

# Успіхи України у боротьбі з корупцією

Оновлення станом на березень 2025 року

## Резюме



**Стале зростання:** Україна неухильно дотримується зобов'язань щодо протидії корупції. У цьому звіті висвітлюються основні події, які свідчать про сталі успіхи у цій сфері, попри певні труднощі.



**Геополітичний контекст:** турбулентна ситуація на міжнародній арені продовжує випробовувати стійкість України та її антикорупційних органів. Важливим фактором у складних обставинах стало різке скорочення допомоги уряду США в антикорупційній діяльності.



**Сприйняття корупції:** у 2024 році Україна здобула 35 балів зі 100 можливих за Індексом сприйняття корупції (CPI), що розраховується Transparency International. Зниження на один бал у порівнянні з 2023 роком залишається в межах допустимої похибки, однак має стати сигналом для державних органів – внесення формальних змін та звітування про виконання Україною зобов'язань недостатньо. Для формування потужної антикорупційної спільноти необхідно провести істотні реформи.



**Досягнення правоохоронних органів:** антикорупційні органи продовжують демонструвати приголомшливі результати у розгляді справ – як за загальною кількістю, так і за числом справ щодо високопосадовців.



**Планування на майбутнє:** Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) розпочало масштабну роботу з розробки нової Антикорупційної стратегії України. Вона набуде чинності наприкінці року і стане новим етапом системних реформ.



**Ефективний державний контроль публічних фінансів:** досі не вдалося завершити розмежування повноважень між Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою, і це істотно знижує ефективність цих органів.



**Розширення інструментарію для доступу до активів корумпованих чиновників та прихильників російської агресії:** ми виокремлюємо юридично обґрунтовані інструменти, які можна було б повніше використати для отримання ресурсів для держави: застосування спеціальної конфіскації, кримінальної відповідальності юридичних осіб, криміналізації обходу санкцій тощо.



**Невиконане «домашнє завдання» з реформування:** Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) і механізми застосування санкцій отримали перспективні законопроекти щодо реформ. Верховна Рада повинна поставити їх у пріоритет.

# Вступ

Цей документ – спільний матеріал Transparency International Ukraine (TI Ukraine) та Базельського інституту управління. У ньому аналізуються проведені заходи для зміцнення антикорупційної екосистеми України за період з червня 2024 року до лютого 2025. Цей матеріал доповнює [попередній звіт](#) і публікується напередодні Глобального форуму ОЕСР з антикорупції та доброчесності, що відбудеться в Парижі у березні 2025 року.

## Досягнення у сфері кримінальної юстиції

Попри надскладні умови, у системі кримінальної юстиції спостерігаються приголомшливі результати, зокрема численні вироки та обвинувальні акти в резонансних справах.

І це на тлі постійного залучення додаткових працівників Національним антикорупційним бюро України (НАБУ), Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП) та Вищим антикорупційним судом (ВАКС) для розгляду корупційних справ у сфері відбудови, кількість яких може зростати.

Усі три відомства отримали значну підтримку США – грошову, у формі технічних консультацій та матеріального забезпечення. Оскільки цінність НАБУ, САП і ВАКС вже була неодноразово доведена, важливо, щоб інші донори втрутилися й надали підтримку, поки українська економіка ослаблена війною.

**За останній рік ВАКС виніс 77 обвинувальних вироків стосовно 112 осіб.**

Найгучніші з них:

- 14 листопада 2024 року народний депутат Андрій Одарченко був засуджений на вісім років за спробу дати хабар голові Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України Мустафі Найему біткоїнами на суму, еквівалентну €46 тис. Це був перший випадок отримання хабаря в криптовалюті в антикорупційній практиці та найгучніша на сьогодні антикорупційна справа у сфері відбудови.
- 26 серпня 2024 року Апеляційна палата ВАКС засудила екснардепа Сольвара до трьох років в'язниці, скасувавши виправдувальний вирок. Сольвар був визнаний винним у незаконному отриманні понад 360 тис. грн (близько €8 тис.) компенсації від Верховної Ради за проживання в готелі у 2017–2018 роках.
- ВАКС засудив ексначальника відділу ОГП Олега Гальченка-Авілова та Ігоря Осиповича до 6,5 та 6 років в'язниці відповідно за участь у схемі підкупу в розмірі €135 тис. за вирішення питання з арештом дорогих автомобілів.

