

Прогрес у боротьбі з корупцією та судовій реформі в Україні

Червень 2024 року

У цьому документі підбивається підсумок нещодавнього прогресу (з липня 2023 року по травень 2024 року) у зміцненні антикорупційної екосистеми України. Він оновлює попередній звіт і публікується напередодні Конференції з відновлення України в Берліні у червні 2024 року.

Документ охоплює бурхливий період в Україні з численними швидкими подіями на полі бою, які вплинули на всю країну. Попри все це, Україна продовжувала демонструвати значну відданість у сфері боротьби з корупцією. У нашому звіті висвітлюються ключові події, які сприяють послідовному прогресу – хоча й не без проблем – у боротьбі з корупцією.



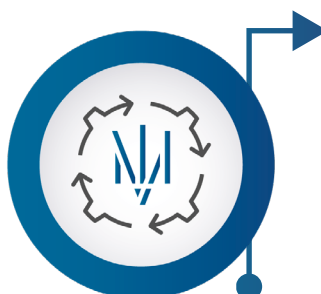
Посилення інституційної спроможності антикорупційних органів України, зокрема:

- значний прогрес у резонансних розслідуваннях та арештах у корупційних справах
- створення окремої юридичної особи для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП)
- затвердження Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки
- оновлення положень про реалізацію арештованого майна
- завершення першого незалежного аудиту Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)
- призначення нового голови НАЗК
- повторне відкриття реєстру декларацій про майновий стан



Напрацювання в рамках судової реформи, зокрема:

- створення Громадської ради доброчесності та кваліфікаційне оцінювання суддів
- внесення змін до процедури конкурсу на відбір суддів Конституційного Суду
- створення Київського міського окружного адміністративного суду



Події у Вищому антикорупційному суді (ВАКС)

- збільшення кількості суддів
- оголошення конкурсу на вакантні посади та розгляд питання про їх допуск до участі у відборі
- прийняття закону щодо часткового одноособового розгляду справ ВАКС

До відома: у жовтні 2023 року Transparency International Ukraine опублікувала [друге дослідження](#) спроможності, управління та взаємодії органів антикорупційної інфраструктури України. Відповідно до результатів, за останні три роки антикорупційні органи покращили свій середній загальний бал з 3,4 до 3,9 бала за шкалою від 1 до 5, але є значні відмінності в зрілості окремих інституцій, які ми розглянемо нижче.

Цей документ є спільною публікацією Transparency International Ukraine та Базельського інституту управління. Нещодавня схожа публікація, що містить огляд прогресу в боротьбі з корупцією та прогалин, пов'язаних саме з зусиллями відновлення, доступна [за посиланням](#).



Події в антикорупційних органах України

Важливі зміни:

- посилена співпраця між Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) та САП, що призвело до активізації розслідування справ про корупцію на високому рівні;
- прийняті законодавчі зміни, які значно посилюють інституційну незалежність САП;
- завершено конкурс на голову Агентства з розшуку та управління активами (АРМА) та призначено нову керівницю;
- затверджено Стратегію повернення активів на 2023–2025 роки;
- оновлено положення про реалізацію арештованого майна;
- завершено перший зовнішній незалежний аудит НАЗК, проведений міжнародними експертами;
- призначено нового голову НАЗК;
- відкрито доступ до реєстру майнових декларацій.

Ми відстежуємо:

- необхідні зміни до законодавства, що перебувають на розгляді парламенту і стосуються створення незалежного органу, відповідального за проведення судової експертизи у справах про топкорупцію;
- впровадження нещодавно ухваленого закону про САП та прийняття подальших законодавчих змін для забезпечення повної незалежності та ефективності САП;
- діяльність АРМА під новим керівництвом;
- реалізацію рекомендацій за результатами зовнішнього аудиту НАЗК;
- подання та перевірку декларацій про майновий стан посадових осіб за 2021–2023 роки;
- реалізацію Державної антикорупційної програми.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

3 березня 2023 року НАБУ посилило співпрацю з САП та продовжило суттєво активізувати розслідування корупційних справ на найвищому рівні. Примітно, що в листопаді 2023 року відбулася низка резонансних спецоперацій, пов'язаних зі спробами підкупу вищих посадових осіб Міністерства інфраструктури та Агентства відновлення народними депутатами, державними

підприємствами (ДП) та представниками приватних компаній.

Разом з напрацюваннями попереднього керівництва ми бачимо помітне збільшення кількості справ.

