щодо захисту викривачів<sup>237</sup>.

Всі опитані нами викривачі загалом позитивно оцінюють роботу НАЗК. Вони говорять про довіру до цього органу та достатньо добру кваліфікацію працівників<sup>238</sup>. Викривачі стверджують, що всупереч певним проблемам в роботі НАЗК, діяльність органу є дуже важливою для забезпечення їх гарантій захисту. Однак, попри численні позитивні відгуки, слід також вказати на певні проблеми у цьому контексті, а саме:

---

<sup>229</sup> Інтерв'ю з О. Калітенко, юрисконсультом Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 21 вересня 2021 року.

<sup>230</sup> Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського районного суду м. Полтави, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>231</sup> З початку 2020 року по травень 2021 року до БПД надало правову допомогу 24 викривачам, що вдвічі менше того, що НАЗК зробило лише у 2020 році. - [https://www.facebook.com/watch/live/?v=327038992338892&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=327038992338892&ref=watch_permalink) та Див. та Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики на 2020 рік (2021).

<sup>232</sup> База знань та роз'яснення для викривачів на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/> (дата звернення: 19.09.2023).

<sup>233</sup> Сторінка курсу "Викривач у праві" від "Дія.Освіта", доступний безкоштовно за посиланням: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/vikrivac-u-zakoni> (дата звернення: 19.09.2023).

<sup>234</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Звіт за 2020 рік (15.04.2021), с. 21.

<sup>235</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (2021), <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Guide-final.pdf> (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>236</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Посібник для викривачів, [https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/v-gude\\_N07072022-1.pdf](https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/v-gude_N07072022-1.pdf) (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>237</sup> Про Національне агентство з питань запобігання корупції, як створити культуру викривання та чому викривачі корупції та інших злочинів під час війни є важливими говорили під час конференції "Викривачі в Україні: Успіхи та виклики" (05.09.2022), <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-sformuvaty-kulturu-vykryvannya-ta-chomu-vazhlyvi-vykryvachi-koruptsiyi-ta-inshyh-pravoporushen-pid-chas-vijny-obgovoryly-pid-chas-konferentsiyi-vykryvachi-koruptsiyi-v-ukrayini-uspihy-ta-vyklyky/?hilite=%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%87> (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>238</sup> 1. Інтерв'ю з О. Поліщуком, антикорупційним уповноваженим-викривачем, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Р. Маржан, прокурором-викривачем Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського районного суду м. Полтави, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітик ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

1) *Недостатність ресурсів.* На думку експертів, НАЗК має обмежені ресурси для забезпечення захисту викривачів<sup>239</sup>. Зокрема, станом на 2022 рік у спеціалізованому департаменті працювало лише чотири особи, які мали здійснювати захист у 69 справах. У 2022 році суди ухвалили 14 рішень на користь викривачів. Крім того, існує проблема із захистом викривачів у регіонах, оскільки НАЗК розташоване в Києві та не має регіональних представництв.

2) *Дискредитація викривачів самим НАЗК.* Незважаючи на те, що НАЗК доволі активно захищає викривачів, є випадки, коли орган своїми рішеннями фактично дискредитував викривачів, яких підтримує. Одним із прикладів є справа викривача великого державного підприємства, яку ми описали вище. Після викриття НАЗК включило викривача до реєстру корупціонерів<sup>240</sup>. Формальною причиною цього стало порушення Закону України про запобігання корупції. Як антикорупційний уповноважений на підприємстві, він нібито не зміг створити безпечні канали для повідомлень про корупцію. Директор компанії (проти якого було спрямоване викриття) видав наказ «Про застосування дисциплінарного стягнення», яким викривача звільнили з роботи та який він разом із НАЗК оскаржує в суді<sup>241</sup>. У результаті таких дій НАЗК викривачі зазнають додаткового тиску. Інформацію про те, що проти них НАЗК застосовує подібні заходи, використовують особи, проти яких спрямоване викриття, для дискредитації їх перед суспільством. Така практика НАЗК не є поширеною, проте навіть в окремих випадках вона завдає достатньо клопоту викривачам. Навіть у випадках, коли є підстави для притягнення викривачів до відповідальності, НАЗК слід уникати публічного розголошення цієї інформації, оскільки шкода для викривача у таких випадках може бути більшою за публічний інтерес у відкритості такої інформації.

**Таблиця 9. Підсумок статей 8.4 та 13.2**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство щодо механізмів повідомлення та захисту викривачів повною мірою відповідає положенням статей 8.4 та 13.2 Конвенції ООН проти корупції. Законом встановлено широка можливість для повідомлення про корупцію та забезпечено гарантії для анонімності і конфіденційності таких повідомлень. Хоча певний дефіцит законодавчого регулювання існує щодо визначення вимог до каналів повідомлення. Закон також надає достатні гарантії захисту викривачів.
Практичне застосування	Помірне	Законодавчі вимоги не завжди реалізуються вдало. Попри те, що на практиці є належні можливості для повідомлення, все ж існує низка проблем, які не сприяють ефективному повідомленню. НАЗК належним чином забезпечує захист викривачів, незважаючи на брак ресурсів, а також на те, що наявні

<sup>239</sup> Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського районного суду м. Полтави, особисто Т. Хутор, голова ІЗІ, Ю. Швабом, аналітик ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>240</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, Доступ до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>241</sup> Коментар Олега Поліщука щодо справи "Енергоатому" на його сторінці у Facebook, <https://www.facebook.com/oleg.polisuk/posts/3860814883995190> (дата звернення: 20.09.2023).

		інструменти захисту не є повністю ефективними. Через новизну інституту викривачів, при реалізації законів виникають певні проблеми, які потребують якнайшвидшого вирішення.
--	--	---

#### **Позитивні практики**

- Створення Єдиного порталу повідомлень викривачів забезпечить належну конфіденційність та анонімність повідомлень, а також дозволить зекономити бюджетні кошти.
- Можливості для повідомлення про корупцію забезпечені на достатньому рівні. Кожен може обрати спосіб та канали повідомлення.
- НАЗК активно використовує наявні інструменти для захисту викривачів. Роботу органу у цьому напрямку можна оцінити досить високо.
- Методологічна підтримка викривачів та поширення інформації про важливість викриття корупції здійснюється НАЗК на хорошому рівні.

#### **Негативні практики**

- Державні органи лише частково виконали вимоги щодо створення належних умов для повідомлення про корупцію. Окремі правоохоронні органи не виконують вимоги щодо створення регулярних каналів повідомлення.
- Гарантії анонімності та конфіденційності повідомлень не виконуються на практиці при повідомленні про корупцію, пов'язану з державною таємницею.
- Інструменти для захисту викривачів не завжди працюють ефективно. У зв'язку з відсутністю настання відповідальності виконання припису НАЗК залежить виключно від волі особи, щодо якої він був винесений.
- Недостатність ресурсів НАЗК зменшує ефективність органу у сфері захисту викривачів.
- Дискредитація викривачів самим НАЗК негативно впливає на їхню репутацію та створює додатковий тиск на них.

### **4.1.7 Стаття 9.1 КООНПК. Публічні закупівлі**

#### **Законодавча база**

#### Законодавчі вимоги до проведення публічних закупівель

У 2015 році було прийнято основний закон «Про публічні закупівлі» («ЗПП»)²⁴². Він визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення потреб держави і територіальних громад²⁴³. Інформація про оголошені закупівлі потрапляє до центральної бази даних Prozorro²⁴⁴ та одночасно оприлюднюється на електронних майданчиках. На цих майданчиках розміщено тендерну документацію замовників. Відповідно до ЗПП, тендерна документація встановлює умови проведення тендеру. Постачальники подають свої пропозиції на основі тендерної документації. Їх оцінка відбувається шляхом застосування електронного аукціону. До початку проведення аукціону оприлюднюється вся інформація про ціни тендерних пропозицій. Переможцем закупівлі визначається учасник, який найкраще відповідає вимогам тендерної документації та встановленим

²⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19?lang=en#Text> (дата звернення: 02.09.2023).

²⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 02.09.2023).

²⁴⁴ Prozorro, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://prozorro.gov.ua/> (дата звернення: 03.09.2023).



критеріям: 1) ціна; або 2) вартість життєвого циклу (вартість обслуговування предмета закупівлі); або 3) ціна разом з неціновими критеріями: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, передача технології та ін. Якщо крім ціни замовник застосовує інші критерії оцінки, питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70%, крім випадків застосування процедури конкурентного діалогу.

ЗПП визначає декілька способів отримання інформації про публічні закупівлі:

- річні плани закупівель, що публікуються державними органами на їхніх вебсайтах і містять усю необхідну інформацію про майбутні замовлення.
- електронна система закупівель, в якій замовник публікує інформацію про закупівлю через вищезазначені авторизовані електронні майданчики.

Всі закупівлі поділяються на декілька типів залежно від їх вартості та складності. Це необхідно для забезпечення ефективності системи публічних закупівель. ЗПП, зокрема, визначає такі типи закупівель: 1) закупівлі без використання електронної системи закупівель; 2) спрощені закупівлі та 3) закупівлі через електронний каталог ProZorro market. Ці три типи відносять до допорогових закупівель. Загальні процедури закупівель (або ж надпорогові закупівлі) також передбачають використання електронної системи. У разі застосування цього типу закупівель замовник самостійно обирає одну з чотирьох процедур проведення закупівель: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі (виняток) або торги з обмеженою участю. Якщо вартість для товарів більше ніж 133 тис. євро, а для послуг більше ніж 5,1 млн євро, оголошення про закупівлю обов'язково оприлюднюється англійською мовою (разом з україномовною версією). Спостерігається тенденція до виведення з-під дії ЗПП окремих товарів, послуг та робіт (оцінку якій ми надаємо нижче).

З початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну прийнята постанова КМУ №169 “Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану”<sup>245</sup>, яка регулювала процес закупівель в умовах воєнного стану до жовтня 2022 року. Станом на кінець жовтня 2022 року діє Постанова КМУ №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”<sup>246</sup>. Ця Постанова вже не стосується оборонних закупівель. У вересні 2023 року до цієї постанови було внесено зміни,<sup>247</sup>. Вони скасовували положення про те, що замовники можуть здійснювати закупівлю товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, робіт, вартість яких дорівнює або перевищує 1,5 мільйона гривень, шляхом укладення договору про закупівлю без застосування процедури відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товарів в окремих випадках, що визначаються особливостями воєнного стану.

### Контроль у сфері закупівель

ЗПП встановлює моніторинг як механізм контролю за закупівлями, а Закон України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" передбачає досить великий перелік можливих механізмів контролю на додаток до

<sup>245</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.09.2023).

<sup>246</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.09.2023).

<sup>247</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>, (дата звернення: 12.02.2024).

моніторингу (наприклад, ревізії, перевірки, аудити тощо). Такий контроль здійснює Державна аудиторська служба України (ДАСУ).

Існують також деякі органи з різними повноваженнями для виконання контрольних функцій:

- Антимонопольний комітет України,
- Державна казначейська служба України,
- Рахункова палата,
- громадські організації,
- Національна поліція та прокуратура.

Також ЗПП встановлює порядок оскарження процедур закупівлі. Відповідальним за це органом є Антимонопольний комітет України, що є незалежним арбітром між бізнесом та урядом зі спеціальним статусом та додатковими гарантіями незалежності<sup>248</sup>.

НАЗК, як уповноважений орган з оцінки корупційних ризиків, також здійснює відповідну діяльність у сфері публічних закупівель. У 2021 році НАЗК опублікувало дослідження "Типові корупційні ризики у сфері публічних закупівель",<sup>249</sup> та "Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану"<sup>250</sup> у червні 2023 року. У них описано ризики, які виникають під час застосування процедур закупівель, та конкретні приклади, в яких вони проявляються. Це допомагає оперативно реагувати на виявлені ризики.

## Імплементация

### Система Prozorro

Публічні закупівлі функціонують через електронну систему Prozorro. Вона була розроблена завдяки співпраці громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, приватних електронних майданчиків, ІТ-компанії Quintagroup та Міністерства економіки<sup>251</sup>. У 2016 році Quintagroup передала систему Prozorro державному підприємству «Прозорро»<sup>252</sup>. Реєстрація на публічні закупівлі здійснюється через приватні авторизовані майданчики Prozorro, які є частиною системи Prozorro. Всі дії учасників закупівель здійснюються через особистий кабінет на електронному майданчику. Існує 12 конкуруючих між собою приватних авторизованих майданчиків для закупівель, правила користування якими є у відкритому безкоштовному онлайн-доступі<sup>253</sup>. Така система усуває монопольну роль держави та пов'язані з цим корупційні ризики. На думку експертної громадськості, наявність такої системи (державне підприємство та приватні майданчики) дає змогу, з одного боку, розвивати та

<sup>248</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 21.09.2023).

<sup>249</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (березень, 2021), Типові корупційні ризики у сфері публічних закупівель, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-2.pdf>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>250</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (червень, 2023), Корупційні ризики в публічних закупівлях в умовах воєнного стану, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky\\_zakupivli.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf), (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>251</sup> Prozorro, сторінка "Про нас" на веб-порталі Prozorro, <https://prozorro.gov.ua/about>, (дата звернення: 03.09.2023).

<sup>252</sup> 1 квітня 2016 року система Prozorro стала обов'язковою для центральних органів влади та монополістів, а з 1 серпня 2016 року – для решти публічних замовників. Prozorro об'єднує наразі понад 35 тисяч державних та комунальних органів влади та підприємств (замовники товарів, робіт та послуг) та близько 250 тисяч комерційних компаній (постачальники)

<sup>253</sup> Prozorro, Інформація про приватні авторизовані веб-сайти закупівель на веб-порталі Prozorro, <https://prozorro.gov.ua/majdanchiki-prozorro>, (дата звернення: 03.09.2023).

підтримувати конкуренцію, а з іншого – запобігати маніпуляціям та неконкурентній поведінці майданчиків. Будь-хто, виконавши необхідні вимоги, може стати майданчиком для закупівель та організувати публічні тендери.<sup>254</sup>

У 2021 році кількість процедур дорівнювала 5,46 млн, кількість замовників – 34,52 тис., а учасників – 262,10 тис.<sup>255</sup>. У 2022 році кількість процедур дорівнювала 2,98 млн, кількість замовників – 30,28 тис., а учасників – 184,56 тис.<sup>256</sup>. За даними Prozorro, використання електронної системи дозволило зекономити у 2021 році – понад 1, 57 млрд євро<sup>257</sup>, у 2022 – понад 0,56 млрд євро. 93 % закупівель є допороговими, і лише 7 % – надпороговими. У 2021 році, сукупна вартість надпорогових закупівель є в 7 разів вищою (46 млрд євро проти 6 млрд) за сукупну вартість допорогових закупівель. Лише у перший рік війни сукупна вартість була в 2 рази вищою, що пов'язано зі змінами в процедурах проведення закупівель (вилучення публічних закупівель із системи Prozorro, ігнорування конкурентних процедур, нерозголошення процесу закупівель з міркувань безпеки, тимчасовий дозвіл на проведення закупівель на пряму тощо).

Щодо допорогових закупівель, то введення спрощених закупівель у 2020 році дозволило забезпечити прозорість та підзвітність закупівель, створило можливості контролю за ними. За рік застосування спрощених закупівель вдалося заощадити майже 100 тис. євро<sup>258</sup>. Водночас наявні і ризики під час їх проведення. Замовники найчастіше скаржилися на неточності в ЗПП, тривалість спрощених закупівель і нерозуміння вимог до строків проведення спрощених закупівель. Ба більше, учасники згадували проблеми, пов'язані з неможливістю оскарження спрощених закупівель в АМКУ, змовами та дискримінацією.<sup>259</sup>

Річні плани закупівель підлягають опублікуванню на сайтах державних органів різних рівнів, від центрального до місцевого, а також на сайті data.gov.ua<sup>260</sup> (портал, на якому розміщено великий масив відкритих даних державних органів), де кожен охочий може знайти інформацію щодо коштів розпорядника, який його цікавить. Через війну, з міркувань безпеки, замовники можуть не вказувати своє місцезнаходження у річному плані закупівель. Інформація про річні плани закупівель потрапляє і до центральної бази даних Prozorro<sup>261</sup>. Одночасно з оприлюдненням на порталі інформація

<sup>254</sup> 1. Інтерв'ю із В. Задворним, Генеральним директором ДП “Прозорро”. Інтерв'ю з Т. Хутор, Т. Рябченко, Київ, 3 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю із А. Загребельською, Засновницею «Ліги антитрасту», держуповноваженою АМКУ у 2015-2019 рр.. Інтерв'ю з Т. Хутор, Головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>255</sup> З них понад 5,04 мільйона процедур закупівель були допороговими (тобто без використання електронної системи) загальною вартістю понад 6,25 мільярда євро. Надпорогові закупівлі (тобто з використанням електронної системи) застосовувалися у близько 420240 випадках, а їхня загальна вартість становила понад 46,6 млрд євро.

<sup>256</sup> З них понад 2,78 мільйона процедур закупівель були допороговими (тобто без використання електронної системи) загальною вартістю понад 9 мільярдів євро. Надпорогові закупівлі (тобто із застосуванням електронної системи) використовувалися у близько 201270 випадках, а їхня загальна вартість становила понад 17,5 млрд євро.

<sup>257</sup> Так само.

<sup>258</sup> Prozorro, (квітень, 2021), Україна за рік зекономила 2,9 мільярда гривень завдяки зниженню порогу для обов'язкових закупівель у Prozorro, <https://prozorro.gov.ua/news/ukrayina-zaoshchadyla-29-mlrd-grm-za-rik>, (дата звернення: 06.09.2023).

<sup>259</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, (грудень, 2020), Звіт "Неспрощені закупівлі: Враження замовників та бізнесу", <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/12/NeSproshheni-zakupivli.-Vrazhennya-zamovnykiv-i-biznesu.pdf> (дата доступу: 14.09.2023), с.25.

<sup>260</sup> Єдиний державний веб-портал відкритих даних ДІА, Річні плани закупівель, [https://data.gov.ua/dataset/richni\\_plany\\_zakupivel](https://data.gov.ua/dataset/richni_plany_zakupivel), (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>261</sup> Prozorro, Інформація про річні плани закупівель на веб-порталі Prozorro, <https://prozorro.gov.ua/search/plan>, (дата звернення: 03.09.2023).

відображається і на майданчиках Prozorro<sup>262</sup>. На думку опитаних нами експертів<sup>263</sup>, Україна є однією із зразкових країн щодо публікації планів закупівель та обсягу інформації, яку потрібно надати учасникам публічних закупівель. Державні замовники не намагаються приховувати чи замовчувати інформацію про плани закупівель<sup>264</sup>.

### **Проведення закупівель державними органами**

До 2022 року публічними закупівлями в державних органах займалися тендерні комітети. Вони склалися максимум з 5–10 працівників органу, які часто навіть не мають жодного стосунку до питань, пов'язаних із закупівлями. У результаті тендерні комітети були не достатньо ефективними і мали низку недоліків. Для вирішення зазначених проблем було створено інститут уповноваженої особи. Це окрема посадова особа, відповідальна за організацію та проведення процедур закупівлі. Проведені дослідження показали, що впровадження такого інституту дало змогу скоротити час організації допорогових закупівель (на 2 години), надпорогових (на 5 годин), зменшити частку невдалих процедур (з 30 % до 20 %)<sup>265</sup>.

З 1 січня 2022 року всі закупівлі мала проводити уповноважена особа. До 1 січня 2022 року уповноважена особа повинна була пройти тестування на веб-порталі для підтвердження необхідного рівня знань у сфері публічних закупівель. На думку експертної громадськості, основна перевага інституту уповноваженої особи – наявність персональної відповідальності за проведення закупівель<sup>266</sup>. В органі буде відповідальна особа за весь процес закупівель, яка не виконуватиме іншу оплачувану роботу. З ризиків цього нового інституту експерти називають низький рівень заробітної плати та

---

<sup>262</sup> Держзакупівлі.онлайн, Інформація про річні плани закупівель на приватному авторизованому веб-порталі закупівель, <https://www.dzo.com.ua/tenders/plans?page=1>, (дата звернення: 04.09.2023).

Zakupki.Prom, Інформація про річні плани закупівель на приватному авторизованому вебсайті закупівель, <https://zakupki.prom.ua/gov/plans>, (дата звернення: 04.09.2023).

<sup>263</sup> 1. Інтерв'ю з С. Миткалик, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

2. Інтерв'ю з А. Ференц, спеціалістом із закупівель, координатором регіонального напрямку проекту Dozorro в Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 6 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з В. Задворним, генеральним директором ДП "Прозорро", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 3 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з А. Загребельською, засновницею Антимонопольної ліги, державною уповноваженою АМКУ у 2015-2019 роках, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>264</sup> 1. Інтерв'ю з С. Миткалик, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

2. Інтерв'ю з А. Ференц, спеціалістом із закупівель, координатором регіонального напрямку проекту Dozorro в Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 6 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з В. Задворним, генеральним директором ДП "Прозорро", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 3 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з А. Загребельською, засновницею Антимонопольної ліги, державною уповноваженою АМКУ у 2015-2019 роках, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>265</sup> Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки, (2019), Дослідження "Впровадження інституту уповноваженої особи в контексті оптимізації процесів публічних закупівель", <https://cep.kse.ua/article/upovnovajena-osoba/upovnovajenaOsoba.pdf>, (дата звернення: 25.09.2023).

<sup>266</sup> 1. Інтерв'ю з С. Миткалик, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

2. Інтерв'ю з А. Ференц, спеціалістом із закупівель, координатором регіонального напрямку проекту Dozorro в Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 6 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з В. Задворним, генеральним директором ДП "Прозорро", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 3 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з А. Загребельською, засновницею Антимонопольної ліги, державною уповноваженою АМКУ у 2015-2019 роках, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

обсяг навантаження на уповноважену особу, оскільки щорічно проводиться велика кількість закупівель.

### Винятки із Закону

Більшість закупівель проводяться в електронній системі у порядку, встановленому ЗПП. Проте є випадки виведення з-під дії ЗПП окремих категорій товарів, робіт чи послуг. Численні законопроекти, спрямовані на виведення окремих категорій, реєструються щороку. Зазвичай запропоновані винятки не мають достатнього обґрунтування, тому більшість із них відхиляється парламентом. Проте існують випадки, коли певні ідеї було підтримано<sup>267</sup>.

З початком вторгнення РФ в Україну, перші місяці проводити закупівлі за чинними процедурами стало об'єктивно неможливо. Станом на вересень 2022 року державні замовники у сфері оборони, деякі правоохоронні органи (до прикладу, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ тощо) здійснювали публічні / оборонні закупівлі без застосування звичайних процедур закупівель / спрощених закупівель. Інші замовники, у разі здійснення закупівлі, вартість якої є меншою ніж 50 тис. гривень (~1235 євро), без використання електронної системи закупівель мали обов'язково дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, не вносити інформацію про таку закупівлю до річного плану та не оприлюднювати в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель. Однак вже з листопада 2022 року для закупівель в інших сферах (крім оборони) повернуто відкриті торги та інші процедури, однак у спрощеному, порівняно з Законом, вигляді. Тенденція до повернення прозорих процедур є позитивною.

### Контроль у сфері публічних закупівель

Як зазначено вище, контроль у сфері публічних закупівель здійснюють шість суб'єктів. Але, незважаючи на це, експерти наголошують, що система контролю працює недостатньо добре або не працює взагалі<sup>268</sup>. По-перше, це пов'язується зі співвідношенням кількості закупівель та кількості проведених перевірок. Щорічно

<sup>267</sup> 1) Так, 3 червня 2021 року було внесено зміни до ЗДЗ, і "роботи з будівництва (у тому числі пов'язані з виконанням будівельних робіт послуги) Великої кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва (Київська область)" були виключені зі сфери дії Закону. Зміни були прийняті попри негативну оцінку державних органів (НАЗК, АМКУ, ДАСУ) та громадськості. Вартість таких робіт сягає 2,6 млрд євро, а закупівлі проводяться без використання Prozorro. Це суттєво впливає на прозорість використання коштів державного бюджету.

2) Національне агентство з питань запобігання корупції, (червень, 2021), допис у Facebook "Ухвалений парламентом законопроект № 5309 містить корупціогенні фактори - антикорупційна експертиза НАЗК", <https://www.facebook.com/NAZKgov/photos/a.1070146733045250/4095959350463958/>, (дата доступу: 15.09.2023) та Антимонопольна ліга, (червень, 2021), Facebook допис "Антимонопольна ліга просить Президента України гарантувати закон про реформування тендерної колегії АМКУ через шкідливість деяких його положень для сфери закупівель", <https://www.facebook.com/league.antitrust/posts/342383210579967> (дата звернення: 15.09.2023).

3) Ще один виняток дозволив залучити персонал, необхідний для святкування Дня Незалежності та Дня Конституції, шляхом застосування переговорної процедури закупівлі без проведення конкурсних торгів. За оцінками Міністерства фінансів України, святкування обійшлося у понад 150 мільйонів євро, до яких додалися не пов'язані зі святкуванням масштабні інфраструктурні проекти. Таке застосування законодавства призводить до зловживань при використанні бюджетних коштів.

<sup>268</sup> 1. Інтерв'ю з С. Миткаліком, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

2. Інтерв'ю з А. Ференц, спеціалістом із закупівель, координатором регіонального напрямку проекту Dozorro в Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 6 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з В. Задворним, генеральним директором ДП "Прозорро", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 3 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з А. Загребельською, засновницею Антимонопольної ліги, державною уповноваженою АМКУ у 2015-2019 роках, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

відбувається близько 3 млн закупівель, ДАСУ здійснює моніторинг 10 000-12 000 закупівельних справ. Це негативно впливає на можливість притягнення порушників процедур закупівель до відповідальності.

Державна аудиторська служба проводить моніторинги, перевірки та ревізії закупівель<sup>269</sup>. У 2022 році у більшості випадків (7947 закупівель) порушення, допущені замовниками, вплинули на результати закупівель, і такі порушення здебільшого полягали у неправомірних рішеннях, прийнятих за результатами розгляду тендерних пропозицій, порушеннях щодо оприлюднення інформації про закупівлі, укладення договорів про закупівлю та внесення змін до них, а також застосування переговорної процедури закупівлі.<sup>270</sup>

Громадський контроль закупівель здійснюється через громадські об'єднання та їхні проекти, такі як DOZORRO<sup>271</sup>, започаткований ТІ Україна. Крім того, команда DOZORRO створила публічний модуль аналітики ВІ<sup>272</sup>, що є безкоштовним аналітичним інструментом, який містить дані про всі закупівлі, проведені через систему Prozorro з 2015 року. За результатами аналізу закупівель, спільнота DOZORRO спрямувала низку заяв про вчинення злочинів та інші порушення у сфері публічних закупівель. Протягом 2021 року: відкрито 11 кримінальних проваджень; розірвано 79 договорів; притягнуто до відповідальності членів тендерних комітетів або уповноважених осіб у 24 випадках.<sup>273</sup> Протягом 2022 року ми перевірили 640 процедур закупівель, надіслали понад 130 звернень про порушення та підготували два дослідження у сфері закупівель.<sup>274</sup> Протягом липня 2022 - серпня 2023 року було відкрито 30 кримінальних проваджень та розірвано 25 договорів. За допомогою відкритих даних про публічні закупівлі журналісти-розслідувачі можуть готувати матеріали про зловживання та корупцію у цій сфері. В Україні цим активно займаються проекти "Наші гроші", Bihus.INFO та інші, незважаючи на можливі загрози життю з боку суб'єктів розслідувань.<sup>275</sup> Опитані нами експерти відзначають повноту інформації, доступної громадськості. За бажанням можливо отримати всю необхідну інформацію про тендерну пропозицію<sup>276</sup>. Окремі експерти зауважили тенденції до збільшення цієї

---

<sup>269</sup> Протягом 2020 року Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи здійснили моніторинг 9,7 тис. процедур закупівель (0,25 % від загальної кількості закупівель у 2020 році) загальною вартістю близько 5,5 млрд євро (15 % від загальної вартості закупівель у 2020 році), за результатами яких виявлено порушення законодавства замовниками під час здійснення 8,7 тис. закупівель (майже 90 % охоплених контролем) загальною вартістю близько 4,6 млрд євро.

<sup>270</sup> Державна аудиторська служба України, (лютий, 2023) Річний звіт ДАСУ за 2022 рік, с. 21/= [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2022/Zvit\\_audit\\_2022.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2022/Zvit_audit_2022.pdf), (дата звернення: 07.03.2024).

<sup>271</sup> DoZorro, учасники спільноти DoZorro на офіційному веб-сайті, <https://dozorro.org/community/ngo> (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>272</sup> DoZorro, модуль публічної аналітики ВІ, <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd> (дата звернення: 14.09.2023).

<sup>273</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, (2021), Річний звіт Трансперенсі Інтернешнл Україна - 2021, <https://ti-ukraine.org/research/zvit-ti-ukrayina-2021-rik-ta-vykonannya-strategiyi> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>274</sup> Transparency International Україна, (2022), Річний звіт Transparency International Україна - 2022, <https://report.ti-ukraine.org/2022/>, (дата звернення: 10.03.2024).

<sup>275</sup> Наші гроші, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://nashigroshi.org/> (дата звернення: 22.09.2023) та Bihus.Info, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://bihus.info/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>276</sup> 1. Інтерв'ю з С. Миткалик, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

2. Інтерв'ю з А. Ференц, спеціалістом із закупівель, координатором регіонального напрямку проекту DoZorro в Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 6 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з А. Загребельською, засновницею Антимонопольної ліги, державною уповноваженою АМКУ у 2015-2019 роках, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

інформації, розширення доступних полів, які дозволять підвищити якість та контроль закупівель загалом й посилити контроль з боку громадянського суспільства<sup>277</sup>.

### Оскарження публічних закупівель

Відповідно до різних розрахунків, відсоток оскарження закупівель до АМКУ становить близько 8 % з тих, хто має на це право. У 2021 році до Антимонопольного комітету України надійшло 14 828 скарг, з яких 14 003 скарги (94%) було взято до розгляду. За результатами розгляду скарг було прийнято 13 646 рішень<sup>278</sup>. У 2022 році до Антимонопольного комітету України надійшло 3865 скарг. За результатами розгляду скарг було прийнято 3770 рішень.<sup>279</sup> З одного боку, це свідчить про довіру до механізму оскарження та про достатньо активне використання його суб'єктами закупівель. З іншого боку, відсоток оскарження доволі високий і АМКУ щорічно розглядає тисячі скарг. У зв'язку з новими змінами щодо оскарження закупівель в квітні 2020<sup>280</sup>, частка задоволених скарг зросла з 43 % до 65 %. Нововведення сприяли зменшенню кількості недобросовісних скаржників через додаткові запобіжники, які стримують від подання скарг виключно з метою затягування процесу закупівлі. Але у 2022 році кількість скарг зменшилася. Це пов'язано з незастосуванням процедур відкритих закупівель майже весь рік. У 2022 році до Антимонопольного комітету України надійшло 3 865 скарг<sup>281</sup>.