**У 2024 році НАБУ та САП передали до суду 113 обвинувальних актів – більше, ніж у 2023 році (100) і 2022 році (54).** Найгучніші справи ВАКС з червня 2024 року:

- Справа ексміністра оборони часів Януковича та колишнього очільника ДП «Укрспецекспорт» про розкрадання майже €22 млн. Йдеться про підробку документів про надання посередницьких послуг з експорту зброї в Казахстан через компанію, зареєстровану в ОАЕ. За даними слідства, всі переговори відбувалися безпосередньо між українськими чиновниками та замовником, а кошти, призначені для посередника, просто привласнили.
- Справа прокурора Генеральної прокуратури, якого в липні 2024 року спіймали на отриманні хабаря в розмірі 7 млн грн (€153 тис.) за закриття кримінальної справи та скасування арешту активів.
- Справа злочинної організації чиновників Одеської міської ради: мера, керівників різних департаментів та членів ради про незаконне привласнення

<sup>2</sup>Курси валют взяті з ресурсу Oanda станом на <sup>20</sup> березня.

комунальних земельних ділянок вартістю понад 680 млн грн (€15 млн). Схема, що діяла у 2016–2019 роках, передбачала передачу земельних ділянок «потрібним» забудовникам в обхід конкурсних процедур. За це змовники отримували грошові хабарі або майно. У справі також ідеться про відмивання грошей. Підозрюваний лідер злочинної організації переховується за кордоном.

## Інші «домашні завдання» українських антикорупційних органів у галузі реформ

Попри значні досягнення, НАБУ, САП та ВАКС не можуть реалізувати весь наявний потенціал через процесуальні перешкоди, недостатню спроможність і незалежність. Критичні реформи включають:

### Підвищення інституційної ефективності НАБУ

Важливі дані щодо напрямів покращення будуть отримані за результатами зовнішнього аудиту НАБУ, який має пройти до травня 2025 року. Варто зазначити, що прописана зараз періодичність проведення аудитів надто коротка, щоб побачити якісь істотні успіхи. Крім того, це надто обтяжливо для всіх учасників. Ми рекомендуємо змінити підхід і проводити аудити не частіше ніж раз на два роки.

Торік було декілька випадків витоку інформації про досудові розслідування корупційних справ, завдяки чому підозрювані могли уникнути правосуддя. Для запобігання таким витокам НАБУ розробило спеціальні інструкції. Ширший доступ до незалежних надавачів послуг судової експертизи ще більше сприяв би зберіганню конфіденційної інформації у справі. Бюро також повинне мати законне повноваження самостійно встановлювати прослуховування під час розслідування корупційних справ, що зменшить залежність від інших відомств, які можуть затримувати або скомпрометувати секретні операції. І нарешті, щоб підвищити довіру громадськості до розслідувань, НАБУ варто розробити чітку комунікаційну стратегію щодо заходів, ужитих для усунення витоків інформації.

### Розширення повноважень САП

Щоб забезпечити незалежність від політичного втручання, керівнику САП необхідно надати повноваження щодо переслідування народних депутатів, участі в міжнародній співпраці та організації спільних розслідувань. Чимало зазначеного вирішується законопроектом №12367, однак [такі питання](#) як позасудове продовження терміну досудового розслідування все ще не врегульовані.

Так звані «[поправки Лозового](#)», як і раніше, слугують інструментом примусового закриття справ після завершення строків розслідування, нівелюючи роботу прокуратури. Скасування обов'язкового закриття справ зі збереженням судового нагляду дозволило б збалансувати процесуальні права з ефективним кримінальним переслідуванням.

### Підвищення ефективності ВАКС

Лише [2 із 140 кандидатів](#) дійшли до етапу фінальних співбесід з Вищою кваліфікаційною комісією суддів (ВККС) під час конкурсного відбору суддів ВАКС. Цього недостатньо для закриття вакансій у перевантаженому суді. За статистикою кількість незавершених справ у ВАКС зростає: ще у 2019 році їх було 149, а у 2024 вже 287.

Як це вирішити:

- Оптимізувати процедуру ще до початку конкурсних відборів.
- Критично важливо передбачити відповідальність за процесуальні зловживання та затягування справ.

- Дозволити продовжувати розгляд справ після зміни складу суддів, адже при заміні судді розгляд справи може починатися спочатку.

### Спростити внутрішні процедури фінансового контролю НАЗК

Щодо превентивних заходів, кількість посадовців, засуджених за адміністративні або кримінальні правопорушення щодо декларування активів, залишається низькою. Проведений TI Ukraine огляд 200 перевірок декларацій у першому півріччі 2024 року показав, що всі вони, за винятком однієї, потребують істотного вдосконалення. НАЗК часто зосереджується на незначних невідповідностях, тоді як перевірка вартості активів залишається недостатньо ретельною. Не вирішені також питання отримання інформації від інших вітчизняних та іноземних органів.