У [звіті](#) про розширення ЄС щодо України як країни-кандидатки Єврокомісія окремо вказала на необхідність збільшити кількість співробітників НАБУ, зокрема детективів, аналітиків і технічного персоналу, який працює над розслідуваннями. 8 грудня 2023 року Верховна Рада ухвалила закон [№3502-IX](#), яким збільшила чисельність НАБУ з 700 до 1000 осіб. Щороку з 2024 по 2026 рік буде заповнено 100 вакансій, що вимагатиме тривалого навчання та додаткових ресурсів для розміщення нового персоналу.

Станом на травень 2024 року Управління внутрішнього контролю НАБУ та САП проводить широко обговорюване розслідування щодо ймовірного витоку інформації з НАБУ в одному з його кримінальних проваджень. Хоча витоки не є рідкістю в інших правоохоронних органах, це один із найбільших скандалів в історії НАБУ. Від відповіді бюро залежатиме його майбутня репутація. Наразі багаторічний заступник директора НАБУ відсторонений від виконання службових обов'язків на час розслідування.

У роботі НАБУ залишаються актуальними такі виклики:

- відсутність незалежного органу, відповідального за проведення судової експертизи у справах про корупцію на високому рівні;
- недостатні можливості НАБУ для проведення автономного прослуховування.

Попри виклики, які залишаються, НАБУ проявляє себе як стабільна та ефективна інституція. Вона демонструє зростання та впровадження кращих практик, виступаючи локомотивом для всієї антикорупційної системи.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

З 1 січня 2024 року набрав чинності [Закон № 3509-IX](#) «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури». Ми позитивно сприймаємо цей закон, хоча зазначаємо, що додаткові зміни забезпечать збільшення повноважень керівника САП згідно з відповідальністю, яку несе установа.

Цей закон передбачає створення окремої юридичної особи для САП, що суттєво посилить інституційну самостійність органу (донедавна він існував як підрозділ Генпрокуратури). Закон також вносить зміни до порядку проведення конкурсного відбору кандидатів на посади керівників САП та їх заступників, а також на посади керівників управлінь і прокурорів. Для забезпечення прозорості конкурсу та зменшення політичного впливу закон пропонує залучати до конкурсних комісій експертів, запропонованих міжнародними партнерами.

Проте закон містить і деякі недоліки. Наприклад, голова САП та його перший заступник досі мають [вужче коло повноважень](#), ніж це необхідно для забезпечення процесуальної незалежності органу, особливо щодо видачі підозрюваних та притягнення до відповідальності народних депутатів.

Крім того, чинне законодавство вимагає від суддів автоматично закривати кримінальні справи, якщо попереднє розслідування перевищує строки (максимум 12 місяців з моменту повідомлення про підозру щодо особливо тяжких злочинів). Останні поправки це не змінили, і це означає, що резонансні справи й надалі закриватимуться без суттєвого перегляду надійності їхніх доказів. Хоча встановлення ліміту часу для розслідування є гарною практикою, поточні ліміти не відображають реалії розслідування корупції високого рівня під час війни.

Деякі проблеми в роботі САП можна було б вирішити шляхом таких реформ:

1. наділення голови САП повноваженнями самостійно порушувати кримінальні справи проти народних депутатів та координувати слідчі дії щодо них;
2. скасування обов'язку суду закривати кримінальне провадження за закінченням термінів досудового розслідування.

Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА)

З часу нашого останнього звіту, який збігся з призначенням нової очільниці АРМА в червні 2023 року, відбувся лише скромний прогрес у вкрай необхідних реформах для покращення роботи Агентства.

1 серпня 2023 року Кабінет Міністрів затвердив [Стратегію повернення активів](#) на 2023–2025 роки, розроблену минулого року за координації АРМА. Це важливий крок для подальшого зміцнення українських систем і механізмів повернення викрадених активів.

Однак деякі положення стратегії є досить загальними, що робить детальний план впровадження критичним. Він має включати визначення конкретних цілей і часових рамок. Найважливішим є чітке розмежування ролі та обов'язків різних державних органів, яким доручено впровадження стратегії, щоб забезпечити підзвітність за її реалізацію та уникнути дублювання повноважень і завдань. Відповідно потрібно буде коригувати очікування, якщо враховувати складність проблеми.

Наприкінці серпня 2023 року очільниця АРМА повідомила, що публічний доступ до Єдиного державного реєстру майна, на яке накладено арешт у кримінальних провадженнях, нарешті відкрито. Проте реєстр неповний і містить численні недоліки в питаннях якості оприлюдненої інформації. Станом на травень 2024 року в Єдиному державному реєстрі майна, на яке накладено арешт у кримінальному провадженні, внесено 1240 записів.

У листопаді 2023 року Кабінет Міністрів змінив процедуру реалізації арештованого майна, що перебуває в управлінні Агентства з розшуку та менеджменту активів. Аналіз нової процедури показав, що зусиллями багатьох стейкхолдерів ці зміни стали суттєвим покращенням.