Водночас, негативний аспект оскаржень до АМКУ, а саме непослідовність практики рішень, підтверджують усі опитані нами громадські експерти та опубліковані дослідження. Така практика негативно впливає на бажання оскаржувати, оскільки вартість скарги зросла і є вірогідність отримати рішення не на свою користь у схожих випадках. Тобто ви можете подати скаргу в одній справі і виграти, а в іншій з аналогічною скаргою програти. Вихід із цієї ситуації експерти убачають в узагальненні практики АМКУ, яка б, з одного боку, дозволила їм діяти в межах прийнятих ними рішень раніше, а з іншого – дозволила б суб'єктам оскарження прогнозувати результат поданої ними скарги в майбутньому.<sup>282</sup>

---

<sup>277</sup> Інтерв'ю з В. Задворним, генеральним директором ДП "Прозорро", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 3 вересня 2021 року.

<sup>278</sup> 3517 відмов у задоволенні скарг (25,8%); 10129 скарг було задоволено повністю або частково (74,2%); 357 рішень про припинення розгляду скарг. Антимонопольний комітет України, (квітень, 2022), Річний звіт Антимонопольного комітету України за 2021 рік, <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/627/ccb/c10/627ccbc10ef3d640199715.pdf>, (дата доступу: 11.09.2023), с.101.

<sup>279</sup> 848 відмов у задоволенні скарг; 3046 скарг було задоволено повністю або частково (74,2%); 124 рішення про припинення розгляду скарг.

Антимонопольний комітет України, (березень, 2023), Річний звіт Антимонопольного комітету України за 2022 рік, <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/641/87f/e95/64187fe957f1c745683055.pdf>, (дата доступу: 21.03.2024), с.101.

<sup>280</sup> Підхід до оплати скарги залежно від вартості та предмета закупівлі, оплата виключно онлайн за подання скарги, можливість оскарження рішення замовника про скасування закупівлі, неможливість відкликання поданої скарги тощо.

<sup>281</sup> Антимонопольний комітет України, (березень, 2023), Річний звіт Антимонопольного комітету України за 2022 рік, <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/641/87f/e95/64187fe957f1c745683055.pdf>, (дата доступу: 18.09.2023), с.101.

<sup>282</sup> 1. Інтерв'ю з С. Миткалик, головою правління Антикорупційного штабу, особисто з Т. Хутором, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 серпня 2021 року.

2. Інтерв'ю з А. Ференц, спеціалістом із закупівель, координатором регіонального напрямку проекту Dozorro в Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 6 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з В. Задворним, генеральним директором ДП "Прозорро", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 3 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з А. Загребельською, засновницею Антимонопольної ліги, державною уповноваженою АМКУ у 2015-2019 роках, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

З огляду на це, розпорядженням Комітету від 18.05.2023 року було створено Комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг<sup>283</sup> про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та затверджено регламент їхньої роботи. Члени комісії спеціалізуються виключно на закупівлях. Станом на вересень 2023 року обрано 4 члени комісії.<sup>284</sup> Особливий інтерес викликає останній розділ Регламенту - звітування про діяльність Комісії. Цей розділ передбачає, що Комісія може надавати структурному підрозділу Комітету, відповідальному за організаційне забезпечення роботи Комісії, пропозиції, інформацію та необхідні матеріали для підготовки та подання на розгляд і затвердження Комітетом узагальненої практики розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. АМКУ вже почав рухатися в цьому напрямку, поступово формуючи узгоджені висновки, але очікується, що такі зміни прискорять процес.

**Таблиця 10. Підсумок статті 9.1**

	Оцінка	Коментарі
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство повністю відповідає положенням статті 9.1 КООНПК. Публічні закупівлі проводяться за відкритими процедурами і про кожен тендер на закупівлю відомо заздалегідь. Відповідно, будь-хто може в них брати участь.
Практичне застосування	Добре	Активне застосування системи Prozorro, постійне її оновлення та усунення помилок при її застосуванні дозволяє стверджувати про дієвість публічних закупівель. Саме через це, існують постійні намагання вивести ті чи інші товари/роботи/послуги з-під дії ЗПП для зниження прозорості таких закупівель. Система оскарження закупівель працює ефективно. Викликом є необхідність підвищення дієвості контролю за закупівлями. Ще однією перешкодою стало непроведення процедури закупівель через Prozorro на початку повномасштабного вторгнення та поступове повернення до застосування довоєнних процедур закупівель.

<sup>283</sup> Антимонопольний комітет України, Розпорядження АМКУ від 04 травня 2023 року, № 8-рп, <https://amcu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-reglamentu-roboti-komisii-antimonopolnogo-komitetu-ukrayin-i-z-rozglyadu-skarg-pro-porushennya-zakonodavstva-u-sferi-publichni-zakupivel-2>, (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>284</sup> Наші гроші, АМКУ створив нові комісії з оскарження тендерів: набрано чотири особи з десяти необхідних, <https://nashigroshi.org/2023/05/30/amku-stvoriv-novi-komisii-po-oskarzhenni-tenderiv-vzialy-choty-och-liud-y-z-neobkhidnykh-desiaty/>, (дата звернення: 22.03.2024).



### **Позитивні практики**

- Увесь процес публічних закупівель відбувається в електронній системі.
- Доступність інформації про проведення публічних закупівель забезпечено.
- Введення інституту уповноваженої особи, яка буде професійно проводити публічні закупівлі.
- Наявність просунутого громадського контролю за публічними закупівлями.
- АМКУ є ефективним апеляційним органом, який гнучко реагує на необхідність змін.

### **Негативні практики**

- Часті законодавчі зміни, якими виключають окремі товари або послуги з-під дії закону про публічні закупівлі.
- Недостатня кількість та якість проведених перевірок контролюючими органами, і як наслідок висока ймовірність уникнення відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель.
- Непослідовна практика АМКУ при ухваленні рішень за результатами оскарження публічних закупівель поєднана з неефективним судовим механізмом оскарження.
- Відсутність єдиного підходу до розуміння нецінових критеріїв. Залишаються незрозумілими питання формування очікуваної вартості тендеру та ціни прямого договору.

## **4.1.8 Статті 10 та 13.1 КООНПК. Доступ до інформації та участь громадськості Законодавча база**

### Спеціальний закон про доступ до публічної інформації

Прозорість та відкритість суб'єктів владних повноважень (тобто усіх державних органів усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб) і, відповідно, реалізацію права кожного на доступ до публічної інформації забезпечено на конституційному та на законодавчому, підзаконному рівнях. З 2011 року діє Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон про доступ)<sup>285</sup>. Він є основним законом у сфері доступу до публічної інформації, що знаходиться у розпорядників публічної інформації. В закон закладено міжнародні стандарти з доступу, в тому числі положення Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. (У 2020 році Україна ратифікувала Конвенцію Тромсе<sup>286</sup>).

Пріоритет суспільного інтересу є гарантією від обмеження доступу до інформації, тобто інформації, що становить суспільний інтерес<sup>287</sup>. Розпорядник інформації може обмежити доступ до інформації лише за сукупності трьох умов (трискладовий тест)<sup>288</sup>. Якщо вони застосовні до інформації, вона вважається конфіденційною,

<sup>285</sup> Закон про доступ був розроблений відповідно до Модельного закону про свободу інформації. Згідно з Глобальним рейтингом дотримання права на інформацію 2013 року, серед 134 країн світу Україна посіла 20-е місце, набравши 115 балів зі 150 можливих. Про рейтинг див. тут: Рейтинг RTI, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://www.rti-rating.org/> (дата звернення: 16.09.2023). Про Україну див. тут: Рейтинг RTI, сторінка "По країнах" на офіційному веб-порталі, <https://www.rti-rating.org/country-data/> (дата звернення: 16.09.2023), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 16.09.2023).

<sup>286</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-20#Text> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>287</sup> Право громадськості знати інформацію переважає потенційну шкоду від поширення такої інформації та <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>288</sup>а) обмеження доступу необхідне виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

б) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

в) шкода від оприлюднення інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

привілейованою або службовою. За законом<sup>289</sup> поширення інформації з обмеженим доступом не карається, якщо вона визнана судом суспільно необхідною. Однак передбачено кримінальну відповідальність суб'єктів владних повноважень за розголошення державної таємниці, навіть якщо така інформація становить суспільний інтерес. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається та частина інформації, яка не є обмеженою. Україна посідає 18 місце у Глобальному рейтингу права на інформацію, що свідчить про всеохоплюючий характер закону<sup>290</sup>.

## Звернення

В Україні немає Уповноваженого з питань інформації. Натомість право на доступ до публічної інформації, як і інші права людини, контролюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (омбудсменом), діяльність якого регулюється спеціальним законом<sup>291</sup>. Омбудсмен призначається на посаду строком на п'ять років і звільняється з посади ВРУ. Скарга до омбудсмена є безкоштовною і може бути подана протягом одного року з моменту виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. Цей термін може бути продовжений до двох років.

## Норми законодавства про залученість громадян до напрацювань проєктів рішень влади

Залучення громадян до напрацювання управлінських рішень гарантується Конституцією України, законами України та підзаконними актами. Наприклад, Закон «Про звернення громадян»<sup>292</sup> врегульовує, з-поміж іншого, можливості громадянам для участі в управлінні державними і громадськими справами. Органи влади зобов'язані розглядати звернення громадян<sup>293</sup>, забезпечити реалізацію права громадянина бути почутим; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення, припинити неправомірні дії, виявляти, виявляти та усувати причини та умови, які сприяли порушенням. Існують положення, які забезпечують моніторинг з боку громадянського суспільства (через громадські ради при органах), залучення до розробки та моніторингу політики, проведення антикорупційної експертизи актів та проєктів актів<sup>294</sup>. Закон Про місцеве самоврядування<sup>295</sup> охоплює застосування відповідних інструментів на місцевому рівні (референдум, загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, електронні петиції, органи самоорганізації населення).

## **Імплементация**

### Способи отримання публічної інформації

Згідно з результатами опитування, проведеного ІЗІ, (Протягом вересня-жовтня 2021 року Інститут законодавчих ідей шляхом анонімного онлайн-опитування 80 представників громадянського суспільства та засобів масової інформації з 21 з 24 областей України провів опитування щодо різних аспектів, які характеризують ситуацію в Україні за останні два роки у сфері доступу до інформації, залучення громадськості, свободи слова (далі - "опитування"), найчастіше застосованими

<sup>289</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>290</sup> Глобальний рейтинг прав на інформацію, <https://www.rti-rating.org/country-data/> (дата звернення: 01.09.2023).

<sup>291</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>292</sup> Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393 (в ред. від 01.01.2020): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

<sup>293</sup> Зверненнями визначено пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, викладені в письмовій або усній формі.

<sup>294</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#n173> (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>295</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280 (ред. від 14.07.2021): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.09.2023).

способами доступу до публічної інформації є *запит*<sup>296</sup> та *відкриті електронні (он-лайн) ресурси та інструменти*<sup>297</sup>. Направлені на громадськість та журналістську спільноту комунікації для забезпечення прозорості та підзвітності публічного сектору не є відповідними і достатніми. Дуже мала частка опитаних використовують публічні виступи посадовців або зустрічі як джерело публічної інформації.

Після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну ряд державних інституцій приховали частину публічної інформації, зокрема у формі відкритих даних про свою роботу, закрили державні реєстри та призупинили інформування про свою роботу. Громадськість закликала відновити доступ до публічної інформації, адже така ситуація значно погіршила прозорість роботи державних органів та органів місцевого самоврядування<sup>298</sup>. За даними Світового індексу свободи преси, у 2023 році Україна піднялася на 27 позицій у рейтингу свободи медіа, посівши 79 місце<sup>299</sup>. Опитування журналістів щодо свободи слова було проведено у травні 2023 року. Серед 132 опитаних журналістів більшість (78%) заявили, що російське вторгнення збільшило кількість випадків самоцензури. Серед причин, через які журналісти вдаються до самоцензури, вирішальними є три: страх припуститися помилок або труднощі з перевіркою інформації (45%), власні переконання (45%) та страх втратити роботу (44%)<sup>300</sup>. Крім того, чимало журналістів вважають, що можна приховати певну інформацію, якщо вона корисна або необхідна державі. Цей мотив у поєднанні із закриттям державних реєстрів під час воєнного стану, про яке ми писали вище, може призвести до подальших обмежень свободи слова і є досить небезпечним, оскільки підтримується самими журналістами.

Відкриті дані допомагають економити кошти платників податків та попереджають корупцію. Відповідно інформація, аналізована в цьому розділі, відповідає тій ситуації, що існувала до повномасштабного вторгнення РФ. 88% органів виконавчої влади оприлюднюють на своїх веб-сайтах щомісячні, щоквартальні, щотижневі та річні звіти<sup>301</sup>. Хоча органи влади ведуть електронний облік запитів на інформацію та публікують регулярні звіти про їх опрацювання, дані про це у звітах є досить поверхневими, оскільки обмежуються кількісними показниками (наприклад, загальна кількість запитів, що надійшли, розглянуті, відхилені).

Активність направлення запитів на публічну інформацію з боку громадян є високою. Громадяни та їх об'єднання є найактивнішою категорією запитувачів (82,6%). Серед

---

<sup>296</sup>72% опитаних відповіли, що направляють запити для отримання публічної інформації, 60% опитаних з яких найчастіше направляють запити в електронній формі на електронну скриньку, 12% – найчастіше у паперовій формі.

<sup>297</sup>41% опитаних згадали також відкриті дані як джерело публічної інформації.

<sup>298</sup>Офіс ефективного регулювання BRDO, (березень, 2023), Громадськість вимагає відкрити реєстри та відновити доступ до публічної інформації - заява, <https://brdo.com.ua/news/gromadskist-vymagaye-vidkryty-revestry-ta-ponovyty-dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-zayava/> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>299</sup>Сергій Албул, Україна піднялася на 27 позицій у рейтингу свободи медіа на тлі "жахливого стану" свободи преси у світі (03.05.2023), [https://lb.ua/world/2023/05/03/553897\\_ukraina\\_pidnyalas\\_reytingu\\_svobodi.html](https://lb.ua/world/2023/05/03/553897_ukraina_pidnyalas_reytingu_svobodi.html) (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>300</sup>Зміна, Під час війни в Україні зберігається свобода слова, але телемарафон "Єднання" слід припинити (03.05.2023),

<https://zmina.ua/en/event-en/during-war-freedom-of-speech-preserved-in-ukraine-but-united-telethon-should-be-stopped-survey-of-journalists/> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>301</sup>Аналіз даних за період з травня 2011 року по грудень 2020 року щодо виконання органами виконавчої влади основних положень Закону України "Про доступ до публічної інформації", проведений на початку 2021 року Секретаріатом КМУ (далі - аналіз Уряду): Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, (2021), Дослідження "Забезпечення інформаційної прозорості роботи органів виконавчої влади", <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/rezultati-anketuvannya-organiv-vikonavchoyi-vladi-di-ta-monitoringu-oficijnih-veb-sajtiv/zabezpechennya-informacijnoyi-prozorosti-roboti-organiv-vikonavchoyi-vladi> (дата звернення: 27.09.2023).

можливих причин: труднощі з доступом до відкритих джерел, відсутність серед оприлюдненої інформації потрібної інформації або її неповнота, незнання про існування відкритих ресурсів публічної інформації. Електронна пошта є найбільш затребуваним каналом направлення запитів на інформацію, хоча в 2016 році була поширена практика відмовляти у задоволенні запитів, отриманих електронною поштою<sup>302</sup>. В умовах пандемії COVID-19 спостерігається значне зростання потреби у доступі насамперед до цифрової інформації та електронних шляхів направлення запиту чи звернення та відповіді на них. Запити є інструментом для громадського моніторингу: 12% опитаних зверталися до правоохоронних органів на підставі отриманої на запит інформації. Відповіді на запити часто стають підставою для розголошу та журналістських розслідувань.

Переважає більшість державних органів формально дотримуються вимог<sup>303</sup> оприлюднювати на своїх офіційних сайтах, сторінках соціальних медіа-ресурсів регулярні публічні звіти про свою діяльність. Що нижче орган по вертикалі (наприклад, від міністерства до підпорядкованих йому підприємств або від обласного рівня до села чи маленького містечка), то кількість оприлюдненої ним інформації менша. 83 з 96 органів<sup>304</sup> виконують зобов'язання оприлюднювати звіти щодо своєї діяльності на своїх веб-сайтах<sup>305</sup> або на єдиному державному веб-порталі відкритих даних (<https://data.gov.ua>), доступ до яких є вільний та зручний. Переважає більшість органів виконавчої влади (83%) мають електронні бази даних, що містять інформацію про документи, якими вони володіють, та оприлюднюють їх на своїх веб-сайтах (73%)<sup>306</sup>. Таким чином, переважна кількість місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування не оприлюднюють інформацію, або навіть не мають веб-сайтів.

Реалізовані в Україні ініціативи ІТ-інструментів доступу до відкритих даних мають світове визнання і стали можливими, зокрема, завдяки Ініціативі «Партнерство «Відкритий Уряд»<sup>307</sup>, що реалізується в Україні з 2011 року. За 10 років уже імплементовано чотири плани дій<sup>308</sup>, п'ятий план реалізується<sup>309</sup>. Неодноразово Україна

<sup>302</sup> Ще в 2016 році типовою була практика розпорядників інформації відмовляти у задоволенні запиту у зв'язку з його надходженням електронною поштою. Див. Щорічну доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини за 2017 рік: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3>.

<sup>303</sup> Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади, затверджений наказом Національного агентства з питань державної служби від 20.12.2016 № 277, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 11.01.2017 № 28/29896: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text>.

<sup>304</sup> Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, (2021), Дослідження "Забезпечення інформаційної прозорості роботи органів виконавчої влади".

<sup>305</sup> Міністерство економіки України як приклад сайту з відкритими даними: Міністерство економіки України, (травень, 2023), Реєстр наборів даних, що перебувають у володінні Мінекономіки, <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f7fcc5dd-8e30-4599-b3cc-611afbf0d21&title=Restr-perelik-NaborivVidkritikhDanikhMinisterstva> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>306</sup> Вимога встановлена за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1277-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>307</sup> Інформаційно-просвітницький відеоролик про Ініціативу «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні: [https://www.youtube.com/watch?v=B\\_WeADzVejI](https://www.youtube.com/watch?v=B_WeADzVejI); Офіційна сторінка Ініціативи у Facebook: <https://www.facebook.com/ogpUkraine>;

Офіційна сторінка Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad>.

<sup>308</sup> Всі плани та звіти реалізації Ініціативи: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad/plani-zviti>.

<sup>309</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

отримувала відзнаки у питаннях впровадження Ініціативи<sup>310</sup>. Серед топ-10 досягнень<sup>311</sup> України є доступ до інформації у форматі відкритих даних, відкриття інформації про бенефіціарних власників<sup>312</sup>, е-петиції, е-звернення, е-системи ProZorro, DoZorro, ProZorro.Продажі, е-декларування, відкриті публічні фінанси, доступ до архівів комуністичного режиму, забезпечення прозорості видобувних галузей (ЕІП)<sup>313</sup> та е-послуги<sup>314</sup>. Prozorro.Продажі нагороджено премією Open Government Awards 2021<sup>315</sup>. Відкриті дані демонструють антикорупційний та соціальний вплив: вони позитивно впливають на виявлення та припинення незаконних дій та підвищують прозорість у різних сферах. Частими є випадки, коли отримана або відкрита публічна інформація є підставою для звернення до антикорупційних і правоохоронних органів. Більше половини респондентів опитування (57%) мають досвід отримання публічної інформації, яка стала підставою для звернення до НАБУ, або НАЗК, або ДБР, або до Національної поліції.

### Випадки відмови в доступі до публічної інформації та інші обмеження

Загальна частка відмов у доступі до публічної інформації відносно невисока. Проте відмови є частими у ситуаціях з ризиками викриття корупції або іншого правопорушення. У таких випадках найпоширенішими причинами відмов є необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом. Відповідно до результатів аналізу практики застосування закону про доступ у 2011-2020 роках органи виконавчої влади надіслали запитувачам відмови у наданні інформації на 4,6% від загальної кількості запитів (на 31990 запитів із 702653), із яких 1,3% (9300) – запитувана інформація мала обмеження доступу<sup>316</sup>. Щойно описані результати опитування показують, що кожен третій респондент хоча б раз отримував

<sup>310</sup>Перший план дій – у десятці найкращих; електронна система закупівель ProZorro – переможець премії Open Gov Awards 2016: <https://www.kmu.gov.ua/news/249566015>; Глобальний реєстр бенефіціарних власників – Україна в числі перших учасників:

<https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-pidpisav-memorandum-pro-peredachu-do-globalnoi-bazi-vlasnikiv-biznesu-informatsii-pro-kintsevih-benefitsiariv-ukrainskih-kompaniy-23642>; інклюзивний процес розроблення планів дій з впровадження Ініціативи – серед кращих практик Партнерства.

<sup>311</sup> Ініціатива "Партнерство "Відкритий Уряд", (2021), Інфографіка "Топ-10 досягнень (2011-2021)", [https://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-6780/242163889\\_941711646410949\\_2008563314233676152\\_n.jp](https://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-6780/242163889_941711646410949_2008563314233676152_n.jp), (дата звернення: 08.09.2023).

<sup>312</sup>Подати безкоштовний запит до Міністерства юстиції України про інформацію з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань за посиланням: <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search>.

<sup>313</sup>Портал даних про видобувну галузь в Україні: Ініціатива прозорості видобувних галузей, сторінка "Про ПІВГ" на офіційному веб-порталі, <https://eiti.org.ua/pro-eiti/>, (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>314</sup> Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://www.kmu.gov.ua/>, (дата звернення: 15.09.2023), Дія, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://diia.gov.ua/>, (дата звернення: 15.09.2023);

Єдина система місцевих петицій DEM, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://petition.e-dem.ua/>, (дата звернення: 15.09.2023); Opendenders.Online, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://www.opentenders.online/>, (дата звернення: 15.09.2023); E-tender.UA, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://e-tender.ua/en/prozorro>, (дата звернення: 15.09.2023);

Prozorro.Продажі, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://info.prozorro.sale/en>, (дата звернення: 15.09.2023); Національне агентство з питань запобігання корупції, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://public.nazk.gov.ua/>, (дата звернення: 15.09.2023);

CoST Україна, сторінка "Звіти" на офіційному веб-порталі, <https://portal.costukraine.org/zviti/>, (дата звернення: 15.09.2023);

Відкритий бюджет, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://openbudget.gov.ua/>, (дата звернення: 15.09.2023).

<sup>315</sup> Prozorro.Продажі, (грудень, 2021), Українська державна ІТ-компанія Prozorro.Продажі потрапила до світового рейтингу відкритого врядування <https://prozorro.sale/news/ukrainian-state-owned-it-company-prozorrosale-has-got-world-top-open-governance/>, (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>316</sup>А саме: 0,7% (4937) запитів стосувалося конфіденційної інформації, 0,5% (3351) – таємної, 0,1% (1012) – службової.

відмову в наданні запитуваної інформації, посилаючись на те, що запитувана інформація має гриф "для службового користування", "комерційна таємниця" або "конфіденційна". Однією з причин відмов є необізнаність запитувачів. 3,3% (22690) з 4,6% відмов у наданні інформації (31990 відмов з 702653 запитів) було надано на підставі того, що запит було надіслано до органу, який не володіє запитуваною інформацією<sup>317</sup>. Результати опитування також показують випадки відмов з цієї причини. Також опитувані згадують випадки відмови через наявність запитуваної інформації у відкритих джерелах (наприклад, на сайті органу), або через те, що запит за своєю суттю, на думку органу, був зверненням, або ж закон про доступ на них не поширюється (випадок з військовою частиною). Іноді запитувач сприймає оплату послуг копіювання чи сканування як відмову в наданні доступу до інформації.

Результати опитування засвідчили, що майже кожен другий опитаний мав випадок, коли запит був платним; і для кожного третього з тих, хто мав такий випадок, така плата була непомірною<sup>318</sup>. За інформацією, отриманою від органів виконавчої влади, відшкодування фактичних витрат на копіювання і друк документів потребують у середньому 1-2 запити на місяць. З одного боку, працівники органів скаржаться, що існують практики зловживання запитувачем своїм правом, і в таких випадках виставлення рахунка може слугувати важелем стримування, зокрема «паралічу» органу<sup>319</sup>. З іншого боку, навіть якщо потрібно надрукувати лише кілька сторінок, державні органи можуть відмовити в наданні запитуваної інформації, поки запитувач не сплатить витрати на копіювання.

### Оскарження

Зростає кількість випадків оскарження відмов у доступі до публічної інформації. У більшості випадків скарги задовольняються. У 2021 році, порівняно з попереднім роком, кількість повідомлень про такі порушення зросла в 1,5 рази<sup>320</sup>. Опитування показало, що кожен другий запитувач, який зіткнувся з відмовою, оскаржував її. У більшості випадків (60% респондентів) їхні скарги були задоволені.

Найпоширенішим способом подання скарги є звернення до омбудсмена (68% тих, хто скаржився), кожен третій подає позов до суду, а майже кожен п'ятий скаржиться до вищого органу в ієрархії. Вважається, що омбудсмен є незалежним, але його повноваження потребують розширення. Регулярні щорічні доповіді омбудсмена не є одноманітними за структурою та подачею інформації. Хоча омбудсмен надає рекомендації державним та місцевим органам влади, не існує механізмів та інструментів, які б гарантували їх виконання. Хоча оцінювання та рейтингування

---

<sup>317</sup> Аналіз: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, (2021), Дослідження "Забезпечення інформаційної відкритості роботи органів виконавчої влади".

<sup>318</sup> 29% (23 з 80) опитаних відповіли, що у них були випадки, коли їм виставляли непомірно високі рахунки за копіювання або сканування документів, які вони запитували. Водночас 45% (36 із 80) зазначили, що у їх практиці ніколи не було випадків, коли для задоволення їх запити про надання публічної інформації їм виставляли рахунки.

<sup>319</sup> Наприклад, протягом січня-травня 2020 року виконавчий комітет Одеської міської ради отримав 1421 запит від одного заявника, Державна судова адміністрація - 1668, Генеральна прокуратура - 4500 запитів: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, (березень, 2021), Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2020.pdf>, (дата доступу: 26.09.2023), с. 78. Наприклад, Департамент з питань запобігання політичній корупції НАЗК неодноразово отримував кілька однотипних запитів про надання паперових копій фінансових звітів політичних партій протягом короткого часу, коли політичні партії подавали свої регулярні фінансові звіти до Департаменту. До травня 2021 року електронного реєстру політичних партій ще не існувало (<https://politdata.nazk.gov.ua/#/>), і всі партії приносили свої регулярні звіти особисто до приміщення Агентства, причому один такий звіт міг складатися з тисяч сторінок.

<sup>320</sup> Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, (2021), Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с.74.

органів державної влади та місцевого самоврядування за відповідною методологією вважається правильним напрямком розвитку, разова ініціатива такого рейтингу за критеріями відкритості, прозорості, доступності тощо завершилася у 2015 році. Позитивною практикою могло б стати регулярне проведення рейтингу. Уповноваженому з прав людини не вистачає персоналу, спостерігається постійна висока плинність кадрів. Хоча у 2020 році до омбудсмена надійшло втричі менше скарг на порушення права на доступ до інформації, ніж у 2019 році, протоколи, складені у 2020 році<sup>321</sup>, становлять 5% від загальної кількості отриманих скарг.

### Залученість громадянського суспільства

Протягом 2016–2020 років кількість інститутів громадянського суспільства суттєво зросла<sup>322</sup>. Онлайн ресурси державних органів, а також особисті контакти є для громадськості найпоширенішими джерелами інформації про ініціювання органами влади громадських консультацій, обговорень тощо. Результати опитування показують, що 38% респондентів найчастіше дізнаються про ініціювання органами влади громадських консультацій, обговорень з офіційного сайту органу, 28% – зі сторінки органу в соціальних мережах, 29% – за допомогою своїх особистих контактів.

Що більше корупційних ризиків у сфері, то менше органи долучають громадськість до обговорень процесів напрацювання рішень. Наприклад, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості зволікало зі створенням Громадської ради при міністерстві та неохоче залучало громадськість до обговорення проектів своїх стратегічних документів. Звернення до КМУ щодо таких неприйнятних практик завершилося поверненням самого питання на рівень міністерства, що не вирішило його по суті<sup>323</sup>. Типовою проблемою є загальне незрозуміння суті роботи з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами<sup>324</sup>.

У переважній більшості випадків бар'єри для залучення громадянського суспільства зустрічаються в областях, громадяни неохоче скаржаться на недопущення до прийняття рішень або на порушення правил залучення громадськості. Згідно з опитуванням, 84% респондентів у 2019-2020 роках не оскаржували жодного рішення органу державної влади/місцевого самоврядування, прийнятого без публічних обговорень, консультацій тощо. Навпаки, 16% оскаржували такі рішення. Лише 4% оскаржень призвели до скасування або зміни рішення, а у 12% випадків оскарження не призвело до жодних змін. Водночас 61% респондентів опитування зазначили, що у 2019-2020 роках не стикалися з перешкоджанням з боку органів влади у проведенні публічних консультацій, в яких планують брати участь. Незважаючи на невелику кількість випадків, існують певні позитивні практики залучення громадянського суспільства. Наприклад, Міністерство розвитку громад та територій України розробило проєкт Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на

<sup>321</sup> Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, (2021), Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с.74.

<sup>322</sup> За даними Державної служби статистики України, відбулося збільшення кількості юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання: громадські організації – на 22149 (з 70321 станом на 1 січня 2016 року до 92470 станом на 1 січня 2021 року), громадські спілки – на 1122 (з 753 до 1875 відповідно), благодійні організації – на 4428 (з 15384 до 19812 відповідно), релігійні організації – на 3390 (з 23261 до 26651 відповідно), творчі спілки (інші професійні організації) – на 38 (з 279 до 317 відповідно), професійні спілки та їх об'єднання – на 2392 (з 26321 до 28713 відповідно), органи самоорганізації населення – на 234 (з 1415 до 1649 відповідно).

<sup>323</sup> Інтерв'ю з С. Мусякою, Керівницею з досліджень і вироблення політик НАКО. Інтерв'ю з Т. Хутор, Головою ІЗІ, та Т. Рябченком, Аналітиком ІЗІ, Київ, 28 вересня 2021 року.