Впровадження та застосування змін до внутрішніх процедур моніторингу та аналізу декларацій про активи (зокрема механізм моніторингу стилю життя) може підвищити ефективність, забезпечуючи при цьому дотримання законодавчих вимог до заходів фінансового контролю.

Було б також корисно посилити внутрішній аналіз НАЗК для виявлення необґрунтованих активів (у цивільному провадженні) та ознак незаконного збагачення (у кримінальному провадженні) державних службовців.

### Розробити нову державну Антикорупційну стратегію

Термін дії чинних документів державної антикорупційної політики спливає у 2025 році. Відповідно до закону НАЗК прозоро підготує і надасть парламенту проєкт нової антикорупційної стратегії до серпня 2025 року.

НАЗК та інші стейкхолдери вже багато зробили для вивчення корупційних ризиків у різних галузях. Наприклад, у галузі [лісового господарства](#) – з Базельським інститутом управління, Спеціалізованою екологічною прокуратурою Офісу Генерального прокурора та WWF-Україна, а у галузі [публічних закупівель](#) – з TI Ukraine. Окрім ретельної та цілеспрямованої аналітики самої Стратегії, висновки з цих звітів необхідно включити у нову Стратегію. TI Ukraine та Базельський інститут тісно співпрацюють з НАЗК у цьому питанні, тому ми не надаватимемо оцінки підготовчому процесу, який ще триває.

## Забезпечення ефективного та результативного управління публічними фінансами

У 2024 році видатки держави та місцевих бюджетів України склали 4,9 трлн грн або €113,8 млрд. В електронній системі державних закупівель Prozorro були укладені контракти на суму 1,5 трлн гривень (€33 млрд).

Для забезпечення прозорого та ефективного використання цих коштів TI Ukraine пропонує звернути особливу увагу на сферу публічних закупівель та два ключові органи фінансового контролю

- **Рахункову палату** – вищий контрольно-ревізійний орган, що здійснює контроль за державними коштами від імені Верховної Ради України. Це незалежна і неупереджена інституція, яка проводить три види аудитів: фінансовий, операційний та аудит відповідності.
- **Державну аудиторську службу** – децентралізований орган, уповноважений здійснювати державний фінансовий контроль.

Рік тому у нашому звіті ми вже порушували питання недостатнього розмежування повноважень цих двох відомств.

Державні закупівлі та фінансовий контроль – це елементи так званого Фундаментального кластера, одного з шести тематичних кластерів євроінтеграційного шляху України. Таким чином, торішні зміни у цих сферах істотно вплинули на євроінтеграційні зусилля та обов'язки України.

У вересні 2024 року Верховна Рада підтримала у першому читанні новий законопроект про публічні закупівлі, який має наблизити українські норми до Директив ЄС. У жовтні 2024 року був зроблений перший крок до реформування Рахункової палати: парламент прийняв закон, що посилює її незалежність, змінює процедуру конкурсного відбору нових членів (з урахуванням наших рекомендацій у попередньому звіті) та розширює повноваження органу щодо контролю всіх державних коштів.

Державна аудиторська служба затвердила та почала використовувати індикатори ризику під час моніторингу закупівель. При цьому практичні наслідки моніторингу незначні, особливо в частині застосування штрафів, скасування судових рішень та невідповідності стандартам. Критичні реформи:

#### **Гармонізувати законодавство про публічні закупівлі зі стандартами ЄС, враховуючи українську специфіку та досвід у закупівлях і зберігаючи рівень цифровізації.**

Зараз Міністерство економіки готує проект нового Закону № 11520 «Про публічні закупівлі» до другого читання в парламенті, зокрема погоджує текст з Європейською комісією. Стандарти ЄС повинні бути впроваджені у національне законодавство з урахуванням українського теоретичного і практичного досвіду. Зокрема, європейські підходи дають замовникам більшу свободу дій, тому під час перехідного періоду в Україні важливо зберегти важко виборені запобіжники від зловживань.

Крім того, оновлення законодавства передбачатиме і зміни до електронної системи закупівель, зокрема запровадження нових процедур у Prozorro. Відома своїми передовими підходами до цифровізації, Україна має цінний досвід, яким може поділитися з партнерами, забезпечуючи точніший аналіз, краще прогнозування та ефективне тестування реформ.