[Аналіз](#) першого річного звіту АРМА за 2023 рік вказує на те, що результати роботи Агентства все ще є недостатніми. Ретельний і незалежний зовнішній аудит може надати важливу інформацію щодо фактичного стану справ в АРМА.

Основна проблема АРМА пов'язана з процесом відбору його керівництва, який не дотримується високого стандарту залучення незалежних конкурсних

комісії, що призвело до політизації [процесу](#).

Кілька з наведених нижче рекомендацій були згадані у попередніх [ітераціях](#) цього документа та залишаються в списку завдань:

- оновити положення про відбір голови АРМА та базувати його на найкращих практиках;
- впровадити незалежний зовнішній аудит АРМА до наявної законодавчої бази;
- забезпечити узгоджене планування перед передачею активів до АРМА відповідно до національного законодавства, включаючи загальну оцінку активу, правовий та фінансовий аналіз та спільну розробку стратегій і рекомендацій щодо зниження виявлених ризиків;
- суттєво підвищити якість поточного реєстру арештованих активів, а разом з цим – прозорість та підзвітність у роботі АРМА;
- привести конфіскацію майна у відповідність до загальновизнаних міжнародних стандартів щодо пропорційності та правової визначеності;
- передбачити розширену конфіскацію майна в Кримінальному кодексі України.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

26 липня 2023 року Кабінет Міністрів України оприлюднив результати [зовнішнього аудиту](#) НАЗК за 2020–2021 роки, в якому констатував, що діяльність НАЗК «не була неефективною» протягом перевіреного періоду.

Водночас аудиторів висловили занепокоєння щодо:

- недостатньої прозорості у роботі Агентства;
- помилок в нормативно-правових підходах до управління персоналом;
- недоліків в організаційній структурі та кадрових рішеннях;
- реалізації його функції внутрішнього контролю.

Агентство частково не погодилося з рекомендаціями аудиторів щодо регулювання моніторингу способу життя. Хоч новий порядок моніторингу, який замінив попередню необов'язкову методологію, і було погоджено, він не врахував занепокоєння стейкхолдерів щодо значного втручання в приватне життя. Також НАЗК не погодилося з думкою аудиторів щодо оприлюднення правил логічного та арифметичного контролю та відмови від автоматизованих повних перевірок декларацій.

Для підвищення прозорості НАЗК презентувало [інформаційний портал](#) для моніторингу виконання Державної антикорупційної програми. Корисна інформація на порталі оновлюватиметься щокварталу, оскільки державні органи зобов'язані публічно звітувати про заходи, що вживаються для запобігання та протидії корупції.

10 грудня 2023 року НАЗК знову відкрило Єдиний державний реєстр декларацій посадових осіб після жорсткої політичної боротьби зі значним спротивом з боку парламенту. Довгоочікувана законодавча передумова була прийнята у вересні через [законопроект 9534](#), включаючи пропозиції Президента після його початкового вето. На жаль, не було ветовано окремих [законопроект 9587-д](#), який дозволяє чиновникам уникати внесення до Реєстру корупціонерів при брехні на суму до 1 342 000 грн (приблизно 30 500 євро).

На жаль, протистояння між владою і прозорістю продовжується. Під час повторного відкриття Реєстру декларацій народні депутати прийняли низку [правок](#), які ускладнюють, спотворюють та послаблюють правила декларування.

Як рекомендації для України перед початком переговорів про членство в ЄС Єврокомісія виділила два питання: дозволити НАЗК а) повторно перевіряти раніше перевірені декларації та б) перевіряти активи та майно декларантів та членів їхніх сімей, які вони придбали ще до зобов'язання подавати декларації. Відповідний [законопроект 10262](#), який зрештою врегулював обидва питання, народні депутати ухвалили 8 грудня 2023 року.

У лютому 2024 року за результатами тривалого та ретельного відбору конкурсна комісія прийняла рішення обрати новим головою НАЗК Віктора Павлушика, який до цього був старшим детективом, начальником відділу Національного антикорупційного бюро. Через кілька днів його офіційно призначив уряд.

Серед багатьох пріоритетів для нового керівника ми сподіваємося, що виконання рекомендацій міжнародних аудиторів залишиться на першому місці, якщо врахувати, що наступний зовнішній аудит (що охоплює 2022–2023 роки) має розпочатися незабаром.



Судова реформа

Важливі зміни:

- створення Громадської ради доброчесності;
- оновлення процедури конкурсного відбору суддів Конституційного Суду.

Ми відстежуємо:

- кваліфікаційне оцінювання суддів;
- створення Київського міського окружного адміністративного суду.