<sup>324</sup> Дослідження ГО «Інститут законодавчих ідей» «Діяльність комітетів ВРУ у 2020 році: результативність та взаємодія зі стейкхолдерами»: <https://izi.institute/research/diyalnist-komitetiv-vru-2020-rezultativnist-ta-vzavemodiya-zi-steykholderami/>.

2021-2026 роки<sup>325</sup>, а НАЗК розробило проєкт оновленої Антикорупційної програми на 2023-2025 роки з вражаючим залученням громадянського суспільства шляхом онлайн-обговорень, які, враховуючи обмеження, спричинені спочатку обмеженнями через COVID-19, а потім війною, стали ефективним способом залучення громадян<sup>326</sup>.

**Таблиця 11. Підсумок статей 10 та 13.1**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство щодо прозорості в публічному секторі та участі окремих осіб і груп поза межами публічного сектору в процесах прийняття рішень у публічному секторі повністю відповідають статті 10 та статті 13.1 Конвенції ООН проти корупції. Запроваджені необхідні правові інструменти та механізми для доступу до публічної інформації, а також участі громадськості у процесах прийняття рішень з певними обмеженнями, встановленими законом. Діють інститути оскарження.
Практичне застосування	Помірне	Застосування електронних каналів доступу та поширення інформації стало загальною практикою. Незважаючи на ґрунтовну законодавчу базу, існують випадки необґрунтованого обмеження державою доступу до інформації (нерозголошення або відмова у розкритті) та процесів прийняття рішень, особливо на регіональному рівні, через нерозуміння та несприйняття духу закону. Незважаючи на успішні випадки викриття корупції та інших правопорушень завдяки численним сучасним онлайн-ресурсам для доступу до публічної інформації, такі ресурси використовуються не в повній мірі. Існує необхідність посилення інституційної спроможності Уповноваженого.

#### **Позитивні практики**

- Передові онлайн-інструменти для доступу до інформації про державне управління (онлайн-запити, онлайн-звернення, платформи відкритих даних, обміну досвідом).
- Викриття корупційних та інших правопорушень завдяки онлайн-інструментам для доступу до інформації про державне управління.
- Існує ефективна процедура оскарження у випадку необґрунтованої відмови у наданні публічної інформації.

#### **Негативні практики**

<sup>325</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>326</sup> Процес підготовки Стратегії виглядав максимально відкритим, оскільки представники громадянського суспільства могли легко долучитися до спеціально створеної громадсько-урядової платформи, понад 40 публічних дискусійних заходів, у тому числі регіональних: Громадянське суспільство і влада. Взаємодія, (червень, 2021), Facebook допис "Уряд схвалив проєкт нової національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства", [https://www.facebook.com/1077694278934517/posts/4031687790201803/?fbclid=IwAR3-y60nlVOixczMCDS\\_K6qZSP8Gkjg4GtCrqHOiZWqxCn3drdtwFhJmfj4](https://www.facebook.com/1077694278934517/posts/4031687790201803/?fbclid=IwAR3-y60nlVOixczMCDS_K6qZSP8Gkjg4GtCrqHOiZWqxCn3drdtwFhJmfj4)



- III-рівневі відмови в доступі до інформації з позначкою "для службового користування", таємна інформація, конфіденційна інформація.
- Відсутність готовності до регулярного створення та збору аналітичних даних з боку держави, а також до розміщення такої інформації на зручних та зрозумілих інтерфейсах веб-сайтів державних органів.
- Відсутність загальнонаціональних комунікаційних та просвітницьких кампаній, спрямованих на формування цінностей доброчесності та нульової толерантності до корупції в суспільстві.

#### 4.1.9 Стаття 11.1 КООНПК. Заходи щодо судових органів

##### Законодавча база

Законодавчою базою діяльності судової гілки влади в Україні є Конституція та Закон про судоустрій і статус суддів (ЗССС)<sup>327</sup>. Конституція України гарантує здійснення правосуддя в Україні виключно судами, на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення поширюється юрисдикція судів. Делегування функцій судів не допускається. ЗССС своєю чергою є галузевим законом, який регламентує питання, пов'язані з організацією судів та формуванням суддівського корпусу (відбір, проходження служби, звільнення, оцінювання тощо).

Судова система в Україні складається із судів трьох інстанцій і побудована за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Найвищою ланкою судової системи є Верховний Суд. Крім нього, в Україні діють два вищі спеціалізовані суди – Вищий суд з питань інтелектуальної власності, який зараз в процесі запуску, та Вищий антикорупційний суд. Варто зазначити, що існує також Конституційний Суд України, який вирішує питання про відповідність законів України або інших правових актів Конституції України, дає офіційне тлумачення Конституції України та має інші повноваження, передбачені Конституцією.

Основним кадровим органом судового врядування є Вища рада правосуддя (ВРП). До її повноважень належить: безпосередня участь у призначенні суддів; ухвалення рішення про звільнення судді з посади, надання дозволу на арешт судді; здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів (для цього у складі ВРП діють дисциплінарні палати), розгляд скарг на рішення органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). ВРП формується з 21 члена, яких призначають органи самоврядування суддів, прокурорів, адвокатів, а також Президент, Парламент та представники вищих юридичних навчальних закладів і наукових установ. Від 3 липня 2021 року до відбору членів ВРП залучена Етична рада, яка надає висновки про відповідність кандидатів вимогам професійної етики та доброчесності.

У судовій системі також існує низка державних органів, відповідальних за забезпечення функціонування судів. Наприклад, відбором суддів та проведенням кваліфікаційного оцінювання займається ВККС, а для забезпечення охорони (в тому числі судів, членів їх сімей) та підтримання громадського порядку в судах функціонує Служба судової охорони.

Незалежність судової влади в Україні найдоцільніше розглядати через «Основні принципи незалежності судових органів»<sup>328</sup>:

##### 1) Кваліфікація, підбір і підготовка

<sup>327</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 22.09.2023).

<sup>328</sup> Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року.

Відбір суддів у всіх випадках проводить ВККС, але процедура відбору для місцевих судів та вищих судів (апеляційні, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд) відрізняється. Зокрема, процедура відбору до місцевих судів складається з складання відбіркового іспиту, проходження спеціальної підготовки, складання кваліфікаційного іспиту (оцінювання практичних знань) та розгляд ВРП рекомендацій щодо відібраних кандидатів. Натомість процедура добору до вищих судів проводиться за процедурою кваліфікаційного оцінювання (дивитися нижче). ЗССС вимагає, щоб відбір кандидатів проводився прозоро та відкрито. Громадськість та ЗМІ можуть бути присутніми під час перевірки іспитових робіт. Для участі в конкурсі кандидати мають подавати майнові декларації.

ЗССС закріплює проведення кваліфікаційного оцінювання суддів. Підставою для його проведення може бути заява судді або рішення ВККС. Під час проведення оцінювання перевіряється компетентність, професійна етика та доброчесність судді. Воно відбувається за двома етапами – складання іспиту (анонімне опитування та практичне завдання) та розгляд досьє і проведення співбесіди (досьє містить інформацію, пов'язану з діяльністю судді за весь час роботи, або кандидата на посаду судді). Оцінювання відбувається відкрито і прозоро, до його проведення залучена Громадська рада доброчесності (ГРД) при ВККС, яка має право надавати свої висновки про відповідність суддів критеріям професійної етики та доброчесності<sup>329</sup>. У разі негативного висновку ГРД щодо судді, ВККС може прийняти рішення про успішне проходження кваліфікаційного оцінювання такого судді лише кваліфікованою більшістю голосів (11 із 16 голосами). У разі непроходження кваліфікаційного оцінювання суддю може бути звільнено за рішенням ВРП.

## *2) Притягнення до відповідальності, усунення від посади і звільнення.*

Вичерпний перелік підстав звільнення та припинення повноважень судді наведено у Конституції України. Законом передбачено процедуру притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарне провадження здійснюють дисциплінарні палати ВРП, які за результатами розгляду справи можуть винести попередження, накласти догану або сувору догану (з позбавленням права отримувати доплати), тимчасово відсторонити суддю від посади з проходженням перепідготовки, перевести до суду нижчого рівня або звільнити з посади.

Для запобігання корупції в судовій системі законом передбачено функціонування низки антикорупційних інструментів. По-перше, судді зобов'язані подавати щорічні майнові декларації, передбачені Законом “Про запобігання корупції”, а також щорічні декларації про родинні зв'язки та декларації про доброчесність. Усі декларації є публічними (з дотриманням конфіденційності деяких даних). По-друге, на суддів поширюються вимоги щодо дотримання правил етичної поведінки. Основні вимоги до етичної поведінки закріплено в Кодексі суддівської етики, затвердженому з'їздом суддів України.<sup>330</sup> Він закріплює загальні вимоги до поведінки суддів, а також вимоги щодо поведінки під час судового розгляду і в позасудовій діяльності. Порушення етичних стандартів може призвести до притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

## **Імплементація**

---

<sup>329</sup> У разі негативного рішення громадської ради ВККС може прийняти рішення про відповідність судді лише при наявності 11 голосів із 16.

<sup>330</sup> Верховна Рада України, Постанова XI (чергового) з'їзду суддів України від 22.02.2013 "Про затвердження Кодексу суддівської етики", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text>, (дата звернення: 12.02.2024).

Судова система в Україні дуже часто перебуває в центрі політичних та корупційних скандалів. Це позначається на загальній довірі до суду з боку населення. За результатами соціологічних опитувань в 2021 році лише 27 % професійних правників довіряють суду, а серед широкої громадськості цей показник ще нижчий – 10%<sup>331</sup>.

Одну з важливих ролей у такому низькому рейтингу довіри відіграли проблеми із забезпеченням незалежності судової системи і суддів. Лише 6 % опитаних погоджуються з тим, що суди в Україні є незалежними та не зазнають впливу з боку політиків, влади, олігархів тощо. Серед правників цей показник трішки більший – 9 %<sup>332</sup>. Самі судді оцінюють незалежність судової системи в Україні в середньому на 5–8 балів із 10 (63 % опитаних дали оцінку в цьому діапазоні)<sup>333</sup>. На репутацію судової влади суттєво вплинув нещодавній корупційний скандал, пов'язаний з отриманням неправомірної вигоди Головою Верховного Суду у травні 2023 року.<sup>334</sup> 31 січня 2024 року він вийшов із СІЗО під заставу, а 6 лютого Вища рада правосуддя відсторонила його від здійснення правосуддя до 6 квітня 2024 року.<sup>335</sup> Проблема із забезпеченням незалежності суддів та судової системи є комплексною і потребує детального вивчення кожного її аспекту.

### 1) Добір суддів

Повноцінний добір суддів в Україні не проводиться з 2017 року. Через це дефіцит суддів постійно збільшується, а середнє навантаження на суддів зростає. У листопаді 2019 року законом припинено повноваження членів ВККС<sup>336</sup>.

Однак через проблеми з формуванням конкурсної комісії новий склад органу станом на листопад 2021 року так і не було призначено. Спочатку основною причиною було Положення про конкурс, затверджене ВРП. Воно дозволяло ВРП не розглядати рішення конкурсної комісії, що робило недійсною конкурсну процедуру в цілому. Як наслідок, міжнародні партнери відмовилися делегувати своїх представників до комісії, і конкурс був заблокований.

---

<sup>331</sup> USAID, (червень, 2021), Програма "Нове правосуддя". Опитування щодо довіри до судової гілки влади, незалежності та підзвітності суддів, сприйняття готовності до корупції та її проявів є низькими. Опитування населення та професійних правників, які беруть участь у судових процесах, але не є суддями чи працівниками апарату суду, [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/2021\\_Surveys\\_Presentation\\_ROL060221\\_UKR-1.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/2021_Surveys_Presentation_ROL060221_UKR-1.pdf), (дата доступу: 19.09.2023), стор.11.

<sup>332</sup> USAID, (липень, 2021), Програма "Нове правосуддя". Опитування щодо довіри до судової гілки влади, незалежності та підзвітності суддів, сприйняття готовності до корупції та її проявів є низькими. Опитування населення, суддів та професійних правників, які беруть участь у судових процесах, але не є суддями чи працівниками апарату суду, [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_Surveys\\_Presentation\\_Combined\\_UKR\\_JUL2021.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Surveys_Presentation_Combined_UKR_JUL2021.pdf), (дата доступу: 19.09.2023), с.19, 29.

<sup>333</sup> USAID Україна, (квітень, 2021), Звіт за результатами опитування суддів щодо незалежності та підзвітності судової влади, судової реформи, сприйняття корупції та готовності повідомляти про її прояви, [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_Survey\\_Judges\\_Report\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Survey_Judges_Report_UKR.pdf), (дата доступу: 19.09.2023), с.3.

<sup>334</sup> "Суспільне" викрило голову Верховного Суду на отриманні 2,7 мільйона доларів хабара, <https://suspiine.media/477196-golovu-verhovnogo-sudu-vikrili-na-otrimanni-27-mln-habara/>, (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>335</sup> Захід.нет, Голова Верховного суду Всеволод Князев, затриманий за хабарництво, відсторонений від правосуддя, [https://zaxid.net/zatrimanogo\\_na\\_habari\\_golovu\\_verhovnogo\\_sudu\\_vsevoloda\\_knyazyeva\\_vidstoronili\\_vid\\_pravosudiva\\_n1579472](https://zaxid.net/zatrimanogo_na_habari_golovu_verhovnogo_sudu_vsevoloda_knyazyeva_vidstoronili_vid_pravosudiva_n1579472) (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>336</sup> Укрінформ, (листопад, 2019), Вища кваліфікаційна комісія суддів України оголосила про припинення повноважень нинішнього складу, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2813958-vkks-zaavila-pro-pripinenna-svoih-povnovazen.html>, (дата звернення: 15.09.2023).

Пізніше конкурсна комісія була сформована і провела своє перше засідання у січні 2022 року. Однак через війну робота комісії була призупинена і відновлена в липні 2022 року. В грудні 2022 року 64 кандидати на посаду членів ВККС було допущено до співбесіди<sup>337</sup>. На засіданні 1 червня 2023 року було призначено 16 членів ВККС. Відновлення роботи ВККС є однією з семи рекомендацій Європейської комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі. 14 вересня 2023 року ВККС оголосила конкурс на заміщення 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. Очікується, що вони будуть заповнені до початку 2024 року.

Водночас, 20 серпня 2023 року набув чинності закон<sup>338</sup>, що уточнює положення про конкурсний відбір кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України (КСУ). Сподіваємося, що підстав для нарікань на "сумнівні призначення" до Конституційного Суду стане менше, а прозорість процедур мотивуватиме правників з бездоганною репутацією подаватися на посади. Так, конкурс проводитиметься за допомогою спеціально створеної Консультативної групи експертів. Вона додатково оцінюватиме моральні якості та рівень компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду.

Процедура добору суддів на рівні закону загалом визначена непогано. Опитані нами експерти здебільшого надають позитивні оцінки законодавчому регулюванню добору суддів<sup>339</sup>. Водночас, вони вважають, що по-перше, об'єктивні дані, зібрані через ці процедури, мають в найкращому випадку лише опосередкований вплив на результати добору через особливості їх інтерпретації органами суддівського врядування, а по-друге, що процедура добору до місцевих судів має передбачати більш прискіпливу перевірку доброчесності кандидатів, зокрема із залученням ГРД, як передбачено для відбору судді судів вищого рівня<sup>340</sup>.

Водночас, реалізація законодавчих положень на практиці має низку недоліків, наприклад, небажання ВККС враховувати очевидні факти, зібрані і надані громадськими організаціями і державними органами відповідно до закону. Так, при відборі суддів до Верховного Суду у 2019 році ВККС визнала переможцями 15 кандидатів попри негативні висновки ГРД<sup>341</sup>. Серед них були особи, які, на думку громадськості, ухвалювали незаконні рішення проти учасників Революції Гідності<sup>342</sup> чи, наприклад, втручалися в роботу автоматизованої системи розподілу судових справ<sup>343</sup>. Якщо враховувати всі конкурси, то судьями Верховного суду стали 44

<sup>337</sup> Ліга Закон, (грудень, 2022), Оголошено список 64 кандидатів на посаду члена ВККС, допущених до співбесід, [https://jurliga.ligazakon.net/news/216196\\_ogolosheno-perelk-z-64-kandidatv-na-posadu-chlena-vkksu-dopushchenikh-do-spbesidi](https://jurliga.ligazakon.net/news/216196_ogolosheno-perelk-z-64-kandidatv-na-posadu-chlena-vkksu-dopushchenikh-do-spbesidi), (дата звернення: 19.09.2023).

<sup>338</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3277-20?lang=en#Text> (дата звернення: 22.09.2023).

<sup>339</sup> 1. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

<sup>340</sup> 1. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

<sup>341</sup> Громадська рада доброчесності, (березень, 2021), Звіт про результати роботи другого складу Громадської ради доброчесності (2018-2020), [https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/GRD\\_zvit\\_18-20-1.pdf?fbclid=IwAR0dPq5w1F9LN88Uew3T4J0HHcCec\\_PsOgPvbqtxW1vNP7ZzEnLiOk31h5jc](https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/GRD_zvit_18-20-1.pdf?fbclid=IwAR0dPq5w1F9LN88Uew3T4J0HHcCec_PsOgPvbqtxW1vNP7ZzEnLiOk31h5jc), (дата доступу: 22.09.2023), с.11.

<sup>342</sup> Масові акції громадського протесту в Україні у 2013-2014 роках направлені проти діючого на той момент владного режиму Януковича.

<sup>343</sup> Радіо Свобода, (травень, 2019), 44 судді Верховного Суду України є "недобросовісними" - ГРД, <https://www.radiosvoboda.org/a/29926985.html>, (дата звернення: 23.09.2023).

кандидати, які під час конкурсу отримували негативні висновки від ГРД<sup>344</sup>. Один з кандидатів, котрий не зважаючи на негативний висновок ГРД<sup>345</sup> став суддею Верховного Суду та довгий час очолював Касаційний Господарський Суд наприкінці 2022 року став фігурантом скандалу, який був пов'язаний з наявністю у нього громадянства країни-агресора<sup>346</sup>, внаслідок якого інституція зазнала значних репутаційних втрат.

Попри вказані виклики для процедури добору суддів є позитивні аспекти, на які вказують експерти. Беззаперечним позитивом стала процедура добору суддів до ВАКС. Вона була проведена на високому рівні та не допустила проходження конкурсу кандидатами, що не відповідали критеріям доброчесності. Визначальну роль у доборі зіграла спеціально створена Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ), яка подібно до ГРД брала участь у конкурсі. Проте ключовою відмінністю між ними стала можливість ГРМЕ ефективно ветувати кандидатів. В результаті, 42 кандидати із 113 були виключені із конкурсу завдяки роботі ГРМЕ оскільки вони не відповідали критеріям доброчесності.<sup>347</sup>

## 2) Кваліфікаційне оцінювання суддів

У 2016 році розпочалася процедура обов'язкового кваліфікаційного оцінювання всіх суддів. Її було впроваджено для перевірки суддів на доброчесність, компетентність та професійну етику. Основним завданням оцінювання було очищення суддівського корпусу від осіб, які не відповідали вказаним критеріям. Кваліфікаційне оцінювання не було завершено. Воно зупинилося разом із добором суддів через відсутність повноважного складу ВККС. За інформацією ВРП, ще 2132 судді не пройшли обов'язкового кваліфікаційного оцінювання<sup>348</sup>. Кваліфікаційне оцінювання суддів має відновитися 16 жовтня 2023 року, а перші 57 суддів, як очікується, пройдуть його до 31 жовтня 2023 року. Таким чином, у цьому розділі ми дамо попередню оцінку процедурі, яка ось-ось розпочнеться.

Попри непогане законодавче регулювання, на практиці, обов'язкове кваліфікаційне оцінювання суддів показано повну неефективність. Кількість суддів, яких було звільнено за його результатами є мізерною, а саме правозастосування містило низку критичних недоліків<sup>349</sup>. На думку експертної громадськості причинами низької ефективності застосування процедури кваліфікаційного оцінювання є: високий темп проведення співбесід (в середньому 320 на місяць); анонімне письмове тестування було недостатньо складне (лише 0,2% суддів не склали його); непрозорість оцінювання

<sup>344</sup> Див. Радіо Свобода, (травень, 2019), 44 судді Верховного Суду України є "недоброчесними" – ГРД.

<sup>345</sup> Громадська рада доброчесності, (травень, 2017), Висновок про невідповідність кандидата на посаду судді Верховного Суду Львова Богдана Юрійовича критеріям доброчесності та професійної етики, [https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/conclusions/16\\_05\\_2017/vysn/lvov\\_vysn.pdf](https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/conclusions/16_05_2017/vysn/lvov_vysn.pdf), (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>346</sup> Верховний Суд, (жовтень, 2022), Голова Верховного Суду Всеволод Князев виключив суддю Богдана Львова зі штату Верховного Суду, <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1329898/>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>347</sup> Фондація DEJURE, (вересень, 2019), Судова (не)залежність: уроки суддівського врядування для країн Східного партнерства, <https://drive.google.com/file/d/1DDgPEXQ7yWU7cbA5PCR4BJBFdJPrf6x/view>, (дата звернення: 18.09.2023), с. 8.

<sup>348</sup> Вища рада правосуддя, (серпень, 2021), Щорічна доповідь за 2020 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, [https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna\\_dopovid\\_za\\_2020\\_rik\\_pro\\_stan\\_zabezpechennya\\_nezalezhnosti\\_suddiv\\_v\\_ukrayini.pdf](https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2020_rik_pro_stan_zabezpechennya_nezalezhnosti_suddiv_v_ukrayini.pdf), (дата доступу: 08.09.2023), стор.86.

<sup>349</sup> Центр політико-правових реформ, Фондація DEJURE, ВО "Автомайдан", (квітень, 2019), Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року), <https://drive.google.com/file/d/1vfnoCr5b8WsTb2Cs0gw-1IKXiPDBW7dM/view>, (дата звернення: 08.09.2023), стор.3.

(письмові роботи суддів та оцінки за критеріями були засекречені)<sup>350</sup>; розгляд справ членами ВККС, які мають конфлікт інтересів і самі вчиняли дії, за які їх може бути звільнено<sup>351</sup> тощо. Ба більше, співпраця ВККС з громадськістю під час кваліфікаційного оцінювання не була конструктивною. Причиною цього стало небажання ВККС враховувати висновки ГРД<sup>352</sup>. Не сприяло ефективності кваліфікаційного оцінювання і випадки його обходу. Так, в один день 34 судді Окружного адміністративного суду м. Києва (детальніше про цей суд нижче) не прийшли на складання іспиту через хворобу<sup>353</sup>. В підсумку, вони так і не брали участь у кваліфікаційному оцінюванні.

### 3) Покарання, усунення від посади і звільнення судді

Перш за все, варто зазначити, що існують два типи звільнення судді: за загальними обставинами та за особливими обставинами. У першому випадку суддя звільняється за власним бажанням, подає у відставку або звільняється через стан здоров'я. У другому звільнення відбувається через вчинення дисциплінарного проступку, або за результатами кваліфікаційного оцінювання, або у зв'язку з порушенням вимог щодо несумісності. Два типи звільнення відрізняються наслідками. У разі звільнення судді у відставку (можливо лише при наявності 20 років стажу) зберігається право на низку бонусів, у тому числі на позиттєве щомісячне грошове забезпечення. В інших випадках таке право за суддями не зберігається. З огляду на це, судді переважно прагнуть закінчити свою службу звільненням у відставку.

Судді доволі часто зловживають своїм правом на вихід у відставку, навіть при настанні особливих обставин для їх звільнення. ВРП, у свою чергу, активно сприяє суддям у зловживанні цим правом. Наприклад, низка суддів, яких мали звільнити за особливими обставинами (непроходження кваліфікаційного оцінювання), самостійно подавали заяву про відставку. Замість розгляду питання про звільнення у зв'язку з непроходженням кваліфікаційного оцінювання, ВРП просто задовольняла заяву суддів. Це забезпечувало суддям одноразову виплату, щомісячну грошову винагороду та довічну зарплату<sup>354</sup>. У результаті таких дій ВРП до суддів не застосовувались негативні наслідки (в тому числі позбавлення права займати посаду судді повторно), а державний бюджет витрачає щорічно сотні тисяч євро на їх забезпечення.<sup>355</sup> ВРП може застосувати процедуру "припинення відставки судді" за певних підстав (вчинення умисного злочину, перепризначення, припинення громадянства або смерть). У такому випадку виплата щомісячного довічного грошового утримання припиняється.

Водночас варто говорити про суди, які не були ліквідовані з початку судової реформи у 2016 році, але зараз перебувають у процесі ліквідації. Це означає, що вони не працюють, але працівники і, зокрема, судді, які залишилися в їхньому штаті і не здійснюють правосуддя, отримують заробітну плату. Це не один суд і не один суддя. Таких суддів 43. Це 4 суди. Весь цей час вони отримують заробітну плату. За нашими підрахунками, за 5,5 років судді, які не здійснюють правосуддя, отримали від держави

<sup>350</sup> Див. Центр політико-правових реформ, Фондація DEJURE, ВО "Автомайдан", (2019), Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року), с.3.

<sup>351</sup> PROSUD, (червень, 2017), Розслідування "Хто судді над суддями?", [https://blog.prosud.info/a\\_suddi\\_nad\\_suddvamy\\_khto.html](https://blog.prosud.info/a_suddi_nad_suddvamy_khto.html), (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>352</sup> Див. Громадська рада доброчесності, (2021), Звіт про результати роботи другого складу Громадської ради доброчесності (2018-2020), с.11.

<sup>353</sup> Українська правда, (травень, 2019), 34 судді Окружного адміністративного суду Києва не прийшли на іспит: усі захворіли, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/10/7214683/>, (дата звернення: 14.09.2023).

<sup>354</sup> Фондація DEJURE, (січень, 2021), Золоті парашути судової влади. Скільки грошей витратили на суддів, яких мали звільнити, <https://dejure.foundation/library/zoloti-parachuty-sudovoi-vlady>, (дата доступу: 09.09.2023).

<sup>355</sup> Див. Фондація DEJURE, (січень, 2021), Золоті парашути судової влади.

225 мільйонів гривень (~5,56 млн євро) зарплати і досі не звільнені та не переведені<sup>356</sup>. Втім, долю суддів може вирішити законопроект, який наразі перебуває на фінальній стадії ухвалення.

#### 4) Незалежність судових органів (інституційна незалежність)

Думки суддів та експертів щодо незалежності судових органів кардинально відрізняються. Опитування та статистика дозволяє зробити висновки, що найбільшою загрозою своєї незалежності судді вважають ті інституції, які намагаються реформувати судову владу, зокрема громадськість та Парламент. При цьому більшість суддів не вважають, що їхні колеги та інші представники судової влади втручаються у їхню діяльність<sup>357</sup>. Експертне середовище, своєю чергою, вважає, що саме внутрішній вплив є найбільшою загрозою для суддівської незалежності<sup>358</sup>. Наведемо найпоширеніші, на думку експертної громадськості, способи впливу на суддів:

##### 1) Вплив з боку голови суду

Така практика найчастіше набуває форми дружніх порад, рекомендацій, консультацій, прохань чи настанов<sup>359</sup>. Такі дії часто не сприймаються суддями як спроби впливу на них. Згідно з опитуваннями громадської думки, "судді схильні терпимо ставитися до незаконних прохань/вимог з боку представників судової влади або навіть не сприймати їх як втручання"<sup>360</sup>. Проте такий неформальний вплив є чи не найбільшою загрозою для незалежності суддів.<sup>361</sup> Законодавство не надає головам судів значних можливостей для тиску на суддів. На практиці методи впливу перешкоджають ефективному виконанню роботи та суттєво впливають на психологічний стан суддів. Наприклад, голови судів можуть: перешкоджати наданню відпусток, відряджень чи підвищенню

<sup>356</sup> Громадське радіо, За 5,5 років судді, які не здійснюють правосуддя, отримали від держави 225 мільйонів гривень зарплати - журналіст-розслідувач (01.09.2023), <https://hromadske.radio/podcasts/603-700-km/za-5-5-rokiv-suddi-i-aki-ne-chyniat-pravosuddia-otrymaly-vid-derzhavy-225-mln-hrn-zarplaty-zhurnalistka-rozsliduvachka>, (дата звернення: 25.09.2023).

<sup>357</sup> При опитуванні суддів, 83% респондентів вказали, що на них не чинилося жодного тиску із метою ухвалення певного рішення у справі і лише 8% зазначили протилежне. Більше 85% опитаних суддів зазначили, що випадків порушення незалежності **не було** з боку: керівництва суду (89%); РСУ та ВРП (87%); Верховного суду (86%). Натомість більше 20% опитаних відповіли, що їхню незалежність порушували: Уряд та Парламент (25%), громадські організації (21%); демонстранти біля будинку суду, ЗМІ та Президент (20%). - [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_Survey\\_Judges\\_Report\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Survey_Judges_Report_UKR.pdf).

<sup>358</sup> 1. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з К. Бутко, активістом ГО "Автомайдан", координатором проекту PROSUD. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 13 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

<sup>359</sup> Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

<sup>360</sup> Центр політико-правових реформ, (2020), Альтернативна доповідь за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні», <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/1588586222cplr-shadow-report-on-judges-independence-2019.pdf>, (дата звернення: 21.09.2023), с.19.

<sup>361</sup> 1. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з К. Бутко, активістом ГО "Автомайдан", координатором проекту PROSUD. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 13 вересня 2021 року.

3. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

4. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

кваліфікації<sup>362</sup>; давати вказівки працівникам апарату суду втручатися в систему автоматизованого розподілу судових справ<sup>363</sup>; чинити тиск на працівників апарату суду, не призначати секретарів судових засідань; призначати найгірші кабінети, необладнані зали судових засідань тощо.<sup>364</sup> Яскравим прикладом такої практики є справа судді, який отримав прямі вказівки від голови суду щодо того, як винести рішення у конкретній справі. Після винесення "неправильного" рішення суддя отримав погрози від голови суду, які можна почути на оприлюдненому аудіозаписі.<sup>365</sup>

## 2) Вплив з боку ВРП, її членів

Вплив з боку ВРП найчастіше полягає у використанні механізмів притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.<sup>366</sup> Для цього використовують підставних скаржників, які пишуть замовні скарги на суддів, що проявляють незалежність.<sup>367</sup> Потім вони активно розглядаються ВРП і приймається рішення про притягнення суддів до відповідальності. Справа голови ОАСК<sup>368</sup> є прикладом грубого порушення незалежності окремих суддів, органів суддівського врядування та судової влади в цілому. Голову звинуватили у спробі захоплення державної влади. У період з 2019 по 2020 роки детективам НАБУ вдалося зібрати інформацію, яка може свідчити про втручання голови та його оточення у діяльність ВРП, ВККС, КСУ, НАЗК та інших органів влади України. Записи розмов голови суду та їхніх колег містять докази: надання вказівок окремим суддям щодо конкретних справ; оминання кваліфікаційного оцінювання; шантажу керівників державних органів за закриття справ тощо. Однак найбільший резонанс викликала розмова голови суду зі своїм помічником, в якій вони обговорювали перспективи задоволення позову про визнання відсутності коаліції в парламенті, що стало підставою для розпуску парламенту "з метою помститися чинній владі".<sup>369</sup> В описаній справі ВРП стала на захист голови навіть після того, як записи розмов судді були опубліковані в ЗМІ. ВРП відмовилася задовольнити клопотання про відсторонення голови ОАСК від посади, чим фактично дозволила йому і надалі

---

<sup>362</sup> Ліга. Блоги, (січень 2020), Голова суду тисне викривача корупції. На чiemу боці Рада суддів України?, <https://blog.liga.net/user/lgolnik/article/35651>, (дата звернення: 15.09.2023).