#### **Посилення спроможності Державної аудиторської служби, зокрема шляхом підвищення ефективності моніторингу публічних закупівель**

Державна аудиторська служба – основний орган контролю публічних закупівель. Серед її функцій – проведення моніторингу закупівель, передбаченого як превентивний захід контролю. Однак на практиці ця функція не виконується. Понад 80% моніторингів Держаудитслужба розпочинає вже після оприлюднення договору, в середньому майже через 2 місяці.

Важливо змістити акцент із постконтролю на превентивний контроль для раннього виявлення порушень. Це дозволить запобігти зайвим витратам та іншим негативним наслідкам. Також необхідно поставити у пріоритет виявлення істотних порушень та моніторинг закупівель з високою вартістю.

Варто переглянути підходи та методи інших контрольних заходів Держаудитслужби – аудитів, інспекцій та перевірок закупівель, особливо у частині прозорості.

#### **Обрання членів Рахункової палати**

Зараз у Рахунковій палаті вакантні 6 із 11 місць. Необхідно якомога швидше провести конкурсний відбір кандидатів для заповнення вакантних посад. Він має бути прозорим та підзвітним, відповідати новій процедурі, передбаченій у згаданих

змінах до законодавства від жовтня 2024 року.

### **Оптимізувати функції Рахункової палати та Держаудитслужби**

Як ми вже зазначали торік, так само необхідно скоординувати функції Рахункової палати та Держаудитслужби, щоб держава у такі важкі для бюджету часи не фінансувала діяльність обох органів, повноваження яких дублюються.

Така оптимізація повинна відбуватися за участю всіх зацікавлених сторін – парламенту, уряду та представників наглядових органів.

## **Забезпечення ефективного використання на користь України активів корумпованих чиновників та прихильників російської агресії**

Як ми вже зазначали, Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) все ще потребує реформування. 12 березня 2024 року Антикорупційний комітет рекомендував затвердити в цілому законопроект №12374-д про реформування АРМА. Це стало важливим кроком у розв'язанні системних проблем розшуку і менеджменту активів.

Після повномасштабного вторгнення більшість міжнародних партнерів України посилили санкційну політику, криміналізувавши порушення та обхід санкцій. Водночас Україна все ще не має ефективних механізмів притягнення поплічників кремля до відповідальності, зокрема конфіскації їхніх активів. У нещодавно зареєстрованому законопроекті №12406 пропонується включити нову статтю до розділу Кримінального кодексу «Злочини проти основ національної безпеки України». Вона нарешті стосується порушення чи умисного обходу санкцій.

Щоб ще більше підвищити здатність України ефективно конфісковувати й повертати активи, ми рекомендуємо прийняти в цілому законопроект 12374-д, запропонований Антикорупційним комітетом ВРУ. Він передбачає

### **Новий порядок обрання керівника АРМА**

У законопроекті пропонуються істотні зміни до процедури відбору посадовців АРМА. Призначення відбіркової комісії з шести членів, повністю призначених урядом, причому три з них – за поданням міжнародних партнерів, які допомагають Україні боротися з корупцією. Крім того, законопроект вводить критерії доброчесності та професіоналізму кандидатів на посаду керівника АРМА. Він встановлює чіткі гарантії незалежності АРМА та конкретні підстави для звільнення керівника, що є важливим запобіжником від звільнення з політичних мотивів.

### **Незалежний зовнішній аудит ефективності АРМА**

Законопроект також містить положення про перший незалежний аудит операційної ефективності АРМА. Цей довгоочікуваний механізм посилить підзвітність та забезпечить об'єктивну оцінку діяльності Агентства, так само як аудити, що проводяться в інших антикорупційних органах. Аудит допоможе визначити системні проблеми та сприятиме доказовим реформам, що посилюватимуть здатність АРМА ефективно управляти арештованими активами.

### **Ефективна та прозора процедура управління арештованими активами**

Проект закону про АРМА передбачає диференційовані підходи до управління простими та складними активами за допомогою системи електронних закупівель з відповідними гарантіями. Також у ньому пропонуються зміни до

змісту реєстру заарештованих активів, збільшення вимог до звітування АРМА та посилення контролю за менеджерами активів. Рада громадського контролю отримає розширені повноваження, зокрема участь у відборі працівників АРМА, моніторинг ефективності управління арештованими активами.

