

Успіхи України у боротьбі з корупцією

Оновлення за липень 2025 року (станом на 26 червня 2025 р.)

Резюме



Нова дорожня карта: уряд України затвердив понад п'ять сотень майбутніх заходів у сфері верховенства права в межах євроінтеграції. Загалом дорожня карта є комплексною й містить низку пропозицій від громадських організацій.



Продовження формування та реалізації антикорупційної політики: триває розробка нових Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми. Ми закликаємо додати важливі реформи, які не є частиною програмних документів, такі як надання Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП) повноважень проводити слідчі дії щодо народних депутатів та проведення конкурсу на Генерального прокурора, а також очільника Державного бюро розслідувань (ДБР) та Нацполіції.



Реформа АРМА: ми позитивно оцінюємо прийняття закону, який розпочинає реформу Агентства з розшуку та менеджменту активів. Зараз важливо невідкладно перейти до наступних кроків для повної реалізації реформи: внести зміни до КПК України та прийняти відповідні підзаконні акти.



Закінчився строк повноважень Конкурсної комісії з міжнародними експертами, яка відбирала членів ВККС. Ми сподіваємося, що парламентарі підтримають відновлення такої конкурсної процедури. Якщо цього не станеться, це може призвести до відновлення політичного впливу на суддівське врядування та поставити під загрозу діяльність інших органів, реформування яких коштувало значних зусиль.



Штат ВАКС доповнено двома новими суддями, однак вакантними залишаються ще 23 посади суддів у першій та апеляційній інстанціях. ВККС буде приймати документи для конкурсу з липня. Важливо забезпечити прозорість конкурсу, та щоб співбесіди з кандидатами проводились в межах мандату ГРМЕ.



Проведено перший незалежний аудит НАБУ: міжнародні експерти провели перший незалежний аудит Національного антикорупційного бюро. Вони сформували низку рекомендацій як для самого Бюро, так і для законодавців щодо вдосконалення нормативної бази функціонування інституції. Аудит підтвердив давню позицію громадянського суспільства щодо необхідності скасувати так звані [«поправки Лозового»](#) та забезпечити доступ Бюро до незалежної та своєчасної судової експертизи.



Закінчення строків давності: низка резонансних корупційних проваджень, що розглядаються у ВАКС, наближається до закриття через закінчення строків давності у 2026–2027 роках. Необхідно розв'язати цю системну проблему та зупиняти строки давності після винесення вироку судом першої інстанції або на час міжнародної співпраці.



Реформа Реєстру корупціонерів: у справі «Ситник проти України», Європейський суд з прав людини визнав безстрокове включення особи до Реєстру корупціонерів непропорційним правом на повагу до приватного життя. Парламент прийняв законопроект, яким встановлюються обмеження на зберігання записів у Реєстрі залежно від виду юридичної відповідальності корупціонера. Ми підтримуємо таку зміну, однак рекомендуємо додатково ввести обмеження щодо дисциплінарної відповідальності.



Відновлення: впроваджується реформа управління публічними інвестиціями, що охоплює, зокрема, фінансування проєктів відновлення та їх пріоритезацію. Однак у 2025 році більшості з цих проєктів не вистачає надійного фінансування. Цю прогалину можуть заповнити державно-приватні партнерства, процедури підготовки та впровадження яких були врегульовані законопроектом, прийнятим у червні 2025 року. Роль Агентства з відновлення посилюється після передачі деяких закупівельних функцій його регіональних підрозділів новоствореній централізованій закупівельній організації (ЦЗО). Але щоб ці зміни стали справді визначальними, необхідно вирішити проблему завищення цін на будівництво під час закупівель, зокрема відсутність єдиного підходу до визначення цін на матеріали та перевірку ціноутворення.

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 березня по червень 2025 року.

Цей матеріал доповнює [попередній звіт](#) про результати до лютого 2025 року і публікується напередодні четвертої [Конференції з питань відновлення України](#), що відбудеться в Римі 10–11 липня 2025 року.

Антикорупція та європейська інтеграція України

14 травня 2025 року Кабінет Міністрів України розглянув та **затвердив фінальну Дорожню карту** за сферою [«Верховенство права»](#), підготовлену Міністерством юстиції України спільно з іншими залученими органами влади.