<sup>363</sup> LB.ua, (вересень 2016), Сергій Бондаренко: «Судді – це відображення суспільства, коли люди відмовляться займатися корупцією, ми схаменемось», [https://lb.ua/news/2016/09/28/346342\\_serhiy\\_bondarenko\\_suddi-tse.html](https://lb.ua/news/2016/09/28/346342_serhiy_bondarenko_suddi-tse.html), (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>364</sup> Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>365</sup> Див. LB.ua, (2016), Сергій Бондаренко: «Судді – це відображення суспільства, коли люди відмовляться від корупції, ми схаменемось» та Громадська рада доброчесності, (квітень 2019 р.), Висновок про невідповідність судді Апеляційного суду Черкаської області Бабенка Володимира Миколайовича критеріям доброчесності та професійної етики, [https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/conclusions/Kvalifikatsiine%20otsiniuvania%202019/2019\\_04\\_08/Babenko\\_vysn.pdf](https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/conclusions/Kvalifikatsiine%20otsiniuvania%202019/2019_04_08/Babenko_vysn.pdf), (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>366</sup> Див. Центр політико-правових реформ, (2020), Альтернативний звіт за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні», с.18.

<sup>367</sup> Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>368</sup> ОАСК - адміністративний суд Києва до юрисдикції якого належить розгляд справ, пов'язаних із оскарженням рішень всіх вищих органів влади. Цей суд може скасувати майже будь-яке рішення всіх центральних органів влади. У зв'язку із чим будь-яка влада намагалася встановити контроль над ним.

<sup>369</sup> Українська правда, (липень 2020), «Ви сумнівалися в нашій політичній проституції?» Як нові стрічки Вовка показали судову імперію влади, <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/07/19/7259869/>, (дата звернення: 23.09.2023) та LB.ua, (серпень 2019), «Плівки Вовка», або Про що говорять судді?, [https://lb.ua/news/2019/08/01/433707\\_plivki\\_vovka\\_abo\\_pro\\_shcho\\_govoryat.html](https://lb.ua/news/2019/08/01/433707_plivki_vovka_abo_pro_shcho_govoryat.html), (дата звернення: 23.09.2023).



здійснювати правосуддя.<sup>370</sup> Ці та інші фактори призвели до ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва та створення нового Київського міського окружного адміністративного суду.<sup>371</sup>

### 3) Дисциплінарна відповідальність суддів

Інститут дисциплінарної відповідальності широко застосовується з метою тиску на суддю з боку ВРП, але й учасників судових справ, які розглядає суддя. Саме через велику кількість дисциплінарних скарг ВРП є перезавантажена<sup>372</sup>. Наприклад, за 2020 рік ВРП розглянула 13425 дисциплінарних скарг (в середньому 36 скарг за один день, враховуючи свята та вихідні)<sup>373</sup>. За статистикою ВРП не застосовує до суддів суворі покарання. Найчастіше у 2020 році було застосовано попередження (у 51% випадків), догана (у 19% випадків), суворі догани (у 15% випадків) і лише 14 суддів було звільнено за результатами розгляду дисциплінарних скарг (у 9% випадків)<sup>374</sup>. Попри доволі великі обсяги розгляду дисциплінарних скарг, експертна громадськість наводить ряд зауважень, які дозволяють сумніватися в об'єктивності та неупередженості членів ВРП:

1) *Затягування строків.* Незважаючи на встановлені законом строки здійснення дисциплінарного провадження (60 днів з моменту надходження скарги), їх майже завжди порушують. Строки розгляду фактично залежать від волі члена ВРП. Наприклад, одні справи можуть розглядати роками, а інші – протягом місяця. Така практика є поширеною через надмірну дискрецію щодо визначення строку перевірки скарги та відсутності відповідальності за його порушення.

2) *Непоследовна практика.* Дисциплінарна практика ВРП є дуже суперечливою. У схожих або навіть в однакових ситуаціях рішення ВРП можуть кардинально відрізнятися. Такі рішення дуже часто є політично вмотивованими. Наприклад, ВРП відмовилася відкрити дисциплінарну справу щодо судді, яка постановила необґрунтовану ухвалу про обшук у громадського активіста<sup>375</sup>.

3) *Порушення гласності.* Раніше усі засідання ВРП трансливалися, але в листопаді 2019 року ВРП прийняла зміни до Регламенту своєї роботи, якими передбачено, що засідання можуть трансливатися лише за згодою всіх сторін дисциплінарного провадження. Фактично, такі зміни призвели до відсутності трансляції, адже судді, яких притягують до відповідальності, зазвичай не погоджуються із трансляванням. Крім того, бувають випадки, коли дисциплінарне провадження має лише одну сторону

<sup>370</sup> Радіо Свобода, (вересень 2020), ВРП відмовила у відстороненні Вовка. Що тепер?, <https://www.radiosvoboda.org/a/vrp-ne-vidstoronyla-vovka-shcho-teper/30817363.html>, (дата звернення: 23.09.2023) та Трансперенсі Інтернешнл Україна, (вересень 2020), Вища рада правосуддя не відсторонила Павла Вовка, <https://ti-ukraine.org/news/vyshha-rada-pravosuddya-ne-vidstoronyla-pavla-vovka/>, (дата звернення: 23.09.2023).

<sup>371</sup> Суспільне.Новини, (грудень, 2022), Зеленський підписав закон про ліквідацію Окружного адміністративного суду м. Києва, <https://susplne.media/337570-parlament-pidtrimav-likvidaciu-okruznogo-administrativnogo-sudu-kieva/>, (доступ дата: 23.09.2023).

<sup>372</sup> Національна академія правових наук України, (2020), Збірник наукових праць Львівської лабораторії прав людини і громадянина Монографія «Незалежність і дисциплінарна відповідальність суддів: міжнародні стандарти та національна практика», [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Monografia\\_20201\\_01\\_22.pdf?fbclid=IwARlj5wLZDPrm96B89jtwEPnzXAtat\\_seSY5WHU7LiegCY3xgXS6Cb21kw3Q](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Monografia_20201_01_22.pdf?fbclid=IwARlj5wLZDPrm96B89jtwEPnzXAtat_seSY5WHU7LiegCY3xgXS6Cb21kw3Q), (дата звернення: 15.09.2023), с.136.

<sup>373</sup> Як наслідок, відкрито лише 404 дисциплінарні справи (за 3% скарг), прийнято 129 рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності 141 судді. Див. Вища рада правосуддя, (2021), Річний звіт за 2020 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, с.100.

<sup>374</sup> Див. Вища рада правосуддя, (2021), Річний звіт за 2020 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, с.100.

<sup>375</sup> Фондація DEJURE, (2020), ВРП застосовує подвійні стандарти при розгляді дисциплінарних справ, <https://vrpfails.dejure.foundation/page11316877.html>, (дата звернення: 10.09.2023).

– суддю, щодо якого ВККС подала рекомендацію про звільнення чи призначення. Ситуація погіршилася ще більше із запровадженням карантину під час пандемії COVID-19, оскільки почали діяти обмеження щодо фізичної присутності інших осіб на засіданні. Крім цього, як зазначає громадськість, ВРП є систематичним порушником Закону про доступ до публічної інформації, оскільки не публікує відкриті дані та безпідставно не надає запитувану інформацію.<sup>376</sup>

## Запобігання корупції в судовій владі

### *1) Декларування*

Судді, на відміну від інших чиновників, зобов'язані подавати 3 типи декларацій замість однієї. Крім майнової декларації, яку зобов'язані подавати усі чиновники, судді також подають декларацію про родинні зв'язки та декларацію доброчесності. Декларації суддів про майно перевіряє НАЗК, і за брехню в них суддю може бути притягнуто до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Водночас за брехню в інших двох деклараціях судді на практиці не несуть жодної відповідальності (хоча закон передбачає дисциплінарну відповідальність). Відсутність відповідальності суддів за брехню в деклараціях доброчесності та деклараціях про родинні зв'язки є наслідком неправильного тлумачення закону ВРП. Річ у тім, що ВРП відмовляється перевіряти ці декларації і вказує, що нібито це функція виключно ВККС. Проте, оскільки ВККС уже близько 2 років не функціонує, судді фактично не несуть жодної відповідальності<sup>377</sup>. В результаті ефективність декларацій про доброчесність та про родинні зв'язки є нульовою. Це підтверджують опитані нами експерти та судді<sup>378</sup>, а також офіційна статистика - за 2020 рік жодного суддю не було притягнуто до відповідальності за неподання/зазначення неправдивих відомостей у цих деклараціях<sup>379</sup>. Відповідно необхідно підвищувати їх ефективність через належне застосування.

### *2) Кодекси етичної поведінки*

У своїй професійній діяльності судді користуються Кодексом суддівської етики, який було прийнято у 2013 році головним органом суддівського самоврядування – З'їздом суддів України<sup>380</sup>. Цей кодекс базується на низці міжнародних документів, серед яких Бангалорські принципи поведінки суддів. У 2016 році Рада суддів України (РСУ) спільно з міжнародними партнерами розробила розгорнутий коментар до Кодексу. Він містить детальний опис кожної статті Кодексу, аналіз та приклади його застосування.<sup>381</sup>

Попри задовільну якість Кодексу суддівської етики, оцінки його застосування є суперечливими. З однієї сторони, опитані нами експерти позитивно оцінюють Кодекс, вказуючи при цьому, що судді, зокрема під впливом діяльності ГРД і ГРМЕ дедалі

<sup>376</sup> Фондація DEJURE, (квітень 2021), Незмінні проблеми з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності, <https://dejure.foundation/constant-problems-with-disciplinary-proceedings>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>377</sup> Див. Фондація DEJURE, (квітень 2021), Незмінні проблеми з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності.

<sup>378</sup> 1. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

3. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>379</sup> Див. Вища рада правосуддя, (2021), Річний звіт за 2020 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні.

<sup>380</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>381</sup> Рада суддів України, (лютий 2016 р.), Коментар до Кодексу суддівської етики, <https://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskojetiki-fd35472a7d.pdf>, (дата звернення: 07.09.2023).

частіше звертають увагу на його положення у своїй діяльності.<sup>382</sup> З іншої сторони, ВРП дуже рідко притягає суддів до відповідальності за його порушення,<sup>383</sup> а у випадках притягнення практика ВРП є неоднозначною і політично заангажованою.<sup>384</sup>

**Таблиця 12. Підсумок статті 11.1**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство щодо забезпечення незалежності суддів та протидії корупції в судовій владі відповідає стаття 11 КООНПК. Однак, окремі законодавчі положення потребують вдосконалення, оскільки вони надають представникам судових органів надмірні дискреційні повноваження.
Практичне застосування	Недостатнє	Виконання законодавчих вимог є на низькому рівні. Судова гілка влади постійно перебуває в центрі політичних та корупційних скандалів. Незалежність суддів часто порушується. Основною загрозою незалежності суддів є самі судді та представники судових органів, які добре інтегровані у неформальні відносини з різними політичними силами. Орган, який уповноважений забезпечувати незалежність та доброчесність суддівського корпусу є заангажованим та корумпованим. Саме він доволі часто самостійно здійснює вплив на суддів. Основною причиною неналежної реалізації закону є недоброчесність окремих суддів та представників судової влади.

#### **Позитивні практики**

- Добір суддів до Вищого антикорупційного суду здійснювався за прозорою та відкритою процедурою. Залучені міжнародні експерти сприяли відбору доброчесних та професійних суддів.
- Розпочалася судова реформа, яка має на меті очистити ВРП від недоброчесних членів, посилити спроможність цього органу та підвищити ефективність дисциплінарних проваджень щодо суддів.
- Кодекс етичної поведінки суддів є якісним документом. Судді дедалі частіше зважають на нього під час ведення своєї діяльності та в позаробочий час.

<sup>382</sup> 1. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

3. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

<sup>383</sup> У 2020 з цих причин було притягнуто до дисциплінарної відповідальності тільки 13 суддів (9% від загальної кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності) - Див. Вища рада правосуддя, (2021), Річний звіт за 2020 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні.

<sup>384</sup> 1. Інтерв'ю з М. Жернаковим, співзасновником і головою правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 2 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з Л. Гольник, суддею-викривачкою Октябрського райсуду Полтави. Інтерв'ю з Т. Хутор, головою ІЗІ, та Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 5 вересня 2021 року.

- Процедура оцінювання суддів перебуває в процесі оновлення, а це означає, що недостатньо кваліфіковані судді будуть звільнені.

#### **Негативні практики**

- Кваліфікаційне оцінювання суддів, проведене у 2018–2019 роках, ще не завершилося і показало свою низьку ефективність.
- Дискреція ВРП дозволяє звільняти суддів, проти яких відкрито дисциплінарні провадження, у відставку, що гарантує їм щомісячні виплати на пенсії і дає змогу уникати відповідальності.
- Поширеними є неформальні практики впливу на суддів з боку колег, голів судів та ВРП. Такі практики не сприймаються суддями як втручання у власну незалежність. ВРП використовує дисциплінарну відповідальність з метою впливу на конкретних суддів, а також зловживає гарантіями незалежності щодо суддів, проти яких є обґрунтовані підстави вважати, що вони здійснили злочини.
- Через незавершеність процесу ліквідації судів у ході судової реформи багато суддів отримують заробітну плату безпосередньо, не здійснюючи своїх повноважень. Це, в свою чергу, призводить до нецільового використання бюджетних коштів.

#### **4.1.10 Стаття 11.2 КООНПК. Заходи, пов'язані з органами прокуратури**

##### **Законодавча база**

Профільним законом, який регулює діяльність прокуратури в Україні, є Закон про прокуратуру<sup>385</sup>. Він, зокрема, визначає організаційні основи діяльності прокуратури, повноваження прокурорів, порядок звільнення прокурорів, притягнення їх до відповідальності тощо.

У 2019 році з приходом нової влади розпочато реформу прокуратури. Для цього прийнято спеціальний Закон щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури. Він, зокрема, встановлював тимчасовий порядок здійснення добору, оцінювання (атестації) та розгляду дисциплінарних проваджень щодо прокурорів. Основним завданням реформи було очищення органів прокуратури від непрофесійних та недоброчесних працівників. Вона тривала два роки – з вересня 2019-го по вересень 2021 року, саме тому в контексті цього звіту ми зосередимося на результатах проведеної реформи. Діяльність та незалежність прокурорів доцільно розглядати крізь призму дотримання «Керівних принципів, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судові переслідування»<sup>386</sup>.

##### *1) Кваліфікація, відбір і професійна підготовка.*

Закон про першочергові заходи передбачав, що відбір прокурорів здійснюють спеціально створені тимчасові кадрові комісії<sup>387</sup> і основними етапами конкурсу є складання двох анонімних тестувань та проведення співбесіди. Відбір кандидатів проводиться прозоро та публічно. Кандидати серед інших документів подають декларацію про доходи та декларацію доброчесності і родинних зв'язків, а також проходять спеціальну перевірку. Детальний порядок проходження відбору визначає Генеральний прокурор.

<sup>385</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?lang=en#Text> (дата звернення: 07.09.2023).

<sup>386</sup> Прийнято восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй щодо попередження злочинності та поводження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року.

<sup>387</sup> Утворюються Генеральним прокурором і складаються з 6 осіб, 3 з яких делеговані міжнародними партнерами.

Реформа прокуратури передбачала проходження обов'язкової атестації всіма прокурорами протягом двох років. Під час її проведення оцінювалася професійна компетентність, професійна етика та добросовісність прокурора. Атестацію здійснювали кадрові комісії у три етапи – два іспити та співбесіда. Закон про першочергові заходи гарантував публічність та прозорість процесу атестації. Якщо прокурор відмовлявся від проходження атестації або не проходив якийсь з її етапів, його звільняли.

## *2) Дисциплінарні провадження та звільнення прокурорів.*

У Законі «Про прокуратуру» наведено чіткий перелік підстав для звільнення прокурорів<sup>388</sup>. Рішення про звільнення прокурора можуть приймати Генеральний прокурор (щодо прокурорів Офісу Генерального прокурора), керівник САП (стосовно прокурорів САП), керівники обласних прокуратур (щодо прокурорів обласних та окружних прокуратур). Крім того, до прокурорів можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення. Дисциплінарні провадження на період реформи здійснювали кадрові комісії. Зараз ці повноваження здійснює Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДК). Прокурора можна притягнути до дисциплінарної відповідальності за вичерпним переліком випадків, встановлених законом<sup>389</sup>. Право на звернення з дисциплінарною скаргою має будь-яка особа. Всі скарги реєструються в системі, яка автоматично їх розподіляє. Рішення кадрової комісії або КДК бути оскаржено до суду або ВРП.

## **Імплементация**

### Незалежність прокурорів

Попри початок реформування, довіра населення до прокуратури залишається на низькому рівні. За даними соціологічних опитувань, у 2019 році (до реформи) 70 % населення не довіряли прокуратурі, а довіряло лише 15 %<sup>390</sup>. У 2020 році рівень недовіри впав до 68%, а довіра піднялася до 19 %<sup>391</sup>.

В 2021, останньому році реформи, недовіра до прокуратури піднялася до 71 %, а довіра впала до 18 %<sup>392</sup>.

Низький рівень довіри суспільства до прокуратури є наслідком комплексних проблем, проте не в останню чергу він пояснюється проблемами із недостатнім рівнем незалежності цього органу.

### *1) Кваліфікація прокурорів*

---

<sup>388</sup> Наприклад: вчинення злочину/адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, порушенням вимог щодо сумісництва, за рішенням дисциплінарного органу тощо.

<sup>389</sup> Наприклад: невиконання або неналежне виконання службових обов'язків; розголошення таємниці; порушення вимог щодо подання декларацій; порушення прокурорської етики; вплив на діяльність іншого прокурора тощо.

<sup>390</sup> Центр Разумкова, (березень, 2019), Рівень довіри до державних інституцій та електоральні орієнтації громадян України,

<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2>, (дата звернення: 25.09.2023).

<sup>391</sup> Центр Разумкова, (лютий, 2020), Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до суспільних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020), <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020>, (дата звернення: 25.09.2023).

<sup>392</sup> Центр Разумкова, (серпень, 2021), Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021), <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>, (дата звернення: 25.09.2023).

Процедура обов'язкової атестації прокурорів, запроваджена під час реформи, показала достатньо високу ефективність у порівнянні із подібною процедурою кваліфікаційного оцінювання суддів. Станом на початок 2021 року її пройшли майже 7157 прокурорів (64% від всіх хто брав участь). Приблизно 35-40% прокурорів за результатами атестації звільнили (близько 2 тисячі осіб, за інформацією Генерального прокурора)<sup>393</sup>. Однак були випадки успішного оскарження в суді рішень про відмову в проведенні тестувань через технічні проблеми.

Атестація прокурорів різного рівня відрізнялася між собою. Оцінювання прокурорів Генеральної прокуратури, яке проходило першим показало кращу ефективність, ніж оцінювання прокурорів нижчого рівня. Зокрема, атестацію в Генеральній прокуратурі успішно пройшли лише 45% прокурорів, тоді як в обласних та місцевих прокуратурах цей показник значно вищий - 67% та 66% відповідно<sup>394</sup>. Ця різниця пояснюється в першу чергу інформаційним забезпеченням кадрових комісій. Експерти зазначають, що під час атестації Офісу Генерального прокурора кадрові комісії були краще забезпечені інформацією стосовно кожного прокурора, зокрема завдяки наявності розгорнутих довідок НАБУ, які містили агреговані дані з різних державних реєстрів. Проте обсяг інформації про прокурорів, яка була в розпорядженні кадрових комісій під час атестації обласних та місцевих прокуратур був суттєво меншим.<sup>395</sup>

Ефективність атестації можна було підвищити. Зокрема, експерти вказують на низку проблем, які вони виявили під час проходження прокурорами різних етапів оцінювання:

- витік переліку завдань та офіційних відповідей, у результаті чого відповіді на практичні завдання у багатьох прокурорів були ідентичними;
- неповнота та різний обсяг інформації.

Маркером, який не дозволяє говорити про успішне проведення атестації, є практика оскаржень прокурорами її результатів. Звільнені прокурори стали масово подавати до суду за порушення їхніх трудових прав. У позовних заявах вони просили суд поновити їх на роботі та виплатити компенсації за весь час їхньої вимушеної відсутності на роботі<sup>396</sup>. Інформації про точну кількість поновлених через суд прокурорів та суму призначених компенсацій немає, хоча експерти вказують, що така практика є доволі поширеною.<sup>397</sup> У 2020 році Генеральна прокуратура зазначала, що в судах перебувало

<sup>393</sup> Аналітичний портал "Слово і діло", (січень, 2021), В Україні близько 2 000 прокурорів не пройшли атестацію, <https://www.slovoidilo.ua/2021/01/22/novyna/suspilstvo/ukrayini-atestacziyu-ne-projshly-2-tyisyach-prokuroriv>, (дата звернення: 11.09.2023).

<sup>394</sup> Цензор.нет, Лише 45% прокурорів успішно пройшли атестацію до Генеральної прокуратури [https://censor.net/ua/news/3195840/lyshe\\_45\\_prokuroriv\\_uspishno\\_proyishly\\_atestatsiyu\\_v\\_ofis\\_genprokurora\\_scho\\_moje\\_privzvesty\\_do\\_kadrovyyh](https://censor.net/ua/news/3195840/lyshe_45_prokuroriv_uspishno_proyishly_atestatsiyu_v_ofis_genprokurora_scho_moje_privzvesty_do_kadrovyyh), (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>395</sup> 1. Інтерв'ю з Р. Маржаном, прокурором з питань викривачів Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

3. Інтерв'ю з Р. Куйбідою, Заступником голови правління Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук. Інтерв'ю з Т. Хутор, Ю. Швабом, Київ, 12 серпня, 2021 року.

<sup>396</sup> Реанімаційний пакет реформ, (липень, 2021), Атестація прокурорів: на шляху до ЄСПЛ, <https://rpr.org.ua/news/prokurorska-atestatsiia-na-shliakhu-do-yespl/>, (дата звернення: 13.09.2023) та Go Law, (грудень, 2020), Реформа прокуратури: судові наслідки, <https://golaw.ua/ua/insights/publication/reforma-v-organah-prokoratyrul/>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>397</sup> 1. Інтерв'ю з Р. Маржаном, прокурором з питань викривачів Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

близько 1000 таких справ, а також згадувала, що сума компенсацій, які суди призначили до виплати, сягає «жахливих цифр».<sup>398</sup>

Журналісти наводять приклади резонансних поновлень на посадах. Після атестації поновився прокурор, який прямо втручався в перебіг розслідування щодо компанії свого батька. Інший приклад поновлення на посаді – прокурор, який п'яним вчинив ДТП, у якому постраждали діти.<sup>399</sup> Також було поновлено на роботі прокурора, щодо декларацій якого були сумніви в його доброчесності, він відсудив у ОГП приблизно 25 тис. євро компенсації.<sup>400</sup>

Оцінюючи процедуру атестації, експерти зазначають, що вона не була цілком успішною. Зокрема через її нестійкі результати, наявність багатьох підстав оскарження рішень кадрових комісій<sup>401</sup> та концентрацію повноважень щодо проведення атестації в руках Генерального прокурора.<sup>402</sup> Однак реформа не завершена. Це абсолютна ілюзія, що якийсь етап реформи пройдено. Передбачалося скорочення кількості прокурорів з 15 000 до 10 000, але цього не сталося. Один з експертів висловив думку, що необхідно розробити іншу штатну структуру прокуратури. Прокуратурі не потрібно стільки начальників управлінь, їхніх заступників, начальників відділів, адже кожен прокурор є незалежним і автономним.<sup>403</sup>

## 2) Інституційна незалежність

Ні прокурорів, ні прокуратуру загалом не можна вважати незалежними. Причиною цього є інституційна структура органу та надмірна заполітизованість Генерального прокурора. Будь-який прокурор може зазнавати тиску з боку будь-якого вищого прокурора, а Генеральний прокурор своєю чергою зазнає впливу від вищого керівництва держави. Загрозою для незалежності прокурорів, подібно до суддів є поширена практика неформальних впливів. У звіті ОБСЄ щодо незалежності прокуратур у країнах Східної Європи зазначено, що доволі поширеною є практика надання усних, неформальних рекомендацій прокурорами вищого рівня до прокурорів нижчого рівня.<sup>404</sup>

На відміну від суддів, прокурори розуміють та ідентифікують проблему. Анонімне опитування 84 прокурорів показало, що вони не вважають себе незалежними. На жаль, вони змушені виконувати іноді сумнівні вказівки свого керівництва, обтяжені

<sup>398</sup> Укрінформ, (вересень, 2021), "Жахливі цифри": Венедіктова розповіла про компенсації прокурорам, які поновилися через суд, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3323321-zahlivy-cifry-venediktova-rozpovila-pro-kompensacii-ponovlenim-cerez-sudi-prokuroram.html>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>399</sup> Bihus.Info, (липень, 2021), Відео "П'яні прокурори зі смертельних ДТП повертаються до Генпрокуратури та ДБР", <https://www.youtube.com/watch?v=HjCSNV1xt9A>, (дата звернення: 26.09.2023).

<sup>400</sup> Слідство.інфо, (січень, 2021), Скандальний Кулик, відполірований і неаестований: кому Генпрокуратура заплатила понад 20 мільйонів гривень, <https://www.slidstvo.info/articles/skandalnyi-kulyk-lyustrovani-ta-neatestovani-komu-ofis-genprokurora-vyplatyv-bilshe-20-mln-grn/>, (дата звернення: 25.09.2023).

<sup>401</sup> 1. Інтерв'ю з Р. Маржаном, прокурором з питань викривачів Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>402</sup> Реанімаційний пакет реформ, (2021), Атестація прокурорів: на шляху до ЄСПЛ?

<sup>403</sup> Укрінформ, (вересень, 2023), 10 років реформування прокуратури. Презентація дослідження, <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3761319-10-rokiv-reformuvanna-prokuraturi-prezentacia-doslidzenna.html>, (дата доступу: 17.09.2023).

<sup>404</sup> ОБСЄ, БДПІЛ, Звіт про оцінку потреб. Посилення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських державах-членах, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf?fbclid=IwAR1pHu6He7hBSZ6-dueJXmspRxZ\\_rq3dP\\_ImNtwmNBaS-h\\_IYvbg5bMbk-g#page=34&zoom=100,0,0](https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf?fbclid=IwAR1pHu6He7hBSZ6-dueJXmspRxZ_rq3dP_ImNtwmNBaS-h_IYvbg5bMbk-g#page=34&zoom=100,0,0), (дата звернення: 17.09.2023), с.34.

незрозумілою роботою, яка часто спускається згори і забирає багато часу. Через це вони змушені виконувати функції прокуратури меншою мірою, ніж бути "хорошими".<sup>405</sup>

Для тиску на прокурорів існує велика кількість методів впливу. Доволі поширеною практикою впливу на прокурорів залишається їх відсторонення від кримінальних проваджень. Керівник прокуратури самостійно розподіляє кримінальні справи між підлеглими прокурорами, оскільки автоматизованого розподілу не існує. Так само, керівник прокуратури може з легкістю відсторонити свого підлеглого від процесуального керівництва будь-якої справи. Зазвичай така практика є поширеною, коли прокурор відмовляється здійснювати певні вказівки свого керівництва щодо розгляду певної справи. У такий спосіб керівники прокуратур можуть фактично контролювати перебіг будь-якої справи, що розслідується в їхньому відомстві. Опитані нами експерти вказують, що така практика є надзвичайно поширеною на всіх рівнях і свідчить про пряме втручання в незалежність прокурорів.<sup>406</sup>

У системі прокуратури України простежується чітка ієрархія. Кожен рівень прокурорів підпорядковується наступному. Саме тому посада Генерального прокурора є дуже важливою для можливості контролю над усією інституцією. Однак процес призначення та звільнення Генерального прокурора показує надмірну політизованість цієї посади. Призначає та звільняє Генерального прокурора Президент за згодою Парламенту. Жодного конкурсного елементу під час обрання Генерального прокурора не передбачено. Кандидат лише має відповідати критеріям, встановленим у законі (як показує практика, вимоги закону можуть бути змінені для призначення конкретної людини на посаду<sup>407</sup>). У результаті Генеральний прокурор є надзвичайно залежним від влади, його непослух означатиме відставку. Найкраще залежність Генерального прокурора підтвердив одного разу сам Президент України в розмові з Президентом США, де пан Зеленський назвав Генерального прокурора «100% своєю людиною».<sup>408</sup> Експерти вказують, що майже кожного Генерального прокурора звільняють з політичних мотивів.<sup>409</sup>

### 3) Дисциплінарна відповідальність

Дисциплінарні скарги на час проведення реформи прокуратури розглядалися спеціально створеною кадровою комісією. Вона складалася із 7 членів, кожен з яких був представником Генеральної прокуратури.<sup>410</sup> Членів комісії визначав Генеральний прокурор на свій розсуд, що дозволяє сумніватися у незалежності цього органу. Експерти зазначають, що у членів комісії не було інституційної спроможності (достатніх досвіду та знань) для розгляду дисциплінарних справ.<sup>411</sup> На додаток, практика розгляду дисциплінарних скарг кадровою комісією, на думку прокурорів, є

<sup>405</sup> Див. Укрінформ, (2023), 10 років реформування прокуратури. Презентація дослідження.

<sup>406</sup> 1. Інтерв'ю з Р. Маржаном, прокурором з питань викривачів Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>407</sup> Українська правда, (травень, 2016), Рада ухвалила закон про ГПУ - шлях для Луценка відкрито, <https://www.pravda.com.ua/news/2016/05/12/7108205/>, (дата звернення: 14.09.2023).