У [минулому звіті](#) ми відзначали перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Наразі нова ВККС почала активно оцінювати кваліфікацію суддів. У серпні 2023 року при ВККС була створена [Громадська рада доброчесності](#), до складу якої увійшли представники громадянського суспільства, адвокати, журналісти та інші зацікавлені особи. Рада бере активну участь у роботі ВККС та надає висновки щодо доброчесності суддів. За поданням ВККС Вища рада правосуддя вже звільнила двох так званих «суддів Майдану» (судді, які ухвалювали сумнівні рішення під час Революції Гідності). Засідання ВККС транслюються публічно, що сприяє прозорості роботи органу.

Щодо Конституційного Суду України (КСУ), то в серпні 2023 року Верховна Рада прийняла [Закон №3277-IX](#), яким в підсумку врахувала основні рекомендації Венеційської комісії щодо конкурсного відбору кандидатів на посаду судді КСУ. Венеційська комісія [оцінила](#) його загалом позитивно. У вересні 2023 року розпочала роботу Дорадча група експертів, яка оголосила конкурс на три вакантні посади суддів КСУ.

13 травня 2024 року Дорадча група експертів передала до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та Ради суддів України рейтингові списки всіх п'яти оцінюваних кандидатів та мотивовані рішення щодо кожного з них. Проте група також повідомила парламент про необхідність повторного оголошення конкурсів на дві вакантні посади суддів КСУ.

24 травня 2024 року Верховна Рада України призначила одного суддю Конституційного Суду України за рейтингом Дорадчої групи.

На жаль, зберігаються проблеми в роботі новоствореного Київського міського окружного адміністративного суду, покликаного замінити скомпрометований та ліквідований Окружний адміністративний суд міста Києва. У липні 2023 року затверджено попередній штатний розпис суду та оголошено конкурс на 51 посаду судді. Проте на практиці суд досі не працює, а справи, які належать до його юрисдикції, передаються до Київського окружного адміністративного суду (КОАС). Це призводить до перевантаження справами, що негативно впливає на дотримання розумних строків, і тим самим ставить під загрозу успіх справ.

У травні 2024 року Верховна Рада проголосувала за прийняття в першому читанні законопроекту, який передбачає розподіл між усіма окружними адміністративними судами України судових справ, переданих до Окружного адміністративного суду Київської області відповідно до положень [Закону № 2825-IX](#).



Вищий антикорупційний суд (ВАКС)

Важливі зміни:

- прийнято рішення про збільшення кількості суддів;
- оголошено конкурс на вакантні посади;
- призначено членів Громадської ради міжнародних експертів;
- прийнято рішення про допуск кандидатів до участі в конкурсі;
- прийнятий закон щодо часткового одноособового розгляду справ у ВАКС.

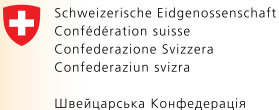
Ми відстежуємо:

- конкурс на посади суддів Вищого антикорупційного суду.

У вересні 2023 року Вища рада правосуддя визначила нову кількість суддів Вищого антикорупційного суду – 63 посади, з них 21 посада судді Апеляційної палати. На початковому етапі створення суду Вища рада правосуддя затвердила лише 39 посад суддів, у тому числі 12 посад суддів Апеляційної палати.

23 листопада 2023 року оголошено конкурс на зайняття 25 вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати ВАКС. 29 квітня 2024 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України призначила шість нових членів Громадської ради міжнародних експертів, яка допомагає ВККС проводити кваліфікаційне оцінювання кандидатів на посади суддів ВАКС.

Станом на травень 2024 року ВККС допустила до конкурсу на заміщення вакантних посад 160 осіб. Ми продовжуємо уважно стежити за ходом конкурсу. 24 квітня 2024 року Верховна Рада ухвалила закон про частковий одноособовий розгляд справ у ВАКС. Він [скасовує](#) обов'язковий колегіальний розгляд деяких топкорупційних справ. Ми вважаємо це позитивним моментом, оскільки це підвищує ефективність роботи суду. Однак існує перелік винятків, тобто колегіальний розгляд кримінальних справ, у яких фігурують високопосадовці, все ж може застосовуватися. Ці винятки щодо одноосібного розгляду нечіткі й можуть бути предметом політичних торгів і переговорів.



Ця публікація була створена за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно Basel Institute on Governance та TI Ukraine. Думка авторів не обов'язково відображає погляди партнера з розвитку.



Transparency International Ukraine – акредитований представник глобального руху Transparency International, який з 2012 року допомагає Україні ставати сильнішою. Організація комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції в окремих сферах.



The Basel Institute on Governance – незалежна міжнародна некомерційна організація, яка протидіє корупції та іншими фінансовими злочинами та покращує стандарти управління.