### **Підвищення ефективності розшуку активів та співпраці**

Щоб позбавити корумпованих чиновників основної мотивації – фінансової вигоди, необхідно посилити заходи спеціальної конфіскації та розробити механізми некримінальної конфіскації. За Кримінальним кодексом України спеціальна конфіскація після винесення обвинувального вироку передбачає конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, інструментів вчинення злочину або активів еквівалентної вартості, якщо первісні доходи недоступні або їх неможливо конвертувати в інші види майна.

Наявні механізми конфіскації, не пов'язані з винесенням вироку, обмежуються випадками, коли держслужбовці не можуть пояснити джерела своїх статків. Таке обмеження створює величезну прогалину у боротьбі з незаконно набутими активами в результаті організованої злочинності, що часто тісно пов'язана з корупцією. Для її усунення потрібно:

- внести зміни до КПК України й передбачити досудовий арешт активів для «розширеної» конфіскації. Відповідно до КПК України, розширена конфіскація – це конфіскація майна засудженого за корупцію або відмивання грошових коштів та пов'язаних з ним осіб, якщо вони не можуть довести законність набуття таких активів у суді;
- підвищити ефективність відстеження активів через збір доказів, що доводять прямий зв'язок між злочинною діяльністю та активами;
- розширити співпрацю з іноземними юрисдикціями для повернення активів, захованих за кордоном, ефективного використовуючи офіційні та неофіційні канали співпраці.

Також варто підвищити прозорість Державної виконавчої служби України та її підрозділів для забезпечення надійного виконання ордерів на конфіскацію. Державна виконавча служба – це орган, що відповідає за виконання рішень суду, зокрема й рішень про конфіскацію, але наразі не має достатніх механізмів публічної звітності про стан виконання рішень про повернення активів, тобто існують прогалини у звітуванні про останні етапи конфіскації.

Пропорційна конфіскація майна, не пов'язаного зі злочинною діяльністю, може розглядатися лише як крайня міра, як покарання, якщо це відбувається з дотримання міжнародних норм про права людини та з урахуванням усіх пов'язаних із цим складнощів виконання таких рішень щодо активів за кордоном.

Вжиття заходів для посилення ефективності конфіскації майна, отриманого злочинним шляхом, значно знизить фінансові стимули корупції.

### **Прийняти закон про криміналізацію обходу і порушення санкцій**

14 січня 2025 року Президент Зеленський вніс до Верховної Ради невідкладний [законопроект №12406](#) про криміналізацію обходу і порушення санкцій в Україні. У разі прийняття, він нарешті дозволить карати осіб, які намагаються порушити чи обійти санкції проти росії. Покаранням за вчинення таких злочинів може бути штраф, конфіскація майна або позбавлення волі із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Цей закон був розроблений на основі [Директиви ЄС](#) про визначення кримінальних злочинів і покарань за порушення обмежувальних заходів Європейського Союзу,

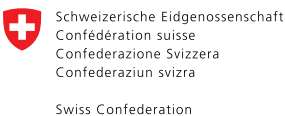
погодженої у квітні 2024 року. У законопроекті відтворені основні положення Директиви, однак його можна було б ще вдосконалити з урахуванням кращих європейських практик. Наприклад, додати механізм надання тимчасових ліцензій на користування підсанкційними активами для обмеженого кола потреб.

### **Забезпечити впровадження механізму кримінальної відповідальності юридичних осіб**

26 грудня 2024 року набрав чинності [Закон №4111-IX](#), що посилює кримінальну відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення за кордоном. Так, кримінальні санкції тепер можуть застосовуватися до юридичних осіб, що отримали вигоду від корупційних дій, незалежно від встановлення конкретних посадових осіб причетних до цього компаній. Цей закон є частиною передумов вступу України до ОЕСР та отримання членства в Робочій групі з питань боротьби з хабарництвом у міжнародних ділових операціях ОЕСР як її невіддільної частини. Його метою є криміналізація підкупу іноземних державних посадових осіб у міжнародних ділових операціях. Він також передбачає низку супутніх заходів для забезпечення ефективного виконання.

Цей закон визначає додаткові санкції для юридичних осіб. Зокрема заборону на участь у державних тендерах, позбавлення ліцензій, заборона орендувати державне майно тощо.

Цей закон має відіграти позитивну роль у запобіганні корупційним правопорушенням з боку зареєстрованих в Україні юридичних осіб за кордоном. Це особливо важливо в період післявоєнної відбудови, оскільки так можна стримати юридичних осіб від подібних дій. Але, щоб стати ефективнішим інструментом протидії корупційній діяльності юридичних осіб не лише за кордоном, а й у межах України, цей закон потребує доопрацювання.



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.