<sup>408</sup> Українська правда, (жовтень, 2019), "На 100% чесний прокурор": Зеленський пояснив, що насправді сказав Трампу, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/10/7228686/>, (дата доступу: 14.09.2023).

<sup>409</sup> Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>410</sup> [https://old.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=208224](https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208224), (дата звернення: 21.09.2023).

<sup>411</sup> Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.



вибірковою та неоднорідною.<sup>412</sup> Ми також звертаємо увагу на нечіткість формулювань дисциплінарних проступків, які стають підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Необхідність усунення цієї проблеми була відзначена GRECO, але ця рекомендація не була виконана.<sup>413</sup>

З метою забезпечення доброчесності та контролю працівників прокуратури в Офісі Генерального прокурора функціонує Генеральна інспекція. Вона підпорядковується Генеральному прокурору України і діє на підставі підзаконного нормативно-правового акта – Наказу Генерального прокурора. Закон про прокуратуру не визначає функцій, повноважень та завдань цього структурного підрозділу, лише передбачає його створення.

Інститут дисциплінарної відповідальності застосовується також з метою тиску на певних прокурорів з боку керівництва. Для цього активно використовується Генеральна інспекція. Експерти вважають, що саме через Генеральну інспекцію Генеральний прокурор може з легкістю впливати на будь-якого прокурора через службові розслідування та таємні перевірки доброчесності. На думку експертів, Генеральна інспекція може сформувати матеріали під звільнення, які, як правило, низької якості.<sup>414</sup> Опитаний нами прокурор влучно назвав Генеральну інспекцію «особистим батогом» Генерального прокурора.<sup>415</sup>

**Таблиця 13. Підсумок статті 11.2**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Часткова відповідність	Українське законодавство щодо забезпечення незалежності прокурорів та протидії корупції в прокуратурі лише частково відповідає статті 11 КООНПК. Встановлена в законі організаційна структура органів прокуратури не дозволяє забезпечити незалежність прокурорів. Нещодавно внесені зміни до законодавства, спрямовані на реформування прокуратури, мають низку недоліків.
Практичне застосування	Помірне	Імплементация закону на практиці є помірною. Навіть після звільнення, багато прокурорів поновилися на посадах. В органах прокуратури зберігається чітка ієрархія, через це прокурори вищого рівня мають безліч способів впливати на прокурорів нижчого рівня. Посада Генерального прокурора є надмірно

<sup>412</sup> Інтерв'ю з Р. Маржаном, прокурором з питань викривачів Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року

+ У 2020 році кадрові комісії розглянули 1 217 дисциплінарних скарг, з яких відкрили 274 дисциплінарні провадження. За результатами проваджень до 63 прокурорів застосовано дисциплінарні стягнення, у тому числі - 22 догани - 25 прокурорам; - заборона просування по службі або переведення до прокуратури вищого рівня - 12 особам; - звільнення - 26 прокурорам (у 9% випадків).

<sup>413</sup> GRECO, Другий звіт з оцінки відповідності Четвертого раунду оцінювання для України, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/GrecoRC4202125-Final-UKR.pdf>, (дата доступу: 22.03.2024), с. 24.

<sup>414</sup> Інтерв'ю з В. Петраковським, викладачем права Національного університету "Києво-Могилянська академія", колишнім прокурором, особисто Т. Хутор, головою ІЗІ, Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 серпня 2021 року.

<sup>415</sup> Інтерв'ю з Р. Маржаном, прокурором з питань викривачів Чортківської місцевої прокуратури, особисто з Ю. Швабом, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року

		політизованою та контрольованою через недостатні гарантії при його обранні та звільнення.
--	--	---

#### **Позитивні практики**

- Спроба проведення реформи в прокуратурі шляхом запровадження обов'язкового оцінювання доброчесності та професійності прокурорів.
- Прокурори визнають свою проблему відсутності незалежності і готові боротися з цим явищем.

#### **Негативні практики**

- В органах прокуратури зберігається чітка ієрархія. Це зумовлює залежність підлеглих від свого керівництва. Для здійснення впливу на прокурорів у керівництва є достатньо важелів впливу.
- Генеральний прокурор є надто політизованою фігурою. Він є залежним від Президента та Парламенту, оскільки призначається та звільняється з посади з політичної волі цих суб'єктів.
- Атестація прокурорів не дозволила повною мірою очистити орган від недоброчесних працівників.
- Діяльність Генеральної інспекції є залежною від Генерального прокурора. Через цей орган Генеральний прокурор може тиснути на будь-якого прокурора шляхом проведення службових розслідувань та притягнення до дисциплінарної відповідальності.

### **4.1.11 Стаття 12 КООНПК. Прозорість приватного сектору**

#### **Законодавча база**

В межах аналізу цієї статті ми розкриваємо запровадження антикорупційних програм в юридичних особах, функціонування реєстру юридичних осіб та внесення відомостей про кінцевих бенефіціарних власників. Окремо розглядаємо бухгалтерський облік юридичних осіб та оподаткування коштів отриманих як неправомірна вигода.

Законодавство України передбачає декілька обов'язкових та рекомендованих інструментів для запобігання корупції в діяльності юридичних осіб. Так, розділ 10 Закону України «Про запобігання корупції»<sup>416</sup> містить положення про антикорупційні програми юридичних осіб. Для окремих юридичних осіб встановлено обов'язок мати антикорупційну програму, а для інших - це право. Детальний аналіз питання подано в розділі про статтю 5.

Загалом, розробка внутрішньої антикорупційної програми<sup>417</sup> є обов'язковою для всіх юридичних осіб, які беруть участь у тендерах на закупівлю товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 625000 євро (ст. 17 Закону України "Про публічні закупівлі").

<sup>416</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n648> (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>417</sup> Антикорупційна програма юридичної особи - комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи. Визначення в розумінні статті 62 Закону України "Про запобігання корупції", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>, (дата звернення: 22.02.2024).

Додатково державні регулятори можуть забезпечувати створення комплаєнс-системи в окремих сферах. Наприклад, у 2020 році Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) затвердила Кодекс корпоративного управління України.<sup>418</sup> Українське законодавство не вимагає від компаній дотримання Кодексу. Як і в багатьох інших випадках, це є інструментом м'якого права, тобто він надає рекомендації. Його застосування наполегливо рекомендується передовсім компаніям, які виходять на ринки капіталу.<sup>419</sup> Однак його можуть застосовувати і інші компанії.

Натомість у банківській сфері діють обов'язкові правила комплаєнсу, які поширюють на всі активності банків України. Зокрема, це: Постанова Правління НБУ №64, якою затверджено Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах,<sup>420</sup> а також постанова Правління НБУ,<sup>421</sup> якою затверджено Положення про організацію системи внутрішнього контролю в банках України та банківських групах.

Важливим аспектом протидії корупції в діяльності приватних осіб є захист їхніх інтересів від неналежного впливу державних органів. Необхідно створити відповідний правовий механізм. В Україні з 2014 року діє Рада бізнес-омбудсмена, діяльність якої спрямована на відстоювання інтересів бізнесу від неправомірних дій органів державної влади.

З метою належної ідентифікації усіх суб'єктів, що здійснюють підприємницьку діяльність в Україні ухвалено Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»<sup>422</sup> (далі – Закон). Він регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Законом передбачено створення Єдиного державного реєстру, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців. За порушення Закону передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність. Адміністративна відповідальність встановлена за порушення порядку проведення державної реєстрації юридичної особи, фізичної особи – підприємця, порядку зберігання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а також за неподання відомостей про кінцевого бенефіціарного власника. Санкція за вказані порушення передбачається у вигляді штрафу від 5 до 1500 євро (приблизно). Кримінальна відповідальність передбачена КК України за підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації. За цей злочин встановлена санкція від штрафу до позбавлення волі до п'яти років. Також передбачено відповідальність для юридичних осіб за підкуп службової особи юридичної особи приватного права. Санкція – від штрафу до позбавлення волі.

Термін «кінцевий бенефіціарний власник» визначений у Законі «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів». Це будь-яка фізична особа, яка здійснює вирішальний вплив (контроль) на діяльність клієнта та/або фізичну особу, від імені якої проводиться фінансова операція. Ознакою здійснення прямого вирішального впливу на

---

<sup>418</sup> Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, (березень, 2021), НКЦПФР затвердила Кодекс корпоративного управління, його основні вимоги та рекомендації, <https://www.kmu.gov.ua/news/nkcpfr-zatverdila-kodeks-korporativnogo-upravlinnya-jogo-klyuchovi-vimogi-i-rekomendacii>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>419</sup> НКЦПФР, (березень, 2020), Затверджено Національний кодекс корпоративного управління, <https://www.nssmc.gov.ua/natsionalnyi-kodeks-korporativnoho-upravlinnia-zatverdzheno/>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>420</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0064500-18#Text> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>421</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0088500-19#Text> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>422</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення 24.09.2023).

діяльність є безпосереднє володіння фізичною особою часткою у розмірі не менше 25 відсотків статутного (складеного) капіталу або прав голосу юридичної особи.<sup>423</sup>

З 2014 року юридичні особи зобов'язані розкривати інформацію про свого кінцевого бенефіціара через Єдиний державний реєстр, зокрема, вказувати необхідну інформацію для їх ідентифікації (повне ім'я, паспортні дані, місце проживання тощо).<sup>424</sup> Остання редакція Закону про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів<sup>425</sup> зобов'язує юридичних осіб подавати оновлену інформацію про кінцевого бенефіціарного власника та структуру власності. У зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ в Україну, юридичні особи мають подати цю інформацію не раніше як через 90 днів з дня скасування воєнного стану в Україні.<sup>426</sup>

## Імплементация

### Система запобігання корупції в діяльності юридичних осіб в Україні

В Україні поступово запроваджуються антикорупційні політики, система комплаєнсу та ризик-орієнтовані підходи в діяльності компаній в Україні. На нашу думку, потрібно ще рухатися в напрямку як встановлення законодавчих вимог щодо системи комплаєнсу, так і практичної реалізації та впровадження цих вимог. Розглянемо конкретні кейси.

Юридичні особи переважно ставляться до антикорупційної програми як до формальності.<sup>427</sup> Хоча НАЗК затвердило Типову антикорупційну програму юридичної особи<sup>428</sup> для формування загального розуміння юридичних осіб про такого типу документи, багато компаній просто дослівно копіює цей текст.<sup>429</sup> Це особливо стосується компаній, для яких наявність антикорупційної програми є обов'язковою умовою для участі у державних закупівлях. Юридичні особи не усвідомлюють позитивні аспекти ухвалення антикорупційної програми та її впливу на їхню діяльність.

З 2017 року в Україні діє Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу (UNIC). Станом на вересень 2023 року, мережа об'єднує 45 компаній.<sup>430</sup> UNIC просуває стандарти відповідального бізнесу та сприяє розвитку комплаєнс-програм. Наприклад, Мережа розробила Методичні рекомендації для уповноважених осіб щодо підготовки та реалізації антикорупційної програми юридичної особи.<sup>431</sup>

У банківській сфері НБУ сприяв створенню у банках та банківських групах системи управління ризиками. Для її прийняття було встановлено чіткі строки. Всі учасники цього ринку створили відповідні системи, включно з комплаєнс-відділами, політики

<sup>423</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>424</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-18#Text> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>425</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n829> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>426</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n833> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>427</sup> 1. Інтерв'ю з А. Прудко, головою Секретаріату Мережі, Ю. Врублевською, координаторкою проєктів UNIC, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з О. Лагодієнко, співзасновницею та виконавчою директоркою "Етиконролю", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 25 листопада 2021 року.

<sup>428</sup> <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17/print> (дата звернення 24.09.2023).

<sup>429</sup> Новий Голос, (вересень, 2021), Навіщо бізнесу антикорупційна програма, <https://biz.nv.ua/ukr/experts/dlya-kogo-obov-yazkova-antikorupciyna-programa-navishcho-vona-biznesu-novini-ukrajini-50185064.html>, (дата звернення: 23.09.2023).

<sup>430</sup> UNIC, сторінка "Члени Мережі" на офіційному веб-сайті, <https://unic.org.ua/members/>, (дата звернення: 19.09.2023).

<sup>431</sup> UNIC, Методичні рекомендації для уповноважених осіб щодо підготовки та реалізації антикорупційної програми юридичної особи, [https://unic.org.ua/upload/files/Methodical\\_recommendations\\_on\\_preparation\\_and\\_implementation\\_NAZK\\_UKR.docx](https://unic.org.ua/upload/files/Methodical_recommendations_on_preparation_and_implementation_NAZK_UKR.docx), (дата звернення: 12.09.2023).

щодо визначення конфлікту інтересів та кодексів етики. Такі системи зокрема створено в Приватбанку<sup>432</sup>, Credit Agricole<sup>433</sup>, Ощадбанку<sup>434</sup> тощо. На думку опитаних нами експертів, система управління ризиками є дієвим інструментом, банки активно застосовують ці політики у своїй діяльності<sup>435</sup>. UNIC запрошує представників банківського сектору для обміну досвідом у впровадженні систем управління ризиками.<sup>436</sup>

Експерти також говорять про брак функціональних систем, коли мова йде про юридичних осіб, у тому числі про компанії, що становлять суспільний інтерес, та державні компанії, де їх впровадження є вкрай важливим.<sup>437</sup> Впровадження систем управління ризиками не є обов'язковим для більшості підприємств, відсутній моніторинг та контроль за вже впровадженими системами. А це означає, що ця сфера гостро потребує вдосконалення.

Рада бізнес-омбудсмена захищає інтереси бізнесу у відносинах з органами державної влади та може надавати рекомендації за наслідками розгляду скарг на державні органи. У 2022 році Рада бізнес-омбудсмена розглянула 521 скаргу, за їх наслідками 247 справ були закриті. Найбільше скарг (360) подано на Державну фіскальну службу України<sup>438</sup>. За період своєї діяльності Рада бізнес-омбудсмена видала 18 системних звітів у різних сферах у яких наявні проблеми бізнесу в Україні. Експерти позитивно відзначають роботу Ради бізнес-омбудсмена, а також якість проведеної експертизи та сформованих звітів.<sup>439</sup>

Підсумовуючи, комплаєнс-системи в Україні проходять етап становлення. Розуміючи загальний світовий тренд, українські юридичні особи поступово впроваджують їх у свою діяльність. Експерти закликають державу відігравати в цьому процесі активнішу роль, вживаючи конкретних заходів. Наприклад, забезпечити відповідальність у разі відсутності комплаєнс-системи в юридичній особі, запровадити стимули, навчати комплаєнс-офіцерів та постійно підвищувати обізнаність з метою розвитку комплаєнс-системи в Україні.<sup>440</sup>

### Ведення Єдиного державного реєстру

Єдиний державний реєстр<sup>441</sup> адмініструється Міністерством юстиції. Реєстр забезпечує можливість отримання відомостей про юридичну особу, зокрема її назву та індивідуальний номер; розмір статутного капіталу; кінцевого бенефіціарного власника;

---

<sup>432</sup> Банк ПриватБанк, (червень, 2021), Кодекс корпоративного управління, [https://static.privatbank.ua/files/Code\\_of\\_Corporate\\_Governance\\_18062021.pdf](https://static.privatbank.ua/files/Code_of_Corporate_Governance_18062021.pdf), (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>433</sup> Креді Агріколь Банк, сторінка "Комплаєнс" на офіційному веб-сайті, <https://credit-agricole.ua/o-banke/komplaens>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>434</sup> Банк "Ощадбанк", сторінка "Корпоративна етика та комплаєнс" на офіційному веб-сайті, <https://www.oshadbank.ua/korporativna-etika-ta-komplaens%20%20>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>435</sup> Анонімні інтерв'ю з представниками банків, Київ.

<sup>436</sup> Інтерв'ю з А. Прудко, головою Секретаріату Мережі, Ю. Врублевською, координаторкою проєктів UNIC, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 вересня 2021 року.

<sup>437</sup> Анонімні інтерв'ю з представниками банків, Київ

<sup>438</sup> Рада бізнес-омбудсмена, (2023), Річний звіт за 2022 рік, <https://boi.org.ua/files/pq/7s/8%20years%20ua%20fin.pdf>, (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>439</sup> Інтерв'ю з А. Прудко, головою Секретаріату Мережі, Ю. Врублевською, координаторкою проєктів UNIC, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 вересня 2021 року.

<sup>440</sup> 1. Інтерв'ю з А. Прудко, головою Секретаріату Мережі, Ю. Врублевською, координаторкою проєктів UNIC, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 26 вересня 2021 року.

2. Інтерв'ю з О. Лагодієнко, співзасновницею та виконавчою директоркою "Етиконтролю", особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 25 листопада 2021 року.

<sup>441</sup> Міністерство юстиції України, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, офіційний веб-портал, <https://usr.minjust.gov.ua/content/home>, (дата звернення: 10.09.2023).

дату відкриття виконавчих проваджень щодо неї тощо. Відомості надають двома способами – безкоштовним та платним. Безкоштовний запит охоплює інформацію, перелічену вище. Пошук здійснюється за *індивідуальним номером або за назвою юридичної/фізичної особи*. Платний запит (приблизно 3 євро) надає такий самий обсяг інформації як і безкоштовний, але він зручніший у користуванні. Зокрема, він надає можливість пошуку інформації за *відомостями про засновника/керівника/особи, що має право підпису без довіреності юридичної особи*. Також платний запит дозволяє обирати конкретну дату, станом на яку формуються відомості, є можливість зберегти отриману інформацію у зручному форматі. Сервіс є зручним та простим у використанні. Він дозволяє громадськості оперативно отримувати та відстежувати інформацію про бенефіціарну власність державних службовців та інших публічних осіб.<sup>442</sup> На період воєнного стану доступ до реєстру обмежений.

### Відомості про бенефіціарних власників

Україна стала першою країною, яка передала відомості про юридичних осіб до Глобального реєстру прав власності.<sup>443</sup> Для цього в травні 2017 року КМУ прийняв необхідні нормативно-правові акти.<sup>444</sup> У серпні 2020 року було впроваджено оновлене програмне забезпечення Єдиного державного реєстру, в якому відомості про кінцевого бенефіціарного власника або його відсутність вносяться у структурованому форматі. Впровадження Єдиного державного реєстру має три основні проблеми. По-перше, деякі юридичні особи не вказують інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Серед основних способів уникнення вимог про оприлюднення даних щодо бенефіціарів: використання у структурі власності компаній з офшорних юрисдикцій; зазначення того, що бенефіціарний власник відсутній; зазначення того, що керівник юридичної особи і є її бенефіціарним власником; зазначення того, що номінальний власник і є бенефіціарним власником.<sup>445</sup>

По-друге, значною перешкодою є актуальність даних про бенефіціарних власників, адже багато даних не оновлюються і можуть бути застарілими.<sup>446</sup> У 2020 році Держфінмоніторинг видав аналітичне дослідження «Керівні настанови щодо розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників».<sup>447</sup> Ця публікація містить аналіз міжнародних стандартів та досвіду іноземних країн у цьому питанні, а також аналіз вітчизняного законодавства, опис проблем, пов'язаних з ідентифікацією кінцевого бенефіціарного власника.

---

<sup>442</sup> За 2019 рік було здійснено – 682 300 платних запитів, у 2020-му – 587 678, а за 8 місяців 2021 року – 383 800. Інформацією щодо кількості здійснених безкоштовних запитів Міністерство юстиції не володіє. Відповідь Міністерства юстиції на запит ІЗІ від 20 серпня 2021 року.

<sup>443</sup> Відкритий реєстр прав власності, Головна сторінка офіційного веб-порталу, <https://register.openownership.org/>, (дата звернення: 15.09.2023).

<sup>444</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, (травень, 2017), Інформація про бенефіціарних власників буде внесена до публічного реєстру, <https://ti-ukraine.org/news/informatsiia-pro-benefitsiarnykh-vlasnykiv-bude-zvedena-u-publichnyi-reiestr/>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>445</sup> Нуль корупції, Звіт "Бенефіціар. Що ЄДР розповідає про власників компаній", <https://project.liga.net/projects/beneficiar/#conclusions>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>446</sup> Станом на червень 2019 року лише 21,6% (360660) юридичних осіб із 1672576 зареєстрованих подали обов'язкову інформацію про кінцевого вигодоодержувача. Ще 51,2% (856413) мають право не подавати інформацію про кінцевого бенефіціарного власника. Майже 27% (455503) не виконали вказаних вимог. Див. Нуль корупції, Звіт "Бенефіціар. Що ЄДР розповідає про власників компаній".

<sup>447</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, (2020), Аналітичне дослідження "Методичні рекомендації щодо розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників", [https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/340/201209\\_1707\\_170x240\\_KerivniNastanovy.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/340/201209_1707_170x240_KerivniNastanovy.pdf), (дата звернення: 20.09.2023).

Насамкінець, за умови відсутності можливості для перевірки достовірності інформації органами контролю, спостерігається формальний підхід до такої перевірки. Це також одна з причин, чому Єдиний державний реєстр містить застарілу та неповну інформацію.

Експерти занепокоєні тим, що дані не перевіряються (наприклад, на предмет помилок в написанні ПІБ, адрес, помилок в кодах ЄДРПОУ). Також, не забезпечений постійний обмін даними між державними органами та відсутнє навчання щодо встановлення кінцевих бенефіціарних власників.<sup>448</sup> Все вище згадане не сприяє належній перевірці інформації про кінцевих бенефіціарних власників. У зв'язку з повномасштабним вторгненням, оновлення інформації відкладено на невизначений термін, що негативно позначається на інформації щодо бенефіціарної власності. Станом на вересень 2023 року, недостатньо інформації, щоб зробити висновки про дієвість санкцій за порушення вимог подання інформації про бенефіціарних власників. Через перенесення строків подання у 2021 році, а потім через війну в Україні, про дієвість підвищених штрафних санкцій щодо адміністративної відповідальності говорити зарано.

В Україні також функціонують приватні сервіси, що спрощують пошук інформації за допомогою відкритих даних, зокрема і про бенефіціарних власників. До прикладу, сервіс Youcontrol<sup>449</sup> дозволяє проаналізувати підприємства. З їх допомогою бізнес має змогу уникати фінансових ризиків, а журналісти та громадські активісти – розслідувати суспільно важливі справи. Крім того, експерти Youcontrol надають систематичну допомогу державним органам з метою підвищення якості отриманих даних, усунення помилок в системі та забезпечення створення та функціонування дієвих механізмів перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників.<sup>450</sup> У 2023 році Youcontrol може похвалитися 5 000 000 файлів. Платна підписка коштує приблизно 1 300 євро на рік.

**Таблиця 14. Підсумок статті 12**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Національне законодавство України відповідає статті 12 Конвенції ООН проти корупції. Антикорупційні програми для юридичних осіб передбачені законодавством. Єдиний державний реєстр, що містить інформацію про юридичних осіб, постійно функціонує. Повідомлення про зміну кінцевого бенефіціарного власника є обов'язковим за законом.
Практичне застосування	Помірне	Антикорупційні програми і комплаєнс системи розвиваються повільно і ще не стали ефективним механізмом протидії корупції в

<sup>448</sup> Інтерв'ю з Н. Черногуб, GR-менеджером YouControl, Ю. Томин, аналітиком, комплаєнс-офіцером YouControl, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябенко, аналітиком ІЗІ, Київ, 23 листопада 2021 року.

<sup>449</sup> YouControl, сторінка "Про нас" на офіційному веб-сайті, [https://youcontrol.com.ua/about\\_us/#about-system](https://youcontrol.com.ua/about_us/#about-system), (дата звернення: 17.09.2023).

<sup>450</sup> Інтерв'ю з Н. Черногуб, GR-менеджером YouControl, Ю. Томин, аналітиком, комплаєнс-офіцером YouControl, особисто з Т. Хутор, головою ІЗІ, Т. Рябенко, аналітиком ІЗІ, Київ, 23 листопада 2021 року.

		<p>діяльності юридичних осіб. Відомості в Єдиному державному реєстрі потребують перевірки на актуальність та достовірність. Відповідальність за порушення не є повністю ефективною та такою, що запобігає порушенням у приватному секторі. Активно функціонує Рада бізнес-омбудсмена, як один із запобіжників неправомірному впливу держави на бізнес.</p>
--	--	--

### **Позитивні практики**

- наявність відкритого Єдиного державного реєстру, який містить інформацію, яка є доступною для кожного;
- наявність приватних сервісів, які дозволяють сформувати цілісне досье щодо юридичної особи, а також містять різні інструменти аналізу даних;
- діяльність Ради Бізнес-омбудсмена.

### **Негативні практики**

- відсутність ефективно діючої комплаєнс системи у більшості державних компаній та компаній, що становлять публічний інтерес. формальний підхід до прийняття та затвердження антикорупційних програм у приватних юридичних особах.
- відсутність ефективною відповідальності за невнесення відомостей про кінцевого бенефіціарного власника.
- недостатність механізмів перевірки повноти та достовірності інформації про кінцевого бенефіціарного власника. Єдиний державний реєстр містить застарілу інформацію про кінцевих бенефіціарних власників.

#### **4.1.12 Стаття 14 КООНПК. Заходи щодо недопущення відмивання коштів**

##### **Законодавча база**

##### Підрозділ фінансової розвідки в Україні

У 2010 році Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму.<sup>451</sup> Відповідно до пункту 13 статті 46 цієї Конвенції, органом, уповноваженим Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки (далі – ПФР), є Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг). Діяльність цього органу спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів.<sup>452</sup>

Завдання, функції та повноваження Держфінмоніторингу визначені Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»<sup>453</sup> та положенням про цей орган<sup>454</sup>. У частині внутрішнього та зовнішнього співробітництва одним із завдань Держфінмоніторингу є налагодження співпраці з

<sup>451</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_948](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948) (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>452</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>453</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n521> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>454</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.09.2023).



державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

### Система фінансового моніторингу

В Україні створена та діє система фінансового моніторингу. Вона складається з первинного та державного рівнів. Суб'єктами державного фінансового моніторингу є Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство цифрової трансформації України та власне Держфінмоніторинг. Кожен із них здійснює нагляд за окремими суб'єктами первинного фінансового моніторингу (СПФМ).

Відповідно до Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, Держфінмоніторинг формує узагальнені матеріали – відомості про фінансові операції, що були об'єктом фінансового моніторингу і за результатами аналізу яких у нього виникли підозри. Узагальнені матеріали є джерелом обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення та дають підстави слідчому або прокурору розпочати досудове розслідування.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є банки, страховики, кредитні спілки, платіжні організації, товарні та інші біржі тощо. Порядок здійснення цими суб'єктами заходів фінансового моніторингу регулюється окремою постановою НБУ<sup>455</sup>. СПФМ зобов'язані у своїй діяльності застосовувати ризик-орієнтований підхід, враховуючи відповідні критерії ризику. За наявності інформації про підозрілі операції СПФМ повинен негайно повідомити Держфінмоніторинг.

## **Імплементация**

### Державний фінансовий моніторинг та його співпраця

Держфінмоніторинг у 2005 році став окремим органом виконавчої влади. Незалежність Держфінмоніторингу забезпечено за рахунок вибудованої з 2005 року системи запобігання та протидії, наявності ризик-орієнтованого підходу та програмного забезпечення, яке дає змогу оперативно відстежувати та блокувати всі підозрілі операції, формувати узагальнені матеріали для надсилання їх до правоохоронних органів. На думку експертів, політичне втручання в діяльність органу не здійснюється.<sup>456</sup>

#### *1) Співпраця на внутрішньодержавному рівні*

Держфінмоніторинг активно співпрацює з різними державними установами в Україні та на міжнародному рівні. В Україні Держфінмоніторинг підписав спільні акти про обмін інформацією з шістьма державними регуляторами, вісьмома державними правоохоронними органами (наприклад, МВС, НАБУ, АРМА, ДБР, ГПУ тощо), тринадцятьма іншими державними органами (наприклад, ФДМ, АМКУ) та однією установою (Національний депозитарій України). Також було укладено двадцять три Меморандуми з державними органами, установами та організаціями та одинадцять

<sup>455</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0090500-20#Text> (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>456</sup> Інтерв'ю з А. Горбенком, ГО "Всеукраїнська комплаєнс-асоціація", особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

спільних наказів Держфінмоніторингу з державними регуляторами та іншими державними органами.<sup>457</sup>

Працівники Держфінмоніторингу вказують, що доступ до баз даних державних органів є відкритим, постійним та забезпеченим на належному рівні.<sup>458</sup> Інформація на запити Держфінмоніторингу надходить вчасно і в повному обсязі. Водночас, відзначається, що інформація від державних органів за їх ініціативою (у разі виявлення ними фінансових порушень) надходить не у повній мірі. Однією з таких причин є їх часта реорганізація і як наслідок необхідність переукладення угод про обмін інформацією.

На внутрішньодержавному рівні Держфінмоніторинг постійно співпрацює з СПФМ. Так, за останні 5 років СПФМ надано наступну кількість повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу<sup>459</sup>. Зниження кількості повідомлень у 2020-2022 роках відбулося у зв'язку з прийняттям у 2019 році нової редакції Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, яким підвищено поріг з якого потрібно подавати повідомлення про фінансові операції та введено кейсове звітування про підозрілі операції. Цю зміну позитивно відзначили експерти, зазначивши, що в цілому нова редакція Закону відповідає вимогам європейських директив, вимогам MONEYVAL та дозволяє підвищити конкурентоздатність в цій сфері.<sup>460</sup>

## 2) Співпраця на міжнародному рівні

На міжнародному рівні Держфінмоніторинг активно співпрацює з:

- Комітет експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму MONEYVAL. У 2017 році Україна пройшла 5-ий раунд взаємної оцінки національної системи фінансового моніторингу Комітетом MONEYVAL за результатами якого Комітетом MONEYVAL у січні 2018 року було опубліковано Звіт про взаємну оцінку України;<sup>461</sup>
- Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF);
- Егмонтською групою підрозділів фінансової розвідки. З 2004 року Держфінмоніторинг є членом Егмонтської групи. Протягом 2003-2020 років

<sup>457</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, Перелік спільних актів ДСФМУ з державними регуляторами, іншими державними органами та громадськими організаціями з питань взаємодії та обміну інформацією у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/330/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%20%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2%202019.pdf>, (дата звернення: 21.09.2023).

<sup>458</sup> Інтерв'ю з представниками Державної служби фінансового моніторингу. Особисто з Т. Хутор, Головою ІЗІ, Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 27 вересня 2021.

<sup>459</sup> За 2018 рік банки надіслали 9 871 608 повідомлення про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, 98184 повідомлень надіслали небанківські фінансові установи. За 2019 рік банки надіслали 11 327 040 повідомлення про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, 110334 повідомлень надіслали небанківські фінансові установи. За 2020 рік банки надіслали 4 675 432 повідомлення про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, 50105 повідомлень надіслали небанківські фінансові установи. За 2021 рік банки надіслали 1 638 433 повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, 21394 повідомлень надіслали небанківські фінансові установи. За 2022 рік банки надіслали 1 174 044 повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, 5348 повідомлень надіслали небанківські фінансові установи.