Дорожня карта, зокрема, включає питання боротьби з корупцією з переговорних розділів 23 «Судова влада та основоположні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека». Вона містить 529 заходів і розрахована на термін до кінця 2027 року. Цей документ не є остаточним та вичерпним переліком трансформацій на шляху до набуття членства і не містить макрофінансової складової, однак він є умовою відкриття перемовин за Кластером 1 [«Основи процесу вступу до ЄС»](#) (Fundamentals). Дорожня карта передбачає узгодження правових норм у таких сферах, як судова система та основоположні права, правосуддя, свобода та безпека, державні закупівлі, статистика та фінансовий контроль.

За [інформацією](#) Міністерства юстиції, європейські партнери та експерти, що брали участь у підготовці Дорожньої карти, схвально відгукнулися про її зміст. Скринінг враховував висновки та рекомендації [Тіньового звіту](#), підготовленого авторитетними українськими громадськими організаціями, серед співавторів якого була і TI Ukraine.

Окремі пропозиції TI Ukraine до драфту Дорожньої карти під час публічних обговорень були враховані, що позитивно вплинуло на якість документа. Водночас частина рекомендацій залишилась не врахованою або реалізована лише частково. Важливим аспектом є те, що низка важливих ініціатив запланована лише на 2027 рік, тобто щоб вкластися у строки виконання (до 2027 року), Україна матиме зовсім мало часу для вирішення неминучих технічних та політичних затримок.

Як **програма фінансової підтримки України від ЄС** (50 млрд євро протягом 2024–2027 років), План для [Ukraine Facility](#) містить 69 реформ, яким відповідає 151 кварталний

індикатор, за виконання яких надаватиметься фінансування. Він передбачає реалізацію реформ, в т.ч. щодо боротьби з корупцією, які закладуть фундамент для подальшого відновлення й розвитку економіки та інтеграції України до ЄС.

Рекомендації

Статус виконання «домашніх завдань» українських антикорупційних та інших органів

Державна антикорупційна політика

TI Ukraine та Базельський інститут управління продовжують тісно співпрацювати з НАЗК у питанні розробки нової національної антикорупційної стратегії, тому ми не надаватимемо оцінки підготовчому процесу, що триває. Наразі НАЗК [спільно](#) з Базельським інститутом управління працює над дослідженням корупційних ризиків у сфері будівництва, реконструкції та капітального ремонту цивільної інфраструктури, а з TI Ukraine – у сфері публічних закупівель.

Нова Антикорупційна стратегія буде зосереджена на **двох основних завданнях**:

- подальшому розвитку загальної системної протидії корупції;
- Мінімізації корупції у попередньо 17 найбільш уражених нею сферах: судоустрій та судочинство, діяльність прокуратури, адвокатська діяльність та правнича допомога, забезпечення правопорядку та протидія злочинності, оборона, будівництво, відновлення, енергетика, публічні закупівлі, державне регулювання та контроль у сфері економіки, оподаткування, митна справа, надзорно-виконавча, земельна сфера, аграрна сфера, охорона здоров'я, освіта та наука.

Водночас до таких заходів та очікуваних стратегічних результатів ми закликаємо додати ті **важливі реформи**, які не є частиною міжнародних і національних документів, – як конкурс на Генерального прокурора, а також очільника ДБР та Нацполіції. Не менш важливо надати керівнику САП повноваження ініціювати кримінальні справи та слідчі дії щодо народних депутатів.

[Дорожня карта](#) та [План для реалізації Ukraine Facility](#) передбачають **прийняття** нової Антикорупційної стратегії та Державної антикорупційної програми **в II кварталі 2026 року**. Також у Дорожній карті закріплюється забезпечення високого рівня реалізації цих документів, включно з застосуванням дієвих механізмів стимулювання та контролю щодо керівників-виконавців.

Реформа АРМА

Попри те, що українська влада відповідно до Ukraine Facility Plan мала час до завершення I кварталу 2025 року запровадити законодавчі основи реформи АРМА, **парламент проголосував за прийняття в цілому законопроекту 12374-д із суттєвими затримками – 18 червня 2025 року**. Якщо Президент України підпише цей закон, то далі буде справа за змінами до КПК України та прийняттям підзаконної бази, які дозволять забезпечити функціонування оновленого механізму управління арештованими активами.

Прийнятий законопроект усуває ключові проблеми в роботі АРМА та запроваджує відкритий та професійний конкурсний відбір керівника, можливість проведення зовнішнього аудиту роботи Агентства, а також унормовує правила проведення

конкурсних відборів управителів арештованими активами.