<sup>460</sup> Інтерв'ю з Горбенком А., ГО "Всеукраїнська комплаєнс-асоціація", особисто з Рябченко Т., аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року та 2 анонімні інтерв'ю з представниками банків, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>461</sup> MONEYVAL, (січень, 2018), Звіт про взаємне оцінювання України, [https://fiu.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2018/20180305/ZVIT\\_UKR.pdf](https://fiu.gov.ua/content/file/Site_docs/2018/20180305/ZVIT_UKR.pdf), (дата звернення: 23.09.2023).

підписано 81 Меморандум про взаєморозуміння з ПФР іноземних держав.<sup>462</sup> За інформацією наданою Держфінмоніторингом, у 2021<sup>463</sup> та 2022<sup>464</sup> роках, можна зробити висновок про високий та постійний рівень співпраці Держфінмоніторингу на міжнародному рівні.

### Особливості імплементації нової редакції Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів

Існують деякі практичні проблеми реалізації нових положень. У банківських установ існує обов'язок забезпечити автоматичний обмін інформацією між ними та Держфінмоніторингом. Якщо великі банки мають фінансовий ресурс та розуміння як це впровадити, то малі банки його не мають.<sup>465</sup>

Для усунення цієї проблеми планується створення е-кабінету СПФМ. Е-кабінети нададуть можливість спрощеного подання звітів СПФМ до Держфінмоніторингу. Відповідний Наказ Мінфіну мав вступити в силу наприкінці листопада 2021 року. Однак в листопаді 2021 року<sup>466</sup> набрання чинності перенесено на 1 травня 2022 року,<sup>467</sup> а в травні 2022 року - на перший понеділок четвертого місяця після припинення чи скасування воєнного стану.<sup>468</sup>

Загалом, вказаний крок підвищує швидкість надання інформації та дозволить заощадити фінансові ресурси СПФМ, що беззаперечно є позитивним аспектом. Водночас, один із викликів на поточному етапі залишається забезпечення захищеності каналів передачі цієї інформації з боку держави.

Загалом, такий крок прискорює швидкість надання інформації та економить фінансові ресурси ІФМ, що є безумовно позитивним аспектом. Водночас, одним із викликів на поточному етапі є забезпечення безпеки каналів передачі цієї інформації з боку держави. Крім того, новою редакцією Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів закріплено ризик-орієнтований підхід у діяльності банківських установ. Зокрема, вони зобов'язані самостійно визначити критерії ризиків з урахуванням інформації від державних регуляторів. Водночас, на думку опитаних нами експертів, на практиці це призводить до неоднакового підходу до формування ризиків. Можливе виникнення ситуації, за якої одного й того самого клієнта в різних банках

---

<sup>462</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, сторінка "Меморандуми про взаєморозуміння з іноземними ПФР, які були підписані" на офіційному веб-порталі, <https://fii.gov.ua/pages/dijalnist/mizhnarodne-spivrobotnictvo/memorandum-pro-vzamorozuminnja/pidpisani-memorandum-i-pro-vzajemorozuminnja-z-inozemnimi-pfr.html>, (дата звернення: 23.09.2023).

<sup>463</sup> Держфінмоніторингом направлено 591 запит до 78 іноземних ПФР та отримано 722 відповіді на запити від 77 іноземних ПФР. Крім того, Держфінмоніторинг отримав 373 запити від 55 іноземних ПФР та надав 559 відповідей 60 іноземним ПФР. Найактивніший обмін інформацією здійснювався з ПФР Латвії, Польщі, Швейцарії, Кіпру, Німеччини та США.

<sup>464</sup> Держфінмоніторингом направлено 1242 запити до 147 іноземних ПФР та отримано 965 відповідей на запити від 104 іноземних ПФР. Крім того, Держфінмоніторинг України отримав 245 запитів від 46 іноземних ПФР та надав 395 відповідей 67 ПФР іноземних держав. Найбільш активний обмін інформацією здійснювався з ПФР Польщі, Швейцарії, Кіпру та США.

<sup>465</sup> 2 анонімні інтерв'ю з представниками банків, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>466</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, (серпень, 2021), До відома суб'єктів первинного фінансового моніторингу,

<https://fii.gov.ua/pages/dijalnist/funkcional/news/Kopdo-vidoma-sub-jektiv-pervinnogo-finansovogo-monitoringu.html>,

(дата звернення: 23.09.2023).

<sup>467</sup> Електронний кабінет системи фінансового моніторингу України, (листопад, 2021), До відома суб'єктів первинного фінансового моніторингу (про роботу електронного кабінету системи фінансового моніторингу), <https://cabinet.fii.gov.ua/news/a3581f5b327240cabbdf169d8f4904b9>, (дата звернення: 24.09.2023).

<sup>468</sup> Електронний кабінет системи фінансового моніторингу України, (травень, 2022), До відома суб'єктів первинного фінансового моніторингу про наказ Мінфіну № 322, <https://cabinet.fii.gov.ua/news/3efa900153ce429b962c54728325ad7c>, (дата звернення: 24.09.2023).

буде віднесено до різних категорій ризику, що не сприятиме єдиній практиці їх застосування.<sup>469</sup> Хоча працівники Держфінмоніторингу вбачають у цьому і позитивний аспект, оскільки такий неоднаковий підхід дає змогу напрацювати різноманітні критерії, що пришвидшить і вдосконалив розвиток їх застосування.<sup>470</sup>

Для вирішення проблеми пов'язаної із застосуванням ризик-орієнтованого підходу, експерти пропонують або чітко встановити критерії на рівні НБУ і надати їх банкам для забезпечення єдиного підходу, або ж закріпити окремі ключові критерії для віднесення осіб до різних груп ризику, а додаткові критерії дозволити визначати банкам самостійно. Зі свого боку, Держфінмоніторинг у 2020 році презентував Керівництво з ризик-орієнтованого підходу для спеціально визначених СПФМ<sup>471</sup> для більш якісного розуміння ризиків та ризик-орієнтованого підходу. Також у 2021 році оновлено Методику національної оцінки ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму в Україні.<sup>472</sup>

### Оцінка національної системи фінансового моніторингу

У 2017 році Україна пройшла 5-й раунд взаємного оцінювання національної системи фінансового моніторингу Комітетом MONEYVAL, за результатами якого у січні 2018 року Комітет MONEYVAL опублікував Звіт про взаємну оцінку України.<sup>473</sup> У додатку до Звіту міститься детальний аналіз імплементації Україною 40 рекомендацій FATF.<sup>474</sup> Протягом наступних двох років (2019 та 2020) прогрес України у виконанні цих рекомендацій мав бути оцінений повторно. Результати оцінки описані нижче.

Протягом минулих двох років (2019 та 2020) Україна підвищила свій бал за двома рекомендаціями - № 5 "Злочин фінансування тероризму" та № 35 "Санкції", хоча за двома іншими рекомендаціями - № 15 "Нові технології" та № 21 "Викриття та конфіденційність" - бал знизився. Таким чином, прогрес у виконанні рекомендацій FATF є повільним. Однак початкова оцінка є досить оптимістичною, що дає надію на те, що оцінка за іншими рекомендаціями FATF буде підвищена в майбутньому.

У 2019 році отримано перший звіт про прогрес та переоцінку рейтингів щодо Технічної відповідності (проводився Островом Мен та Ізраїлем).<sup>475</sup> Висновок – було вжито обмежених заходів для впровадження нових елементів у рамках Рекомендацій №№ 2, 7, 18 та 21. У 2020 році опубліковано другий звіт про прогрес та переоцінку рейтингів щодо Технічної відповідності (проводився Островом Мен та Кіпром).<sup>476</sup> В цілому,

<sup>469</sup> 2 анонімні інтерв'ю з представниками банків, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>470</sup> Інтерв'ю з А. Горбенком, ГО "Всеукраїнська комплаєнс-асоціація", особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року.

<sup>471</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, (2020), Посібник з ризик-орієнтованого підходу для спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/2020/KerivnyxtvoSPFM.pdf>, (дата звернення: 29.09.2023).

<sup>472</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, (2022), Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2021 рік, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2021ukr.pdf>, (дата доступу: 29.09.2023), с.54.

<sup>473</sup> MONEYVAL, (2018), Звіт про взаємне оцінювання України.

<sup>474</sup> Відповідає 12 рекомендаціям; переважно відповідає - 20 рекомендаціям; частково відповідає - 7 рекомендаціям; не застосовується - 1 рекомендація.

<sup>475</sup> MONEYVAL, (липень, 2019), Перший розширений звіт про подальші дії та повторний рейтинг технічної відповідності України, [https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/ukr\\_MONEYVAL\(2019\)7\\_SR\\_5th%20Round\\_FUR%20Ukraine.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/ukr_MONEYVAL(2019)7_SR_5th%20Round_FUR%20Ukraine.pdf), (дата звернення: 23.09.2023).

<sup>476</sup> MONEYVAL, (червень, 2020), Другий розширений звіт про подальші дії та повторний рейтинг України за технічними показниками,

Україна досягла прогресу в усуненні недоліків технічної відповідності, виявлених в звіті про взаємне оцінювання в рамках 5-го раунду взаємних оцінок, та була переоцінена щодо виконання Рекомендацій. Рекомендації №5 та №35 спочатку оцінені як ЧВ (частково відповідає), переоцінені на ПВ (переважно відповідає). Рекомендація №15 спочатку оцінена як ПВ, та переоцінена на ЧВ.

Експерти зазначили, що Україна імплементувала у своє законодавство більшість рекомендацій FATF.<sup>477</sup> На додаток до цього, експерти відзначають, що Україна є однією з тих країн, яка встановила і дотримується жорстких правил та рекомендацій міжнародних організацій, і про це необхідно наголошувати постійно. В листопаді 2022 року прийнято Закон<sup>478</sup>, яким обмежено строк моніторингу політично значущих осіб трьома роками після залишення відповідної посади. Такі зміни не відповідають рекомендаціям FATF і можуть стати перепорою для вступу України до ЄС. 17 жовтня 2023 року Президент України підписав зміни до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" та скасував трирічний строк для визнання особи публічним діячем.<sup>479</sup> Однак він також встановив правила, за якими публічний діяч не несе ризиків, притаманних публічним діячам, після припинення виконання публічних функцій.

### Показники діяльності Держфінмоніторингу

Одним із важливих аспектів діяльності Держфінмоніторингу є формування та подання узагальнених матеріалів до правоохоронних органів, на підставі яких відкриваються кримінальні провадження. Одразу варто додати, що наведені нижче статистичні дані формуються постійно. Розслідування окремих справ може тривати роками, і якщо прогрес (передання справи до суду, винесення вироку тощо) відбувся саме в конкретний рік, то це входить у статистичну інформацію за такий рік. Держфінмоніторинг здійснює постійний моніторинг руху наданих ними узагальнених матеріалів. Варто зазначити, що протягом року до правоохоронних органів направляються сотні узагальнених матеріалів. Водночас, лише невелика частина з них (15 у 2021 році, 9 у 2022 році) використовується правоохоронними органами у ході досудового розслідування та формування матеріалів для направлення до суду.

Нижче наведені статистичні показники діяльності Держфінмоніторингу за 2021-2022 роки:

- a) Передані матеріали по категоріям фінансових операцій: розслідування стосовно фінансових операцій, які пов'язані з підозрою у корупційних діяннях<sup>480</sup>, розслідування операцій, пов'язаних з бюджетними активами<sup>481</sup>.

---

[https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/UKR\\_MONI\\_YVAL\(2020\)9\\_SR\\_2nd%20Enhanced%20FuR-UA.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/UKR_MONI_YVAL(2020)9_SR_2nd%20Enhanced%20FuR-UA.pdf) (дата звернення: 23.09.2023).

<sup>477</sup> Інтерв'ю з Горбенком А., ГО "Всеукраїнська комплаєнс-асоціація", особисто з Рябченко Т., аналітиком ІЗІ, Київ, 1 вересня 2021 року та 2 анонімні інтерв'ю з представниками банків, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 16 вересня 2021 року.

<sup>478</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-IX#Text> (дата звернення 20.09.2023).

<sup>479</sup> ЛігаЗакон, Президент підписав Закон про посилення фінансового моніторингу публічних діячів, [https://biz.ligazakon.net/news/223095\\_prezident-pdpisav-zakon-pro-posilennya-fnansovogo-montoringu-pep](https://biz.ligazakon.net/news/223095_prezident-pdpisav-zakon-pro-posilennya-fnansovogo-montoringu-pep), (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>480</sup> У 2021 році ДСФМУ направила до правоохоронних органів 160 узагальнених матеріалів щодо підозр у корупції, у 2022 році - 121.

<sup>481</sup> У 2021 році ДСФМУ направила до правоохоронних органів 64 узагальнені матеріали щодо бюджетних активів. Для порівняння, у 2022 році - 56.

b) Використання узагальнених матеріалів у кримінальних провадженнях<sup>482</sup>.

Загалом слід наголосити, що сам по собі узагальнений матеріал не є доказом у кримінальному провадженні. Правоохоронцям потрібно заново збирати всю інформацію у банківських установах з урахуванням уже отриманої інформації від Держфінмоніторингу. Крім того, треба отримати інформацію щодо всіх рахунків та операцій клієнта. Все це потребує значних часових та людських ресурсів. Експерти зазначають, що цей механізм потрібно вдосконалювати.

**Таблиця 15: Підсумок статті 14**

	Оцінка	Коментарі
Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство повністю відповідає положенням статті 14 щодо недопущення відмивання коштів. Забезпечено законодавчі передумови діяльності підрозділу фінансової розвідки. Створено необхідні інструменти для оперативного реагування на виявлені порушення в частині відмивання коштів. Відбулося оновлення профільного законодавства, що позитивно відзначено з боку MONEYVAL.
Практичне застосування	Хороше	ПФР активно співпрацює як всередині країни з державними органами, так і назовні - з ПФР іноземних держав. Ведеться активна робота по розслідуванню можливих правопорушень та формуванню матеріалів за їх результатами. ПФР прагне до того, щоб Україна відповідала вимогам MONEYVAL.

#### **Позитивні практики**

- існування реально функціонуючого підрозділу фінансової розвідки з необхідними інструментами.
- прийняття та впровадження ризик-орієнтованого підходу в діяльності банків, як головних суб'єктів СПФМ.
- ухвалення нового прогресивного Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів.
- активна співпраця Держфінмоніторингу всередині країни та з ПФР іноземних держав.
- відкритість інформації про діяльність Держфінмоніторингу.

#### **Негативні практики**

- недостатність кваліфікованого персоналу у правоохоронних органах, які здатні оперативно працювати з узагальненими матеріалами.
- різні підходи до визначення критеріїв ризиковості у банківських установах.

<sup>482</sup> За інформацією правоохоронних органів у 2021 році 538 узагальнених матеріалів було використано у 509 провадженнях під час судового розслідування. У 2022 році фігурувало 360 матеріалів у 349 провадженнях. Державна служба фінансового моніторингу України, (2023), Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2022 рік, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2022ukr.pdf> (дата звернення: 29.09.2023).

## 4.2. Розділ V

### 4.2.1 Статті 52 та 58. Запобігання переказам доходів, здобутих злочинним шляхом, та їх виявлення

#### Законодавча база

У 2019 році в Україні було ухвалено Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»<sup>483</sup> (надалі - Закон про запобігання та протидію), який є профільним Законом у сфері повернення активів. Зокрема, в Законі про запобігання та протидію визначено терміни «ідентифікація» та «верифікація» клієнта. Ідентифікація - це заходи, що вживаються суб'єктом первинного фінансового моніторингу (далі - СПФМ) для встановлення особи шляхом отримання її ідентифікаційних даних. Натомість, верифікація - це заходи, що вживаються СПФМ з метою перевірки належності відповідній особі отриманих СПФМ ідентифікаційних даних та/або з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити кінцевих бенефіціарних власників чи їх відсутність. Ідентифікація та верифікація здійснюються до встановлення ділових відносин. Проте, з метою неперешкоджання звичайній діловій практиці верифікація клієнта може здійснюватися за необхідності під час встановлення ділових відносин або після відкриття рахунка, але до проведення по ньому першої фінансової операції. Додатково у Законі про запобігання та протидію визначено необхідність зберігання протягом не менше 5 років документів, даних про клієнта після припинення ділових відносин з клієнтом або завершення разової фінансової операції без встановлення ділових відносин з клієнтом. Причому такий строк може бути й вище, якщо це буде визначено зважаючи на ризик-орієнтований підхід.

Законом про запобігання і протидію також визначено і поняття «кінцевого бенефіціарного власника» (надалі - КБВ), яке ми вже описували при аналізі імплементації статті 12 КООНПК. Систему отримання, контролю і оновлення інформації про КБВ та структуру власності закріплено статтею 5<sup>1</sup> Закону про запобігання та протидію.<sup>484</sup> У випадку неможливості встановлення даних, що дають змогу встановити КБВ, СПФМ зобов'язаний:

- відмовитися від встановлення (підтримання) ділових відносин;
- відмовити клієнту у відкритті рахунка (обслуговуванні), у тому числі шляхом розірвання ділових відносин;
- закрити рахунок / відмовитися від проведення фінансової операції.

Поняття «політично значущих осіб» охоплює фізичних осіб, які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях.<sup>485</sup> Національні / іноземні публічні діячі - це фізичні особи, які виконують або виконували *протягом останніх трьох років в Україні / в іноземних державах* визначні публічні функції. Встановлено також перелік посад, які

<sup>483</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>484</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n1449>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>485</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n1449>, (дата звернення: 13.09.2023).

відповідають цим категоріям. Пов'язаними з ПЗО є фізичні особи, щодо яких відомо, що вони мають спільне з ПЗО бенефіціарне володіння юридичною особою, трастом або іншим подібним правовим утворенням або мають будь-які інші тісні ділові зв'язки з ПЗО, а також, що вони є КБВ юридичної особи, трасту або іншого подібного правового утворення, про які відомо, що вони де-факто були утворені для вигоди ПЗО. Членами сім'ї ПЗО є чоловік/дружина або прирівняні до них особи, син, дочка, пасинок, падчерка, усиновлена особа, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, зять та невістка і прирівняні до них особи, батько, мати, вітчим, мачуха, усиновлювачі, опікуни чи піклувальники.

Для збирання оперативної фінансової інформації в Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу України (надалі - Держфінмоніторинг), про яку ми зазначали при аналізі статті 14 КООНПК. В Україні закріплена та розвивається адміністративна модель підрозділу для збирання оперативної фінансової інформації. Держфінмоніторинг виконує роль сполучної ланки між фінансовими та іншими секторами, на які поширюється зобов'язання щодо подання звітності. Додатково Держфінмоніторинг виконує аналітичну функцію - формує аналітичні матеріали, звіти, а також надає офіційні рекомендації щодо виконання зобов'язань із запобігання переказам доходів, здобутих злочинним шляхом, та їх виявлення.<sup>486</sup>

В Україні законодавством визначено поняття "банк-оболонка". Зокрема, банк-оболонка - установа-нерезидент (банк, інша фінансова установа, установа, що здійснює діяльність, подібну до діяльності фінансових установ), що не має фізичної присутності в країні реєстрації та ліцензування та не є частиною регульованої фінансової групи, що підлягає ефективному консолідованому нагляду.<sup>487</sup> Зазвичай їх використовують для ухилення від фінансового контролю та уникнення виявлення корупційних схем. Виявлення таких установ сприяє створенню ефективних механізмів запобігання фінансовій корупції, забезпеченню прозорості глобальних фінансових операцій, а також є важливим у контексті повернення активів.

## Імплементация

В Україні запроваджено дистанційну ідентифікацію та верифікацію. Існують повноцінні моделі (без встановлення лімітів на обсяги операцій) та спрощені (з наявними лімітами на обсяги операцій).

До повноцінних моделей належать:

1. Верифікація за допомогою Системи BankID НБУ та кваліфікованого електронного підпису (КЕП).
2. Спілкування клієнта та уповноваженого працівника через відеотрансляцію.
3. Шерінг Е-паспорта шляхом інтеграції з ДІЯ.<sup>488</sup>

До спрощених механізмів верифікації відносять:

<sup>486</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, сторінка "Рекомендації" на офіційному веб-сайті, <https://fiu.gov.ua/pages/finansovii-monitorint/metodologija/rekomendaci>, (дата звернення: 09.09.2023).

<sup>487</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n1449>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>488</sup> Онлайн-сервіс державних послуг в Україні, розроблений Міністерством цифрової трансформації України, в якому доступні цифрові документи громадян. Дія. Головна сторінка веб-порталу, <https://diia.gov.ua/>, (access date: 15.09.2023).



1. Отримання через Систему BankID НБУ ідентифікаційних даних клієнта.
2. Отримання копій ідентифікаційних документів, засвідчених КЕП власника таких документів.
3. Зчитування ідентифікаційних даних із безконтактного електронного носія, імплантованого до ID-картки.
4. Верифікація даних через Бюро кредитних історій.
5. Здійснення першої операції на символічну суму з переказу коштів із власного рахунку, відкритого в іншому банку України.

Спрощені моделі використовуються, якщо ризик ділових відносин з клієнтом (фінансової операції без встановлення ділових відносин) є низьким, а також застосовуючи відповідні ліміти. Загальний ліміт на проведення видаткових фінансових операцій за всіма рахунками та електронними гаманцями, відкритими клієнту в банку, не має перевищувати  $\approx 1$  тис. євро на місяць (приблизно) та  $\approx 10$  тис. євро на рік (еквівалент), а загальний залишок -  $\approx 1$  тис. євро. При цьому, банк може використовувати будь-яку з двох вищезгаданих моделей спрощеної ідентифікації та верифікації клієнтів.<sup>489</sup>

При цьому, у 2023 році Національний банк України (надалі - НБУ) посилив нагляд за банківським ринком наслідком чого стало накладення штрафів на банки. Загальна сума штрафів, за підсумками першого кварталу 2023 року, становила близько 6 млн євро. Це в 1,3 раза більше, ніж за весь 2022 рік. Переважна більшість штрафів стосується фінансового моніторингу.<sup>490</sup> Крім того, в Україні проводиться робота із забезпечення функціонування єдиного реєстру рахунків фізичних і юридичних осіб та індивідуальних банківських сейфів задля запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму.<sup>491</sup> Наразі, реєстр не створено. Подальше доопрацювання реєстру планується на травень-червень 2024 року.<sup>492</sup>

Доступ до інформації про КБВ забезпечується за допомогою Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (надалі - ЄДР). На особливостях та проблемах функціонування ЄДР ми зупинялись при аналізі імплементації статті 12 КООНПК. Відлік строку оновлення інформації про КБВ у ЄДР розпочався 11 липня 2021 року та мав закінчитись 11 липня 2022 року, з необхідністю щорічного підтвердження інформації з 2023 року.<sup>493</sup> У зв'язку із введення воєнного стану на території України, постановою Кабінету Міністрів України цей обов'язок

---

<sup>489</sup> Національний банк України, (листопад, 2020), Дистанційна ідентифікація та верифікація клієнта, [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/2\\_pr\\_2020-11-20.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/2_pr_2020-11-20.pdf?v=4), (дата звернення: 10.09.2023), с. 3,4,11.

<sup>490</sup> Forbes, (вересень, 2023), НБУ зобов'язав банки реагувати на аномальні операції фізосіб, <https://forbes.ua/news/nbu-zobov'yazav-banki-reaguвати-na-anomalni-operatsii-fizosib-07092023-15850>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>491</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (лютий, 2023), Очікувані стратегічні результати від реалізації Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/4.-Dodatok\\_1-do-DAP\\_OSR-01.02.23.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/4.-Dodatok_1-do-DAP_OSR-01.02.23.pdf), (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>492</sup> Національне агентство з питань запобігання корупції, (січень, 2023), Протокол погоджувальної наради Національного банку України та Національного агентства з питань запобігання корупції щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки", <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/NBU.pdf>, (дата звернення: 12.09.2023), с.4.

<sup>493</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n829>, (дата звернення: 13.09.2023).

відтерміновано до завершення воєнного стану.<sup>494</sup> Додатково Міністерство юстиції України своїми Листом<sup>495</sup> повідомило, що така інформація може бути надана протягом 3 місяців з дня скасування воєнного стану в Україні<sup>496</sup>. При цьому, потреба подання інформації про КБВ при створенні юридичної особи або при державній реєстрації змін все одно залишається, так само як і юридичне право та технічна можливість зробити це протягом дії воєнного стану.

На вирішення проблеми з верифікацією та оновленням відомостей про КБВ державне підприємство «НАІС» у червні 2023 року оновило програмне забезпечення ЄДР.<sup>497</sup> Зокрема, запроваджено нову реєстраційну дію «Державна реєстрація підтвердження достовірності відомостей про КБВ та/або структуру власності». Також в цьому аспекті Міністерство фінансів України у 2021 році затвердило Положення про форму та зміст структури власності,<sup>498</sup> а у вересні 2023 року КМУ та НБУ затвердили Методологію визначення юридичною особою КБВ.<sup>499</sup>

У червні 2022 року Україна набула статусу кандидата на вступ до Євросоюзу та отримала 7 рекомендацій, однією з яких було запровадження європейських підходів боротьби з відмиванням коштів, а саме - уніфікація вітчизняного законодавства та міжнародних стандартів групи з фінансових заходів FATF. На її виконання КМУ вже схвалено Стратегію повернення активів на 2023-2025 роки<sup>500</sup> та здійснюється робота по вдосконаленню регулювання статусу ПЗО. FATF вказує, що статус публічного діяча є довічним і не може обмежуватися трьома роками після залишення значущої посади. З урахуванням цього, Україна отримала рекомендацію Комітету Ради Європи усунути вказану технічну невідповідність та виконала її.<sup>501</sup> Проте у листопаді 2022 року, Верховна Рада повернула термін у три роки щодо статусу ПЗО<sup>502</sup>, що є показником негативної тенденції розвитку законодавства.

У відповідь на ризики, висловлені міжнародними партнерами, народні депутати України у вересні 2023 року внесли проект Закону, яким планується виключити обмежувальний строк статусу ПЗО у три роки. Також прийнята Постанова Правління Національного Банку України «Про затвердження Положення про здійснення установами фінансового моніторингу» №107.<sup>503</sup> Цей акт уточнює поняття «поглибленого моніторингу» ПЗО. Такими діями є оперативне виявлення установою:

<sup>494</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#n2>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>495</sup> Міністерство юстиції України, (липень, 2022), Лист-роз'яснення щодо відтермінування оновлення відомостей про громадське об'єднання в ЄДР, <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/07/27/20220727142101-56.pdf>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>496</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>497</sup> Дебет-Кредит, (червень, 2023), В ЄДР запроваджено низку змін щодо кінцевого бенефіціарного власника, <https://news.dtki.ua/accounting/automation/84175-v-jedr-vprovadili-nizku-zmin-shhodo-kincevo-go-beneficiara>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>498</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0768-21#Text>, (дата звернення: 13.09.2023).

<sup>499</sup> Mind, (вересень, 2023), Уряд разом з НБУ затвердив методику визначення кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи, <https://mind.ua/news/20262818-uryad-spilno-z-nbu-zatverdili-metodologiyu-viznachennya-vurosobovy-kincevo-go-beneficiara>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>500</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2023-%D1%80#Text>, (дата звернення: 02.09.2023).

<sup>501</sup> Державна служба фінансового моніторингу України, (2021), Методичні рекомендації "Управління діловими відносинами з політично значущими особами", <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/320/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F/Kerivninstanovyy%20new.pdf>, (дата звернення: 15.09.2023), с.91.

<sup>502</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20#Text>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>503</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0107500-20#Text>, (дата звернення: 10.09.2023).

фінансових операцій, що містять індикатори підозрливості фінансових операцій; фінансових операцій, що не відповідають ризик-профілю клієнта, та/або очікуванням установи щодо обсягу фінансових операцій, що можуть раціонально пояснюватися з огляду на наявну в установі інформацію щодо клієнта; нових істотних обставин та подій щодо ПЗО, які можуть значно вплинути на рівень ризику ділових відносин із ним.

Однак, у червні 2023 року Правління НБУ пом'якшило деякі вимоги здійснення посиленої перевірки ПЗО. Відтепер, банки мають відійти від формального підходу до встановлення рівня ризику ПЗО. У кожному окремому випадку присвоєння будь-якого рівня ризику має бути належним чином обґрунтовано. Крім того, підвищено ліміти на обсяги фінансових операцій за всіма рахунками ПЗО, відкритими в банку, з  $\approx 5$  тис. євро за квартал до  $\approx 10$  тис. євро за місяць, що є однією з умов для невжиття заходів з встановлення джерел статків (багатства) ПЗО.<sup>504</sup>

В рамках аналізу статусу ПЗО варто зазначити, що в Україні у разі якщо ПЗО або член його сім'ї відкриває валютний рахунок в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це НАЗК. Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 1700 до 3400 грн. (від 42 євро до 83 євро).<sup>505</sup> З 2021 року повідомлення до НАЗК подається лише шляхом заповнення відповідної електронної форми повідомлення після авторизації в особистому електронному кабінеті Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Варто зазначити, що повідомлення подаються незалежно від того, де знаходиться суб'єкт декларування - в Україні чи за кордоном.<sup>506</sup>

СПФМ, що є фінансовими установами, заборонено відкривати та вести анонімні (номерні) рахунки та встановлювати кореспондентські відносини з банками-оболонками, а також з банками та іншими фінансовими установами - нерезидентами, щодо яких відомо, що вони підтримують кореспондентські відносини з банками-оболонками. Такі заборони визначається на рівні внутрішніх документів банків. Наприклад, в АТ КБ «ПриватБанк» заборону встановлено так: «банк відмовляється від встановлення (підтримання) ділових відносин/відмовляє особі (клієнту) у відкритті рахунка (обслуговуванні), у разі, якщо фінансова установа - кореспондент є банком - оболонкою та/або підтримує кореспондентські відносини з банком-оболонкою».<sup>507</sup> В АТ «Кредобанк»: «банк не співпрацює з компаніями-оболонками та банками-оболонками».<sup>508</sup>

<sup>504</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0074500-23#Text>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>505</sup> НАЗК, Роз'яснення НАЗК щодо відповідальності за неподання або несвоєчасне подання інформації,

<https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/hhiv-vidpovidalnist-za-porushennya-vymog-finansovogo-kontolyu/#post4775>, (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>506</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-21#Text>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>507</sup> ПриватБанк, (жовтень, 2021), Політика у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, [https://static.privatbank.ua/files/17112021\\_politica\\_2021.pdf](https://static.privatbank.ua/files/17112021_politica_2021.pdf), (дата доступу: 21.09.2023), с.11.

<sup>508</sup> КредоБанк, (жовтень, 2021), Політика запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення АТ "КредоБанк", <https://kredobank.com.ua/public/upload/649b2a36960cb6f27d168ef0e08891ee.pdf>, (дата звернення: 21.09.2023), с.3.

Діяльність Держфінмоніторингу стосовно виконання його основних функцій та співпраці з СПФМ та СДФМ ми також детально описували під час аналізу імплементації статті 14 КООНПК. Обмін інформацією з питань фінансового моніторингу в Україні забезпечений запровадженням електронної захищеної інформаційно-телекомунікаційної системи («Електронний кабінет системи фінансового моніторингу», надалі – е-кабінет). Держфінмоніторинг співпрацює з іноземними підрозділами фінансової розвідки (ПФР), міжнародними, міжурядовими організаціями. У 2022 році Держфінмоніторингом забезпечено взаємодію та інформаційний обмін зі 147 ПФР. Таким чином, до компетентних органів іноземних держав було направлено 1 242 запити та отримано 965 відповідей на запити від 104 ПФР іноземних держав. Також, Держфінмоніторингом було отримано 245 запитів від 46 іноземних ПФР та надано 395 відповідей до 67 ПФР іноземних держав.<sup>509</sup> Станом на 2023 рік, Держфінмоніторингом вже укладено 80 Меморандумів про взаєморозуміння з іноземними ПФР.<sup>510</sup>

**Таблиця 16: Підсумок статей 52 та 58**

	<b>Оцінка</b>	<b>Коментарі</b>
Імплементація в національне законодавство	Повна відповідність	Українське законодавство всебічно регулює питання боротьби з відмиванням грошей відповідно до статей 52 і 58 Конвенції ООН проти корупції. Запроваджено спеціалізовану термінологію, процедури та правила, а також створено національне ПФР.
Практичне застосування	Помірне	Українське законодавство всебічно регулює питання боротьби з відмиванням грошей відповідно до статей 52 і 58 Конвенції ООН проти корупції. Запроваджено спеціалізовану термінологію, процедури та правила, а також створено національне ПФР.

**Позитивні практики**

- Можливість дистанційної верифікації клієнта за допомогою декількох сервісів.
- Запровадження «Електронного кабінету системи фінансового моніторингу», що забезпечує синхронізований обмін та обробку інформації між СПФМ та СДФМ.
- Налагоджена міжнародна співпраця між державними органами України та відповідними іноземними партнерами.

**Негативні практики**

- Відтермінування оновлення інформації про КБВ через війсьний стан.

<sup>509</sup> Див. Державна служба фінансового моніторингу України, (2023), Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2022 рік, с.54.

<sup>510</sup> Див. Державна служба фінансового моніторингу України, сторінка "Меморандуми про взаєморозуміння з іноземними ПФР, які були підписані" на офіційному веб-порталі.

- Прийняття змін Верховною Радою України щодо статусу ПЗО, що знижують відповідність рекомендаціям FATF.

#### 4.2.2 Статті 53 та 56. Заходи щодо безпосереднього повернення майна, стаття 54 – Інструменти конфіскації

##### Законодавча база

Україна запровадила інститут спеціальної конфіскації (статті 96-1 та 96-2 Кримінального кодексу України)<sup>511</sup> як захід кримінально-правового характеру, який полягає в примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна за умови вчинення умисного кримінального правопорушення.

В рамках міжнародного співробітництва на виконання іноземного запиту про міжнародну правову допомогу в Україні можуть бути проведені будь-які процесуальні дії. В результаті, відповідно до статті 568 Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПК України), майно, гроші, набуті від вчинення злочинів, можуть бути арештовані та конфісковані національними уповноваженими органами.<sup>512</sup> В Україні застосовується підхід визнання і виконання судового рішення іноземної держави про конфіскацію, а не порушення нового провадження відповідно до внутрішнього права. Україна також запровадила конфіскацію без винесення обвинувального вироку або "цивільну конфіскацію необґрунтованих активів" - окрему процедуру за правилами цивільного судочинства, коли конфіскуються активи, законність яких особа не може довести, а прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) подає позов до Вищого антикорупційного суду (ВАКС). У справах про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави щодо активів працівника НАБУ, прокурора САП або активів, набутих іншими особами, у випадках, передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України, прокурори Офісу Генерального прокурора України звертаються до суду та здійснюють представництво інтересів держави в суді за дорученням Генерального прокурора. Основні положення викладені у статтях 290-292 Цивільного процесуального кодексу України.<sup>513</sup>

##### Імплементация

У 2021 році на розгляді у судах першої інстанції в порядку надання міжнародної правової допомоги знаходилось 12 запитів про визнання і виконання вироку суду іноземної держави, з яких 8 було задоволено, у двох випадках - відмовлено, один запит повернуто, а один ще не розглянуто. Також було подано 10 запитів про арешт та конфіскацію майна, з яких 7 було задоволено українськими судами, а три відхилено.<sup>514</sup>

У 2022 році на розгляді у судах першої інстанції в порядку надання міжнародної правової допомоги знаходилось 2 запити про визнання і виконання вироку суду

<sup>511</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>, (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>512</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n4362>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>513</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>514</sup> Державна судова адміністрація України, (лютий, 2021), Звіт судів першої інстанції про розгляд кримінальних проваджень за 2021 рік, [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/1k\\_2021\\_02.xlsx](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1k_2021_02.xlsx), (дата звернення: 20.09.2023).

іноземної держави, з яких лише 1 був задоволений. Також було подано 2 запити про арешт та конфіскацію майна, і обидва було задоволено українськими судами.<sup>515</sup>

Однак така статистика охоплює всі злочини, а не тільки ті, на які поширюється КООНПК, тож не можна говорити про активну практику застосування міжнародної співпраці у питаннях повернення активів. Україна постійно вдосконалює законодавство щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і не є привабливою юрисдикцією для таких дій,<sup>516</sup> втім, факт того, що Україна перебуває у стані війни, впливає на приплив іноземного капіталу в Україну загалом. Це підтверджується і 65 місцем серед 128 країн світу за AML рейтингом Basel Institute<sup>517</sup> і 78 місцем зі 152 у 2023 році.<sup>518</sup>

Якщо говорити про запити на конфіскацію майна за кордоном, подані вітчизняними судами, то опитані нами експерти відзначили, що у випадку з ВАКС така практика на момент підготовки звіту відсутня. Після повномасштабного вторгнення, Україна запровадила механізм санкційної конфіскації активів пособників рф (олігархів, депутатів, сенаторів рф тощо) в рамках санкційного режиму.<sup>519</sup> Станом на вересень 2023 року ухвалено 29 таких рішень. Якщо говорити саме про конфісковані активи, то поки що всі вони мають місцезнаходження в Україні (крім часток у статутному капіталі іноземних ТОВ).

У випадку, коли арештоване майно іноземної держави було конфісовано Україною, запитуюча сторона може прийняти рішення про конфіскацію цього майна на свою користь для відшкодування потерпілим шкоди, завданої злочиним. За клопотанням Офісу Генерального прокурора суд може прийняти рішення про схвалення передачі конфісованого майна чи його грошового еквівалента на підставі запиту чи згідно з міжнародними договорами України, що регулюють такі питання розподілу.<sup>520</sup> Попри законодавче закріплення, про існування такої практики в Україні за останні три роки невідомо.

В Україні кількість осіб, до яких застосовано спеціальну конфіскацію за 2021 та 2022 роки, становить 678 та 530 відповідно. При цьому, кількість вироків, що набрали законної сили саме за кримінальні правопорушення, і в них застосовано спеціальну конфіскацію, відповідно до статей (191, 209, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2) КК України (корупційні злочини) - 152 в 2021 році та 14 в 2022 році.<sup>521</sup> Опитані нами експерти відзначили, що можливість застосування спеціальної конфіскації передбачена в

<sup>515</sup> Державна судова адміністрація України, (2022), Звіт місцевих загальних судів про здійснення судочинства за 2022 рік, [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/1-k%20%204-%202022.xls](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1-k%20%204-%202022.xls), (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>516</sup> Інтерв'ю з П. Демчуком, юридичним радником Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 18 жовтня 2023 року.

<sup>517</sup> Basel AML INDEX, сторінка "Методологія" на офіційному веб-сайті, <https://index.baselgovernance.org/methodology>, (дата звернення: 12.09.2023).

<sup>518</sup> Базельський AML INDEX, Глобальний рейтинг у 2023 році, <https://index.baselgovernance.org/ranking>, (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>519</sup> Детальніше про механізм за посиланням: <https://izi.institute/en/research/forfeiture-of-assets-belonging-to-persons-responsible-for-russias-aggression-against-ukraine/>.

<sup>520</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n4362>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>521</sup> Верховний Суд, (2023), Стан здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції у 2022 році, [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/oglyady/Stan\\_Pravosuddya\\_Criminal\\_2022.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Stan_Pravosuddya_Criminal_2022.pdf), (дата доступу: 20.09.2023), с. 61, 66.

законодавстві, однак постійна міжнародна практика застосування цього механізму відсутня.<sup>522</sup>

Станом на вересень 2023 року САП подала 10 позовів до ВАКС про визнання необґрунтованими активів (отриманими злочинним шляхом) та їх стягнення в дохід держави. В одному випадку у задоволені позову було відмовлено.<sup>523</sup> Вже точно конфіскували близько 30 тисяч євро та 1,25 мільйони гривень у колишнього депутата Верховної Ради України, якого у квітні 2022 року звинуватили у державній зраді.<sup>524</sup> Інші ж справи знаходяться на різних стадіях судового процесу (перша інстанція, апеляція та навіть Верховний суд).<sup>525</sup> Можливим також є застосування цього механізму до іноземців, які, наприклад, можуть подавати декларації в Україні. Але практика такого застосування відсутня. Також відсутні і випадки застосування цивільної конфіскації до активів українських громадян за кордоном. Однак журналісти виявили активи українського військового комісара за кордоном на кілька мільйонів євро.<sup>526</sup> Сподіваємося, що цей випадок стане гарною практикою цивільної конфіскації в майбутньому.

Важливо, що конфіскації підлягають тільки активи, набуті особою після 28 листопада 2019 року (дата набрання чинності спеціальним законом). Активи, набуті раніше, навіть якщо їх вартість не відповідає законним доходам чиновника, не підлягають конфіскації. Пришвидшує розгляд справи застосування саме правил цивільного судочинства з стандартом доказування «баланс вірогідності».

Також, у зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ в Україну доступ до реєстру декларацій було обмежено. Крім цього, подання декларацій з 24.02.2022 року теж стало необов'язковим. З урахуванням цього, відсутні більшість даних про активи декларантів за 2021 і 2022 роки. Це вплинуло на застосування інструменту NCBF в Україні, адже одним з вагомих джерел для розуміння інформації про активи і можливість визнання їх необґрунтованими були саме електронні декларації. У зв'язку з відновленням у вересні 2023 року обов'язку подання декларацій та відкриття реєстру, прогнозуємо активізацію застосування NCBF в Україні.

**Таблиця 17: Підсумок статей 53, 56 та 54**

	Оцінка	Коментарі
--	--------	-----------

<sup>522</sup> Інтерв'ю з П. Демчуком, юридичним радником Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 18 жовтня 2023 року.

<sup>523</sup> Агентство з розшуку та менеджменту активів, (листопад, 2022), Конфіскація активів поза межами кримінального провадження: як працює механізм, <https://arma.gov.ua/news/typical/konfiskatsiya-aktiviv-pozamejami-kriminalnogo-provadjennya-yak-pratsyue-mehanizm>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>524</sup> Трансперенсі Інтернешнл Україна, (серпень, 2022), "Як зараз функціонує цивільна конфіскація?", <https://ti-ukraine.org/en/news/how-does-civil-forfeiture-function-now/>, (дата звернення: 15.09.2023).

<sup>525</sup> Українська правда, (серпень, 2023), Квартири, машини та вигрібна яма: необґрунтовані активи чиновників, які підлягають цивільній конфіскації, <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/08/18/7416030/>, (дата звернення: 10.09.2023).

<sup>526</sup> УНІАН, вілла та цілий автопарк: ЗМІ показали майно родини одеського воєначальника Борисова в Іспанії, <https://www.unian.ua/society/yevgen-borisov-ukrajinska-pravda-znayshla-milyonni-statki-odeskogo-voyenkom-a-v-ispniji-novini-odesi-12303087.html>, (дата звернення: 22.03.2024).

Імплементація національне законодавство	в	Повна відповідність	Україна передбачила можливість конфіскації майна та активів, отриманих від злочинів, відповідно до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Запроваджено спеціальну конфіскацію та конфіскацію без винесення обвинувального вироку (NCBF). Застосовується підхід визнання та виконання іноземного судового рішення та іноземного запиту про міжнародну правову допомогу з питань конфіскації.
Практичне застосування		Помірне	Відсутня усталена практика застосування механізмів спеціальної та цивільної конфіскації. Що стосується цивільної конфіскації, то це пов'язано, зокрема, з відсутністю обов'язку подавати електронні декларації. Рішення іноземних судів виконуються, але таких випадків небагато. Україна останнім часом не мала успішних прикладів виконання своїх рішень за кордоном. Немає прикладів повернення конфіскованих в Україні активів за кордон.

#### **Позитивні практики**

- Закріплення та застосування механізму NCBF в національному законодавстві.
- Визначення законодавчої можливості співпраці між Україною та іноземними державами у питаннях повернення активів.

#### **Негативні практики**

- Відсутність усталеної практики застосування норм щодо повернення активів з-за кордону за діючими механізмами в Україні.

### **4.2.3 Статті 51, 54, 55, 56 та 59 – Міжнародне співробітництво з метою конфіскації**

#### **Законодавча база**

Україна визнає важливість кооперації на міжнародному рівні для налагодження ефективного механізму повернення майна, одержаного корупційним шляхом. Міжнародне співробітництво у сфері виявлення та розшуку активів здійснюється за принципом взаємності. У Кримінальному процесуальному кодексі України встановлено, що Національне антикорупційне бюро (НАБУ) може звертатися із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування корупційних злочинів та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів. Інші органи при розслідуванні таких злочинів, наприклад, ДБР, повинні звертатися за загальною процедурою через ОГП. Міністерство юстиції України (надалі - Мін'юст) звертається із запитами судів про міжнародну



правову допомогу у кримінальному провадженні під час судового провадження та розглядає відповідні запити судів іноземних держав. З метою виконання отриманих запитів на території України можуть бути проведені будь-які процесуальні дії, передбачені КПК України або міжнародним договором.<sup>527</sup> Можливість укладати багатосторонні договори та двосторонні угоди передбачена Законом України «Про міжнародні договори України».<sup>528</sup>

Провідним державним органом у сфері виявлення, розшуку, управління незаконно набутими чи необґрунтованими активами є Агентство з розшуку та менеджменту активів (надалі - АРМА). Статус АРМА закріплений Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»<sup>529</sup> (надалі - Закон про АРМА).

АРМА зокрема:

- вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації чи їх стягнення в дохід держави внаслідок визнання необґрунтованими активів;
- здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав;
- забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами (у тому числі з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN)), та представляє Україну в цій організації.<sup>530</sup>

В процесі реалізації повноважень з виконання судових рішень АРМА взаємодіє з Міністерством юстиції України. Їх співпраця визначається спільним наказом цих органів, прийнятим в 2020 році.<sup>531</sup> Що стосується заморожування чи накладання арешту на майно на підставі постанови чи запиту іноземної держави, в першу чергу, АРМА взаємодіє з Офісом Генерального прокурора на підставі затвердженого в 2022 році спільного наказу про взаємодію.<sup>532</sup> Також АРМА має налагоджену співпрацю з правоохоронними органами на підставі наказів про взаємодію.

Рекомендації стосовно встановлення формальних і неформальних процедур обміну інформації та використання сучасних засобів зв'язку розробляються Україною в рамках розвитку спеціального співробітництва та прийняття Стратегії про повернення активів на 2023-2025 роки.<sup>533</sup>

## Імплементация

В рамках налагодження двостороннього співробітництва станом на вересень 2023 року Україна уклала 67 двосторонніх міжнародних угод.<sup>534</sup> Що стосується багатосторонніх

<sup>527</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n4235>, (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>528</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>, (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>529</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>, (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>530</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>, (дата звернення: 18.09.2023).

<sup>531</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0116-20#Text>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>532</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-22#Text>, (дата звернення: 20.09.2023).

<sup>533</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2023-%D1%80#Text>, (дата звернення: 02.09.2023)..

<sup>534</sup> Міністерство юстиції України, сторінка "Двосторонні міжнародні договори України" на офіційному веб-сайті, <https://minjust.gov.ua/m/4906>, (дата звернення: 23.09.2023).

договорів, то Україна є стороною більшості універсальних та регіональних міжнародних договорів, укладених під егідою ООН та Ради Європи. Вони регулюють питання арешту, конфіскації активів та їх повернення. До прикладу, це Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальна<sup>535</sup> та Цивільна конвенції про боротьбу з корупцією,<sup>536</sup> Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму<sup>537</sup> та інші. Усі багатосторонні договори, двосторонні угоди та меморандуми про взаєморозуміння розміщені на веб сайтах відповідальних державних органів (Мін'юст<sup>538</sup>, ОГП<sup>539</sup> і т.д.) та на офіційному вебпорталі парламенту України.<sup>540</sup>

Попри те, що кількість таких договорів є доволі великою, більшість з них укладені понад 10 і більше років тому. Враховуючи розвиток законодавства, створення нових органів в Україні, зокрема АРМА, в частині повернення активів є необхідність оновлення цих договорів. Попри ймовірну довгу тривалість цих процесів, нові договори про міжнародну правову допомогу дозволять ще більше розвивати співпрацю між державами в тому числі у сфері повернення активів.<sup>541</sup>

Співробітництво між Україною та іноземними державами реалізується безпосередньо за допомогою підписаних Україною двосторонніх договорів у сфері міжнародно-правового співробітництва та у Меморандумах про взаєморозуміння з іноземними ПФР. Наприклад, у Договорі між Україною та Республікою Казахстан про правову допомогу у кримінальних справах зазначено: без шкоди для своїх власних розслідувань або розглядів компетентні органи будь-якої зі Сторін можуть без попереднього запиту передавати компетентним органам іншої Сторони інформацію, отриману під час розслідування, у разі, якщо така інформація допоможе іншій Стороні ініціювати або завершити розслідування чи розгляд або якщо така інформація може стати підставою для направлення запиту іншою Стороною.<sup>542</sup> Однак на практиці таке співробітництво здійснюється не часто.

За словами посадовців АРМА та опитаних експертів, у кримінальному провадженні має бути чіткий перелік інформації/доказів ймовірного злочину. У разі виявлення інформації, яка не має відношення до кримінального провадження, вона не передається, оскільки немає чіткого механізму передачі такої інформації, оскільки АРМА не визначено законом як орган, уповноважений на спеціальне співробітництво.

<sup>535</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text), (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>536</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text) (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>537</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_948](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948) (дата звернення: 12.02.2024).

<sup>538</sup> Міністерство юстиції України, "Перелік двосторонніх та багатосторонніх міжнародних договорів у сфері правової допомоги та правового співробітництва у цивільних і кримінальних справах (за країнами)", сторінка на офіційному веб-сайті,

<https://minjust.gov.ua/m/perelik-dvostoronnih-ta-bagatostoronnih-mijnarodnih-dogovoriv-u-sferi-pravovoi-dopomogi-ta-pravovogo-spivrobitnitstva-u-tsvilnih-ta-krimalnih-spravah-po-krajinah>, (дата доступу: 23.09.2023).

<sup>539</sup> Офіс Генерального прокурора, сторінка "Міжнародні багатосторонні договори України у сфері взаємної правової допомоги у кримінальних справах" на офіційному веб-сайті, <https://old.gp.gov.ua/ua/mijbogato.html>, (дата доступу: 23.09.2023).

<sup>540</sup> Верховна Рада України, сторінка "Міжнародні документи" на офіційному веб-сайті, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/c>, (дата звернення: 23.09.2023).

<sup>541</sup> 1. Інтерв'ю з представниками Агентства з розшуку та менеджменту активів, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 13 жовтня 2023 року.

2. Інтерв'ю з П. Демчуком, юридичним радником Трансперенсі Інтернешнл Україна, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 18 жовтня 2023 року.

<sup>542</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398\\_002-18#n133](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398_002-18#n133), (дата звернення: 10.09.2023).

Вирішенням цієї ситуації є оновлення міжнародних договорів про правову допомогу та визначення ефективних механізмів співпраці на рівні національного законодавства.<sup>543</sup> При цьому, обмін інформацією відбувається у захищений спосіб, і з цією метою сторони, здебільшого, використовують захищену мережу Егмонт (ESW).

З метою виявлення та розшуку активів осіб, щодо яких відкрито кримінальні провадження у сфері відмивання коштів, шахрайства, ухилення від сплати податків, спеціалістами АРМА у 2021 році направлено 82 запити до компетентних іноземних установ, опрацьовано 96 запитів від компетентних органів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів. У 2022 році направлено 520 запитів до компетентних іноземних установ, опрацьовано 41 запит від компетентних органів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів.<sup>544</sup> Активізація в цьому напрямку пов'язана з розшуком активів, що належать пособникам країни - агресора.

Також АРМА офіційно завершило комплекс робіт з відкриття Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні. Реєстр складається з відкритої частини, доступної для кожної зацікавленої особи, та закритої, яка призначена для правоохоронців. База даних містить понад 150 000 записів, з яких близько 49 000 стосуються саме активів, які передано в управління АРМА<sup>545</sup> на реалізацію судових рішень, що набрали законної сили, в тому числі про спеціальну конфіскацію (432 записи), але за останні 3 роки такий запис всього один.<sup>546</sup> Натомість, записів про арешт чи конфіскацію іноземними компетентними органами активів в Україні та про цивільну конфіскацію реєстр станом на жовтень 2023 року ще не містить. Зі слів представників АРМА дані ще перебувають на стадії оновлення, і окрема інформація ще не відображена з технічних причин.<sup>547</sup> Сподіваємось на якнайшвидше оновлення всіх даних.

Загалом, на кінець 2022 року АРМА налагоджено співпрацю з 88 країнами (Німеччина, Італія, Франція, Ізраїль, США, Великобританія, тощо) та універсальними міжнародними утвореннями (CARIN, Interpol, StAR, Europol, Платформа офісів з повернення активів держав-членів ЄС, ARIN-WA та ін.), прийнято участь у 1083 розслідуваннях, надано інформацію про активи нерезидентів та громадян на території України за 221 міжнародним запитом. Безпосередньо у 2022 році АРМА прийнято участь у 558 розслідуваннях, у тому числі у 349 розслідуваннях в рамках Task Force.<sup>548</sup>

#### Таблиця 18: Підсумки статей 53, 56 та 54

	Оцінка	Коментарі
--	--------	-----------

<sup>543</sup> Представники Агентства з розшуку та менеджменту активів. Інтерв'ю з Т. Рябченко, 13 жовтня 2023 року та П. Демчуком, юридичним радником Transparency International Україна. Інтерв'ю з Т. Рябченко, 18 жовтня 2023 року.

<sup>544</sup> Агентство з розшуку та менеджменту активів, (квітень, 2023), Звіт про діяльність Агентства з розшуку та менеджменту активів, одержаних від корупційних та інших злочинів за 2022 рік, <https://arma.gov.ua/files/general/2023/04/14/20230414151815-81.pdf>, (дата звернення: 15.09.2023), с.20.

<sup>545</sup> Агентство з розшуку та менеджменту активів, (серпень, 2023), АРМА офіційно відкрило доступ до Реєстру арештованих активів, <https://arma.gov.ua/news/typical/arma-ofitsiyno-vidkrilo-dostup-do-reestru-areshtovanih-aktiviv>, (дата доступу: 24.09.2023).

<sup>546</sup> Агентство з розшуку та менеджменту активів, Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні - офіційний веб-портал, <https://reestr.arma.gov.ua/#/>, (дата звернення: 25.09.2023).

<sup>547</sup> Інтерв'ю з представниками Агентства з розшуку та менеджменту активів, особисто з Т. Рябченко, аналітиком ІЗІ, Київ, 13 жовтня 2023 року.

<sup>548</sup> Агентство з розшуку та менеджменту активів, (2023), Звіт про діяльність Агентства з розшуку та менеджменту активів, одержаних від корупційних та інших злочинів за 2022 рік, с.20.

Імплементация в національне законодавство	Повна відповідність	Національне законодавство у сфері міжнародного співробітництва відповідає вимогам Кримінальної конвенції ООН проти корупції. Міжнародне співробітництво у сфері повернення активів ґрунтується на засадах взаємності. Воно передбачає можливість направлення та виконання запитів про міжнародну правову допомогу, укладення багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорів у цій сфері.
Практичне застосування	Помірне	Міжнародне співробітництво здійснюється шляхом обміну міжнародними запитами про правову допомогу через уповноважені органи. АРМА активно співпрацює з іноземними державами у сфері розшуку активів та бере участь у міжнародних розслідуваннях. У процесі співпраці сторони переважно керуються нормами двосторонніх угод.

#### **Позитивні практики**

- Використання захищених каналів зв'язку, зокрема мережі Егмонт, гарантує безпеку обміну конфіденційною інформацією між країнами.
- Налагоджена співпраця АРМА з іноземними юрисдикціями та міжнародними організаціями у сфері повернення активів.

#### **Негативні практики**

- Більшість договорів про взаємну правову допомогу потребують оновлення у відповідності з новими викликами у сфері повернення активів.
- Складність використання механізму спеціального співробітництва поза межами кримінальних проваджень.

## **V. Недавні зміни**

Хоча пандемія COVID-19 та повномасштабне вторгнення Росії, безсумнівно, створили значні перешкоди для антикорупційних зусиль України, вкрай важливо визнати неабияку відданість і наполегливість українського народу та його інституцій у цій боротьбі, що триває. Незважаючи на величезний тиск, антикорупційні реформи продовжуються, демонструючи глибоку прихильність до прозорості та підзвітності, які визначають сучасну Україну.

Багато з цих позитивних змін перераховані у відповідних статтях глав II і V Конвенції ООН проти корупції із зазначенням, що це було після повномасштабного вторгнення і до вересня 2023 року. Однак, зауважимо, що навіть з вересня 2023 року по лютий 2024 року відбулися нові зміни. Ми пов'язуємо це з гнучкістю українського законодавства. Тому нижче ми хронологічно підсумуємо зміни, які відбулися з жовтня 2023 року по лютий 2024 року.

У лютому 2024 року Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки.<sup>549</sup> Ключовими напрямками стратегії є: гармонізація законодавства України у сфері публічних закупівель з відповідними директивами ЄС; розвиток інституційної структури публічних закупівель; реалізація проектів відновлення України; професіоналізація публічних закупівель; розвиток електронної системи закупівель; залучення громадянського суспільства до розвитку публічних закупівель; міжнародне співробітництво у сфері публічних закупівель.

Станом на 13 лютого 2024 року НАЗК залучило<sup>550</sup> 144 організації до роботи на Єдиному порталі повідомлень викривачів. Зокрема, доступ до цього ресурсу отримали 17 міністерств, 18 обласних державних (військових) адміністрацій, 4 обласні та 7 міських рад.

У січні 2024 року стало відомо про втручання органів державної влади, зокрема Служби безпеки України, у діяльність журналістів.<sup>551</sup> Співробітники Департаменту захисту національної державності СБУ встановили камери в готельному комплексі, де проживали журналісти редакції Bihus.INFO. Ці факти стали відомими, і журналісти змогли ідентифікувати тих, хто за ними стежив. Керівника цього департаменту було звільнено, а розслідування цього втручання триває.

У січні 2024 року було оновлено методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.<sup>552</sup>

Наприкінці грудня 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив Комунікаційну стратегію у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року.<sup>553</sup> Стратегічними цілями Комунікаційної стратегії є підвищення довіри суспільства до урядових антикорупційних ініціатив та державних органів; зниження рівня толерантності до корупції та будь-яких її проявів; створення комунікаційної інфраструктури для Державної антикорупційної програми (ДАП), забезпечення ефективної комунікації між її виконавцями та громадськістю.

---

<sup>549</sup> Кабінет Міністрів України, Стратегія реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/65c/0df/904/65c0df904bcd9998217616.pdf>, (дата доступу: 22 лютого 2024 року).

<sup>550</sup> НАЗК, НАЗК залучило 144 організації до Порталу повідомлень викривачів, <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-pidklyuchylo-do-portalu-povidomlen-vykrivachiv-144-organizatsii/> (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>551</sup> Bihus.Info, за Bihus.Info незаконно стежила СБУ, операцію проводив Департамент захисту національної державності, <https://bihus.info/za-bihus-info-nezakonno-stezhyla-sbu-operacziyu-zdijsnyuvav-departament-zahystu-naczderzhavnosti/>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>552</sup> НАЗК, НАЗК оновило методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-onovylo-metodychni-rekomendatsii-schodo-zapobigannya-ta-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv/>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>553</sup> НАЗК, Уряд схвалив Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/uryad-shvalyv-strategiyu-komunikatsiy-u-sferi-zapobigannya-ta-protydii-koruptsi-na-period-do-2025-roku/>, (дата звернення: 22.02.2024).

Наприкінці грудня 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив План заходів на період до 2026 року, спрямований на запобігання та зменшення негативних наслідків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.<sup>554</sup> Затверджений План заходів передбачає інституційне, законодавче, організаційне та практичне вдосконалення національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до міжнародних стандартів.

У грудні 2023 року було презентовано звіт про громадський експертний моніторинг виконання державної антикорупційної програми. Звіт охопив 121 антикорупційний захід у період з 03.04.2023 по 15.11.2023.

Результати моніторингу цих заходів показали, що 9 заходів виконано без зауважень, 37 - у процесі виконання, 14 - виконано формально, 19 - з порушенням термінів, 18 - не розпочато, 16 - зірвано, 7 - втратили актуальність, 1 - виконано в інший спосіб.<sup>555</sup> Моніторинг виявив існуючі проблеми та виклики у виконанні державної антикорупційної програми. Водночас, вкотре наголошуємо на важливості виконання всіх заходів, передбачених САП.

13 листопада 2023 року стартував конкурс на посаду Голови НАЗК,<sup>556</sup> оскільки термін повноважень чинного Голови спливає 15 січня 2024 року. Станом на лютий 2024 року завершуються останні етапи конкурсу, зокрема співбесіди з кандидатами. Інститут законодавчих ідей аналізує кандидатів та здійснює моніторинг конкурсу разом з іншими громадськими організаціями. Якнайшвидше обрання Голови НАЗК сприятиме належному функціонуванню агентства, в тому числі підготовці звіту про самооцінку виконання положень UNCAC.

У листопаді 2023 року ВККС<sup>557</sup> відновила оцінювання суддів на відповідність займаній посаді після чотирирічної перерви.

У жовтні 2023 року НАЗК відновило доступ до реєстру POLITDATA<sup>558</sup> з урахуванням вимог щодо захисту персональних даних. Нагадаємо, що подання звітів політичними партіями стало обов'язковим з 26 грудня 2023 року. НАЗК очікує, що буде подано близько 4000 звітів. Перевірка такої кількості даних потребуватиме значних людських та часових ресурсів.

---

<sup>554</sup> Міністерство фінансів України, Уряд затвердив план заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму на наступні три роки, [https://www.mof.gov.ua/uk/news/uriad\\_skhvaliv\\_plan\\_zakhodiv\\_spryamovanih\\_na\\_zapobigannia\\_vidmivanni\\_u\\_koshtiv\\_ta\\_finansuvanniu\\_terorizmu\\_na\\_naiblizhchi\\_tri\\_rocki-4365](https://www.mof.gov.ua/uk/news/uriad_skhvaliv_plan_zakhodiv_spryamovanih_na_zapobigannia_vidmivanni_u_koshtiv_ta_finansuvanniu_terorizmu_na_naiblizhchi_tri_rocki-4365), (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>555</sup> Звіт про результати громадського моніторингу виконання Державної антикорупційної програми, [https://drive.google.com/file/d/1XuUmuwnpWS9fMFnYntMKr9Tlk3tBiPT7/view?fbclid=IwAR3F1f0-0GuW9qQT\\_r4AjrlbDt0HjPp0JtJ2QeQVgQaC59H1Ho541kwi2wBA](https://drive.google.com/file/d/1XuUmuwnpWS9fMFnYntMKr9Tlk3tBiPT7/view?fbclid=IwAR3F1f0-0GuW9qQT_r4AjrlbDt0HjPp0JtJ2QeQVgQaC59H1Ho541kwi2wBA) (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>556</sup> НАЗК, Конкурс на посаду голови НАЗК: триває прийом документів, <https://nazk.gov.ua/uk/konkurs-na-posadu-golovy-nazk-rozpochato-pryjom-dokumentiv/>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>557</sup> Суспільне, ВККС відновила оцінювання суддів: яка процедура і як вона працює, <https://suspijne.media/616743-vkks-ponovila-ocinuvanna-suddiv-so-ce-za-procedura-ta-ak-vona-pracue/>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>558</sup> НАЗК, НАЗК відкриває Реєстр звітності політичних партій POLITDATA, [https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkryvaye-reyestr-zvitnosti-politpartij-politdata/?fbclid=IwAR1JUJBjy8jmt\\_hvQhtlCnYavY9AE858pGSNoIYn4PkbvcZMw67zLvMSulgo](https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkryvaye-reyestr-zvitnosti-politpartij-politdata/?fbclid=IwAR1JUJBjy8jmt_hvQhtlCnYavY9AE858pGSNoIYn4PkbvcZMw67zLvMSulgo) (дата звернення: 22.02.2024).

17 жовтня 2023 року Президент України підписав зміни до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" та скасував трирічний строк для визнання особи публічним діячем.<sup>559</sup> Водночас він встановив правила, за якими після припинення виконання публічних функцій на публічну особу не поширюються ризики, притаманні публічним діячам.

12 жовтня 2023 року набув чинності закон, який відновлює подачу електронних декларацій.<sup>560</sup> До 31 січня 2024 року потрібно було подати декларації за 2021 та 2022 роки (включаючи навіть кандидатів на посади), а також декларації при звільненні за 2022 та 2023 роки (якщо обов'язок подати їх настав до 11 жовтня 2023 року).<sup>561</sup> Станом на 30 листопада 2023 року державні службовці вже подали до НАЗК 434 434 декларації за 2021 рік та 351 687 - за 2022 рік. Загальна кількість декларантів становить приблизно 800 тисяч осіб.<sup>562</sup>

2 жовтня 2023 року ВАКС затвердив угоду про визнання винуватості між прокурором САП та колишнім першим заступником голови податкової служби Києва.<sup>563</sup> В рамках цієї угоди вперше прийнято рішення про виплату винагороди викривачу, яка становитиме 13 млн 299 тис. 950 грн (близько 320 тис. євро).

## **VI. Рекомендації**

### **Стаття 5 - Політика та практика протидії корупції**

1. Імплементувати положення Державної антикорупційної програми у відповідні нормативно-правові акти (закони та підзаконні акти) України.
2. Підвищити роль антикорупційних програм у діяльності органів державної влади.

### **Стаття 6 - Орган або органи превентивної боротьби з корупцією**

3. Забезпечити необхідні умови для формування територіальних управлінь НАЗК.

### **Стаття 7.1 - Працевлаштування на державну службу**

4. Відновити процедуру повноцінних конкурсів на посади державної служби.
5. Ухвалити закон про запровадження адміністративної процедури оскарження процедури або результатів конкурсів на посади державної служби.

---

<sup>559</sup> ЛігаЗакон, Президент підписав Закон про посилення фінансового моніторингу публічних діячів, [https://biz.ligazakon.net/news/223095\\_prezident-pdpisav-zakon-pro-posilennya-fnansovogo-montoringu-pep](https://biz.ligazakon.net/news/223095_prezident-pdpisav-zakon-pro-posilennya-fnansovogo-montoringu-pep), (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>560</sup> Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в умовах воєнного стану", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>561</sup> НАЗК, Відновлення декларування: які декларації необхідно подати, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vidnovlennya-deklaruvannya-yaki-deklaratsiyi-neobhidno-podaty/>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>562</sup> Українське радіо, Державні службовці вже подали 800 тисяч декларацій - НАЗК, <https://ukr.radio/news.html?newsID=102869&fbclid=IwAR0LAwwMTz3Psut3z8EXRR1YN0C4a1VszBNfqSHiuwtTYAwTyG-FmWmURrM>, (дата звернення: 22.02.2024).

<sup>563</sup> Вищий антикорупційний суд виніс вирок колишньому заступнику голови податкової служби Києва, <https://hcac.court.gov.ua/hcac/pres-centr/news/1485178/>, (дата звернення: 22.02.2024).

### **Стаття 7.3 - Політичне фінансування**

6. Усунути законодавчі недоліки, які дозволяють обходити вимоги щодо фінансування політичних партій, та підвищити ефективність адміністративної та кримінальної відповідальності за такі порушення.

### **Стаття 7.4, 8.1, 8.5 - Конфлікт інтересів та декларування активів**

7. Підвищити спроможність НАЗК проводити перевірку декларацій про майно.

### **Стаття 8.4 та 13.2 - Механізми повідомлення та захист викривачів**

8. Розширити можливості порталу викривачів та залучити до його роботи всі державні органи.

### **Стаття 9.1 - Публічні закупівлі**

9. Утриматися від практики виключення окремих товарів/робіт/послуг зі сфери дії Закону України "Про публічні закупівлі".
10. Посилити спроможність контролюючих органів перевіряти закупівлі.

### **Стаття 10.1 та 13.2 - Доступ до інформації та участь громадськості**

11. Посилити захист прав журналістів та громадських активістів.

### **Стаття 11.1 - Заходи щодо судових органів**

12. Провести кваліфікаційне оцінювання суддів та заповнити вакантні посади суддів у судовій системі України.

### **Стаття 11.2 - Заходи, пов'язані з органами прокуратури**

13. Забезпечити політичну незалежність Генерального прокурора шляхом проведення відкритого конкурсу.

### **Стаття 12 - Прозорість приватного сектору**

14. Впровадити положення про перевірку інформації про кінцевого бенефіціарного власника. Забезпечити відповідальність за неоновлення або невнесення даних про КБВ до Єдиного державного реєстру.

### **Стаття 14, статті 52 та 58 - Заходи щодо запобігання та протидії відмиванню коштів та легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом**

15. Посилити співпрацю між правоохоронними органами та Державною службою фінансового моніторингу.

### **Статті 53 і 56 - Заходи щодо безпосереднього повернення майна**

16. Активізувати роботу компетентних органів України щодо повернення активів з-за кордону.



17. Розвивати практику подання позовів до українських судів про повернення активів для подальшого примусового виконання цих рішень за кордоном.

**Статті 51, 54, 55, 56 і 59 - Міжнародне співробітництво з метою конфіскації**

18. Переглянути двосторонні угоди про правову допомогу з урахуванням нових викликів у сфері повернення активів.

**VII. Додатки**

**7.1 Таблиця щодо запитів щодо свободи інформації**

№	Заклад	Дата запиту	Дата відповіді	Запитувана інформація	Інформація надана
1	Національне агентство з питань запобігання корупції	18.08.2021	27.08.2021	Інформація про імплементацію Розділу II Конвенції ООН проти корупції в частині імплементації з боку НАЗК	Так
2	Державна служба фінансового моніторингу України	20.08.2021	28.08.2021	Статистика та інформація про імплементацію статті 14 КООНПК	Так
3	Національне агентство України з питань державної служби	18.08.2021	27.08.2021	Статистика та інформація щодо виконання статті 7.1 КООНПК	Так
4	Національний банк України	19.10.2021	22.10.2021	Статистика та інформація про імплементацію статті 12 КООНПК	Так
5	Державна аудиторська служба України	18.08.2021	30.08.2021	Статистика та інформація про виконання статті 9.1 КООНПК	Так
6	Міністерство фінансів України	19.10.2021	25.10.2021	Статистика та інформація про імплементацію статті 12 КООНПК	Так
7	Міністерство юстиції України	19.10.2021	28.10.2021	Статистика та інформація про імплементацію статті 12 КООНПК	Так
8	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	18.08.2021	27.08.2021	Статистика та інформація про виконання статей 10 і 13.1 КООНПК	Так
9	Національна комісія з цінних паперів та	19.10.2021	22.10.2021	Статистика та інформація про імплементацію статті 12 КООНПК	Так

	фондового ринку				
--	--------------------	--	--	--	--

## 7.2 Бібліографія

1. Антискорупційний науково-освітній центр, (2017), Аналітичне дослідження «Оцінка реалізації антискорупційної стратегії: досягнення та виклики», <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/unnamed-file-1.pdf>.
2. Антискорупційний науково-освітній центр, (серпень 2021 р.), Звіт про моніторинг виконання положень Закону України «Про запобігання корупції» у частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році, <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/research-nazk-v-NN-3.pdf>.
3. Антискорупційний науково-освітній центр, (серпень 2021 р.), Резюме моніторингового звіту щодо виконання положень Закону України «Про запобігання корупції» у частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями у 2020 році, <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/poicy-paper-ukr-NN-1-1.pdf>, стор.12.
4. Антискорупційний комітет України, (квітень 2022 р.), Звіт Антискорупційного комітету України за 2021 р., <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/627/ccb/c10/627ccbc10ef3d640199715.pdf>.
5. Антискорупційний комітет України, (березень 2021 р.), Річний звіт Антискорупційного комітету України за 2020 р., <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/605/4a0/e26/6054a0e268fc0702551413.pdf>, стор.101.
6. Антискорупційний комітет України, (березень 2023 р.), Звіт Антискорупційного комітету України за 2022 р., <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/641/87f/e95/64187fe957f1c745683055.pdf>.
7. Агентство з питань розшуку та менеджменту активами, (квітень 2023 р.), Звіт про діяльність Агентства з питань розшуку та менеджменту активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, за 2022 рік, <https://arma.gov.ua/files/general/2023/04/14/20230414151815-81.pdf>, р.20.
8. Рада бізнес-омбудсмена, (2023), Річний звіт 2022, <https://boi.org.ua/files/pq/7s/8%20years%20ua%20fin.pdf>.
9. Центр політико-правових реформ, (листопад 2020), Альтернативний звіт за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні», <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/1588586222cplr-shadow-report-on-judges-independence-2019.pdf>, стор.19.
10. Центр політико-правових реформ, (листопад 2021), Альтернативний звіт про оцінку ефективності реалізації державної антискорупційної політики, [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative\\_Report\\_2021.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf).

11. Центр політико-правових реформ, (жовтень 2020), Альтернативний звіт про оцінку ефективності реалізації державної антикорупційної політики, [https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1553535186shadow-report-on-evaluating-the-effectiveness-of-state-anticorruption-policy-implementation\\_short.pdf](https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1553535186shadow-report-on-evaluating-the-effectiveness-of-state-anticorruption-policy-implementation_short.pdf).
12. Центр політико-правових реформ, (жовтень, 2019), Дослідження «Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм в державних органах: поточний стан та діяльність НАЗК у цьому напрямку», <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-180347126>.
13. Центр політико-правових реформ, Фондація DEJURE, VO «Автомайдан», (квітень 2019), Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 01.04.2019), <https://drive.google.com/file/d/1vfnoCr5b8WsTb2Cs0gw-1lKXiPDBW7dM/view>, с.3.
14. Центр передового досвіду закупівель Київської школи економіки, (2019), Дослідження «Впровадження уповноваженої особи в контексті оптимізації процесів державних закупівель», <https://cep.kse.ua/article/upovnovajena-osoba/upovnovajenaOsoba.pdf>.
15. Рада суддів України, (лютий 2016 р.), Коментар до Кодексу суддівської етики, <https://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-fd35472a7d.pdf>.
16. Фондація DEJURE, (січень, 2021), Золоті парашути суддівства. Скільки грошей витратили на суддів, яких мали звільнити, <https://dejure.foundation/library/zoloti-parachuty-sudovoi-vlady>.
17. Фондація DEJURE, (вересень 2019 р.), Судова (не)залежність: уроки судового врядування для країн Східного партнерства, <https://drive.google.com/file/d/1DDgPEXQ7yWU7cbA5PCR4BJjBFdjPrf6x/view>, с.8.
18. Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу (березень 2018 р.), Управління конфліктом інтересів в Україні та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Висновки та рекомендації, <https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/CoiSumUA1.pdf>.
19. Вища рада правосуддя, (серпень 2021), Річний звіт за 2020 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna\\_dopovid\\_za\\_2020\\_rik\\_pro\\_stan\\_zabezpechennya\\_nezalezhnosti\\_suddiv\\_v\\_ukrayini.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2020_rik_pro_stan_zabezpechennya_nezalezhnosti_suddiv_v_ukrayini.pdf), стор.86.
20. Інститут законодавчих ідей, (2021), Дослідницька робота Діяльність парламентських комітетів у 2020 році: ефективність та взаємодія із зацікавленими сторонами, <https://izi.institute/en/research/diyalnist-komitativ-vru-2020-rezultativnist-ta-vzayemodiya-zi-stejkholderami/>.
21. Інститут законодавчих ідей, (2022), Наукова робота Конфіскація активів осіб, відповідальних за агресію Росії проти України, <https://izi.institute/en/research/forfeiture-of-assets-belonging-to-persons-responsible-for-russias-aggression-against-ukraine/>.

22. Міжнародна фундація «Відродження», (липень 2015 р.), Альтернативний звіт про оцінку ефективності державної антикорупційної політики, [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/dp-2015-16](https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2015-16).
23. MONEYVAL, (січень, 2018), Звіт про взаємооцінку України, [https://fiu.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2018/20180305/ZVIT\\_UKR.pdf](https://fiu.gov.ua/content/file/Site_docs/2018/20180305/ZVIT_UKR.pdf).
24. MONEYVAL, (липень 2019 р.), Перший розширений звіт про подальші дії та повторний рейтинг технічної відповідності України, [https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/ukr\\_MONEYVAL\(2019\)7\\_SR\\_5th%20Round\\_FUR%20Ukraine.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/ukr_MONEYVAL(2019)7_SR_5th%20Round_FUR%20Ukraine.pdf).
25. MONEYVAL, (червень 2020 р.), Другий розширений звіт про подальші дії та повторний рейтинг технічної відповідності України, [https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/UKR\\_MONEYVAL\(2020\)9\\_SR\\_2nd%20Enhanced%20FuR\\_UA.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8/UKR_MONEYVAL(2020)9_SR_2nd%20Enhanced%20FuR_UA.pdf).
26. Національна академія правових наук України, (2020), Монографія праць Львівської лабораторії прав людини і громадянина «Незалежність і дисциплінарна відповідальність суддів: міжнародні стандарти та національна практика», [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Monografia\\_20201\\_01\\_22.pdf?fbclid=IwAR1j5wLZDPrm96B89jtwEPnzXAtat\\_seSY5WHU7LiegCY3xgXS6Cb21kw3Q](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Monografia_20201_01_22.pdf?fbclid=IwAR1j5wLZDPrm96B89jtwEPnzXAtat_seSY5WHU7LiegCY3xgXS6Cb21kw3Q), стор.136.
27. Національне агентство України з питань державної служби (лютий 2023 р.), Звіт про виконання завдань, визначених Планом роботи Національного агентства України з питань державної служби на 2022 рік (із змінами), <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/zvit-za-2022-rik-pogodzhkmu.pdf>.
28. Національне агентство України з питань державної служби (січень 2022), Звіт про виконання завдань, визначених Планом діяльності НАДС на 2021 рік (зі змінами), <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/zvit-za-2022-rik-pogodzhkmu.pdf>.
29. Національне агентство України з питань державної служби, (2018), Практичний посібник «типові проблеми, що виникають під час подання документів кандидатами на зайняття вакантної посади державної служби категорії «а», <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/zrazku%20document/posibnyk.pdf>.
30. Національне агентство України з питань державної служби, (2022), Результати в цифрах і фактах 2021, <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/01.03.2022/zvit-2022.pdf>.

31. Національне агентство України з питань державної служби, (2023), Публічний звіт Голови НАДУ за 2022 рік, <https://drive.google.com/file/d/12lqCKmRz6NkU-OqG2-JOUSKSbItqIzz0/view>, стор. 29.
32. Національне агентство з питань запобігання корупції, (2023) Звіт за 2022, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf>, стор. 36.
33. Національне агентство з питань запобігання корупції, (2020), Порівняльна таблиця до проекту Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр., <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/NAZK-Porivnyalna-tablytsya-do-projektu-Antykoruptsijnoyi-strategiyi-na-2020-2024-roky.pdf>.
34. Національне агентство з питань запобігання корупції, (2021) Звіт за 2020 рік, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf>.
35. Національне агентство з питань запобігання корупції, (2021), Національний звіт про реалізацію антикорупційної політики у 2020 році, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK\\_Nats.dopovid\\_15\\_06.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf), стор. 22-23.
36. Національне агентство з питань запобігання корупції, (2022), Звіт про діяльність НАСР за 2021 рік, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/zvit-nazk-final1.pdf>.
37. Національне агентство з питань запобігання корупції, (2023), Річний звіт | 2022, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf>.
38. Національне агентство з питань запобігання корупції, (квітень 2021 р.), Звіт про самооцінку за 2021 р., <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/Zvit-pro-diyalnist-NAZK-za-2021-rik.pdf?fbclid=IwAR2r8vJVnaf0XtQ7lrHgp3ZrJmuNy0X8mR891CzLgh8hx8JCYdPkzRgsE78> (дата звернення: 09.09.2023), стор.7.
39. Національне агентство з питань запобігання корупції (серпень 2017 р.), Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми реалізації засад Антикорупційної стратегії, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/2.1.-Assessment-Implem-UKR-1-2014-2017.pdf>.
40. Національне агентство з питань запобігання корупції (лютий 2023 р.), Очікувані стратегічні результати від реалізації Державної антикорупційної програми на 2023-2025 рр., [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/4.-Dodatok\\_1-do-DAP\\_OSR-01.02.23.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/4.-Dodatok_1-do-DAP_OSR-01.02.23.pdf).
41. Національне агентство з питань запобігання корупції (липень 2021 р.), Практичний посібник по роботі з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Guide-final.pdf>
42. Національне агентство з питань запобігання корупції (червень 2023 р.), Корупційні ризики у сфері державних закупівель в умовах воєнного стану, [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky\\_zakupivli.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf).

43. Національне агентство з питань запобігання корупції (березень 2021 р.), Типові корупційні ризики у сфері державних закупівель, <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-2.pdf>.
44. Національне агентство з питань запобігання корупції, (жовтень, 2022), Посібник для викривачів, [https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/v-gude\\_N07072022-1.pdf](https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/v-gude_N07072022-1.pdf).
45. Національний банк України, (листопад 2020), Дистанційна ідентифікація та верифікація клієнта, [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/2\\_pr\\_2020-11-20.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/2_pr_2020-11-20.pdf?v=4), р. 3,4,11.
46. Організація економічного співробітництва та розвитку, (2020), Антикорупційні реформи у Східній Європі та Центральній Азії, прогрес і проблеми, (2016-2019), <https://www.oecd.org/corruption/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-ENG.pdf#page=362&zoom=100,82,140>
47. Організація економічного співробітництва та розвитку, (червень, 2023), програма для України, <https://www.oecd.org/mcm/documents/Ukraine-Country-Programme.pdf>.
48. ОБСЄ, БДПІЛ, Звіт про оцінку потреб. Посилення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських державах-членах, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf?fbclid=IwAR1pHu6He7hBSZ6-dueJXmspRxZ\\_rq3dP\\_ImNtwmNBaS-h\\_IYvbg5bMbk-g#page=34&zoom=100,0,0](https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf?fbclid=IwAR1pHu6He7hBSZ6-dueJXmspRxZ_rq3dP_ImNtwmNBaS-h_IYvbg5bMbk-g#page=34&zoom=100,0,0), стор.34.
49. Громадська рада доброчесності, (березень 2021 р.), Звіт про результати роботи другого члена Громадської ради доброчесності (2018-2020 рр.), [https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/GRD\\_zvit\\_18-20-1.pdf?fbclid=IwAR0dPq5w1F9LN88Uew3T4J0HHcCec\\_PsOgPvbqtxW1vNP7ZzEnLiOk31h5jc](https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/GRD_zvit_18-20-1.pdf?fbclid=IwAR0dPq5w1F9LN88Uew3T4J0HHcCec_PsOgPvbqtxW1vNP7ZzEnLiOk31h5jc), стор.11.
50. Центр Разумкова, (серпень 2021), Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021), <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.
51. Центр Разумкова, (лютий 2020), Оцінка громадянами діяльності влади, рівня довіри до соціальних інститутів і політиків, електоральних орієнтацій громадян (лютий 2020), <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>.
52. Центр Разумкова, (березень 2019 р.), Рівень довіри до державних інституцій та електоральна орієнтація громадян України, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2>
53. Верховний Суд, (2023), Стан здійснення судами у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції у 2022 р., [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Stan\\_Pravosuddya\\_Criminal\\_2022.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Stan_Pravosuddya_Criminal_2022.pdf), р. 61, 66.
54. Комісія з незалежного оцінювання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, (липень 2023 р.), Звіт зовнішнього незалежного оцінювання

- Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/perevirka%20NAZK/zvit-komisiyi-z-provedennia-nezaleznoi-otsinky-efektyvnosti-diialnosti-nazk.pdf>.
55. Група держав по боротьбі з корупцією (березень 2023 р.), Проміжний звіт про прогрес України після четвертого раунду оцінки заходів із запобігання корупції щодо народних депутатів, суддів та прокурорів, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>
56. Державна служба фінансового моніторингу України, (2020), Аналітичні дослідження «Інструкція щодо розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників», [https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/340/201209\\_1707\\_170x240\\_KerivniNastanovy.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/340/201209_1707_170x240_KerivniNastanovy.pdf).
57. Державна служба фінансового моніторингу України, (2021), Методичні рекомендації «Управління діловими відносинами з політично діячами», <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/320/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F/Kerivninastanovy%20new.pdf>, р.91.
58. Державна служба фінансового моніторингу України, (2020), Керівництво з ризик-орієнтованого підходу для спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/2020/KerivnytxtvoSPFM.pdf>.
59. Державна служба фінансового моніторингу України, (2022), Звіт Держфінмоніторингу України за 2021 рік, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2021ukr.pdf>, стор.54.
60. Державна служба фінансового моніторингу України, (2023), Звіт Держфінмоніторингу України за 2022 рік, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2022ukr.pdf>.
61. Державна служба фінансового моніторингу України, (липень 2023 р.), Меморандум про взаєморозуміння між Державною службою фінансового моніторингу України та Службою банківського нагляду в особі Служби спеціального нагляду (IVE) Республіки Гватемала щодо співпраці у сферу обміну інформацією щодо відмивання грошей чи інших активів, пов'язаних з ними предикатних злочинів та фінансування тероризму, <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8/Guatemala.pdf>, р.4.
62. Державна судова адміністрація України, (2023), Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2022 рік, <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cyDsSC9NoCra-OzX5TwY0nleGmXlWuKc/edit#gid=1653848175>, с.5.
63. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, (2021), Дослідження «Забезпечення інформаційної прозорості роботи органів виконавчої влади», <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/rezulta>

[ti-anketuvannya-organiv-vikonavchoyi-vladi-ta-monitoringu-oficijnih-veb-sajtiv/zabezpechennya-informacijnoyi-prozorosti-roboti-organiv-vikonavchoyi-vladi](https://ti-anketuvannya-organiv-vikonavchoyi-vladi-ta-monitoringu-oficijnih-veb-sajtiv/zabezpechennya-informacijnoyi-prozorosti-roboti-organiv-vikonavchoyi-vladi),

64. Трансперенсі Інтернешнл Україна, (2021), Річний звіт Трансперенсі Інтернешнл Україна 2021, <https://ti-ukraine.org/research/zvit-ti-ukrayina-2021-rik-ta-vykonannya-strategiyi>.
65. Трансперенсі Інтернешнл Україна, (грудень 2020), Звіт «Неспрошені закупівлі: враження клієнтів і бізнесу», <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/12/NeSproshheni-zakupivli.-Vrazhennya-zamovnykiv-i-biznesu.pdf>.
66. Трансперенсі Інтернешнл Україна, Звіт. Дослідження спроможності, управління та взаємодії антикорупційної інфраструктури в Україні, [https://drive.google.com/file/d/1wvDL3FcF6eVrkDho7hbNFxlnF\\_8rESmJ/view](https://drive.google.com/file/d/1wvDL3FcF6eVrkDho7hbNFxlnF_8rESmJ/view).
67. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, (березень 2021 р.), Річна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2020.pdf>, стор.78.
68. USAID Україна, (квітень 2021 р.), Звіт про результати опитування суддів щодо незалежності та підзвітності судової влади, судової реформи, сприйняття корупції та готовності повідомляти про її прояви, [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_Survey\\_Judges\\_Report\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Survey_Judges_Report_UKR.pdf), с.3.
69. USAID, (липень 2021 р.), «Нове правосуддя» програма. Низькими є опитування щодо довіри до судової гілки влади, незалежності та підзвітності судів, сприйняття готовності до корупції та її проявів. Опитування населення, суддів та професійних адвокатів, які беруть участь у судочинстві, але не є судьями чи працівниками апарату суду, [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_Surveys\\_Presentation\\_Combined\\_UKR\\_JUL2021.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/2021_Surveys_Presentation_Combined_UKR_JUL2021.pdf), стор.19, 29.
70. USAID, (червень, 2021), «Нове правосуддя» програма. Низькими є опитування щодо довіри до судової гілки влади, незалежності та підзвітності судів, сприйняття готовності до корупції та її проявів. Опитування населення та професійних юристів, які беруть участь у судочинстві, але не є судьями чи працівниками апарату суду, [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/2021\\_Surveys\\_Presentation\\_ROL060221\\_UKR-1.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/2021_Surveys_Presentation_ROL060221_UKR-1.pdf), стор.11.
71. Нуль корупції, звіт «Бенефіціар. Що ЄДР розповідає про власників компаній», <https://project.liga.net/projects/beneficiar/#conclusions>.

## **ЗАКОНИ ТА АКТИ**

1. Договір між Україною та Республікою Казахстан про правову допомогу у кримінальних справах, Офіційний вісник України, 2021, № 7 / 43.
2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, Офіційний вісник України, 2006, № 9, ст.592.



3. Кримінальний процесуальний кодекс України, Відомості Верховної Ради України, 2013, № 9-10, ст.88.
4. Рішення з'їзду суддів України про затвердження Кодексу суддівської етики // Вісник Верховного Суду України, 2013 р., № 3, с. 27.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії повернення активів на 2023-2025 роки», «Офіційний вісник України», 2023 р., № 76, ст.4305.
6. Закон України «Про доступ до публічної інформації», Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 32, ст.314.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення конкурсу на зайняття посад державної служби та з інших питань державної служби», Відомості Верховної Ради України, 2021, № 21, ст.191.
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, яка здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи розвитку фінансів Заходи щодо боротьби з відмиванням грошей (FATF) та вимоги Директиви ЄС 2018/843, Офіційний вісник України, 2022, № 92, ст.5706.
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та громадських діячів», Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 46, ст.2048.
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», Відомості Верховної Ради України, 2019, № 47, ст.311.
11. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», Відомості Верховної Ради України, 2020, № 19, ст.126.
12. Закон України «Про Агентство з питань розшуку та менеджменту», Відомості Верховної Ради України, 2016, № 1, 2 ст.
13. Закон України «Про звернення громадян», Відомості Верховної Ради України, 1996 р., N 47, ст.256.
14. Закон України «Про інформацію», Відомості Верховної Ради України, 1992 р., N 48, ст.650.
15. Закон України «Про міжнародні договори України», Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 50, ст.540.
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Відомості Верховної Ради України, 1997 р., N 24, ст.170.
17. Закон України «Про політичні партії в Україні», Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 23, ст.118.
18. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 25, ст.171.
19. Закон України «Про запобігання корупції», Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст.2056.

20. Закон України «Про захист інтересів суб'єктів, які подають звіти та інші документи під час воєнного або воєнного стану», Офіційний вісник України, 2022, № 32, ст.1690.
21. Закон України «Про публічні закупівлі», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, № 15, ст.582.
22. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», Відомості Верховної Ради України, 2003 р., N 31, ст.263.
23. Закон України «Про Антимонопольний комітет України», Відомості Верховної Ради України, 1993 р., N 50, ст.472.
24. Закон України Про основи державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки, Офіційний вісник України, 2022, № 56, ст.3272.
25. Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Відомості Верховної Ради України, 2016, № 31, ст.545.
26. Закон України «Про прокуратуру», Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2-3, ст.12.
27. Закон України Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, Відомості Верховної Ради України, 2020, № 39, ст.299.
28. Закон України Про Державний бюджет України на 2020 рік, Відомості Верховної Ради України, 2020, № 5, 31 ст.
29. Закон України Про Державний бюджет України на 2021 рік, Відомості Верховної Ради України, 2021, № 16, 144 ст.
30. Закон України Про Державний бюджет України на 2023 рік, Офіційний вісник України, 2022, № 94, ст.5847.
31. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 20, ст.99.