Публічна комунікація Агентства свідчить про активний спротив пропонованій реформі.

Потребу в реформі АРМА підтверджує аналіз оприлюдненого в квітні 2025 року звіту Агентства, який демонструє, що з усієї маси виявлених активів лише мізерний відсоток отримує управителів і ефективно управляється, що свідчить про критичні вади системи. Ці недоліки слід усувати **системними змінами, без яких Агентство не зможе повністю реалізувати свій потенціал**. Тому потрібно невідкладно прийняти проєкт закону 12374-д для розв'язання проблем з прозорим відбором управителів та підвищення ефективності АРМА.

Затверджена Дорожня карта у сфері верховенства права має значно ширшу рамку змін щодо конфіскації, заморожування майна та фінансових санкцій. Вона також включає реформування АРМА і вдосконалення системи обліку арештованого та конфіскованого майна, а також приведення системи конфіскації до вимог Директиви ЄС 2024/1260.

Ризики нового конкурсу ВККС

1 червня **закінчився строк повноважень Конкурсної комісії з міжнародними експертами**, яка відбирала членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС).

Від якості та прозорості проведення конкурсу до ВККС буде залежати завершення ключових масштабних процедур суддівської кар'єри, які розпочаті чи продовжені чинним складом ВККС:

- 1) кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді понад 1300 суддів;
- 2) добір 1800 суддів до місцевих судів;
- 3) можливий конкурс до Верховного Суду.

Для забезпечення якісного та незалежного складу ВККС необхідно провести не одну, а кілька ітерацій відбору за участі міжнародних експертів. Згортання їхньої участі може призвести до знецінення вже досягнутого прогресу та відновлення політичного впливу на суддівське врядування.

Якщо Верховна Рада не продовжить участь міжнародних експертів у комісії, це стане **небезпечним прецедентом і може негативно вплинути на рішення парламенту щодо подальшого залучення незалежних експертів** до інших комісій. Наприклад, на діяльність Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ), яка здійснює перевірку на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики кандидатів до Вищого антикорупційного суду. Зокрема, очікується, що мандат ГРМЕ завершиться у травні 2026 року.

У відповідь на заклик майже 90 громадських організацій зберегти та продовжити участь таких експертів у конкурсних комісіях народні депутати 18 червня зареєстрували **законопроєкт №13382**, яким **пропонують продовжити участь міжнародних експертів у конкурсі на посади членів ВККС**.

Розвиток антикор сегменту кримінальної юстиції

Попри призначення двох нових суддів ВАКС за результатами тривалого відбору, **Вищий антикорупційний суд все ще потребує 23 судді для повноцінного функціонування**. Ця ситуація набуває особливої критичності у контексті зобов'язань України перед міжнародними партнерами в рамках Ukraine Facility та наближення

завершення мандату Громадської ради міжнародних експертів у травні 2026 року. Парламент прийняв зміни до процедури конкурсу, які дозволяють повторну участь кандидатів та оптимізують процедури відбору. Вища кваліфікаційна комісія суддів оголосила **новий конкурс на 23 посади** з єдиним іспитом для першої та апеляційної інстанцій, що має спростити процедуру відбору.

НАБУ пройшло перший незалежний аудит, що підтвердив системні виклики, згадані у попередніх звітах. Комісія з трьох міжнародних експертів завершила першу в історії зовнішню оцінку діяльності Національного антикорупційного бюро, оцінивши його роботу як «помірно ефективну» з балом 1,4 з 3 можливих. Найвищі оцінки Бюро отримало за виявлення та розслідування високопосадової корупції і міжнародне співробітництво («достатньо ефективна»), тоді як інші напрями потребують удосконалення.

Серед 26 рекомендацій аудиторів ключовими є потреба у самостійних повноваженнях НАБУ на прослуховування телефонних розмов, доступі до незалежної та своєчасної судової експертизи та розв'язання проблеми [«поправок Лозового»](#). Зміни до КПК, що вимагають обов'язкового закриття судами кримінальних справ у зв'язку з закінченням строків розслідування, значно послаблюють зусилля щодо винесення судових рішень. Рекомендації аудиту узгоджуються з тезами громадянського суспільства про структурні обмеження ефективності антикорупційних органів.

Низка резонансних **корупційних проваджень наближається до закриття через закінчення строків давності** у 2026–2027 роках, включаючи «газову справу» колишнього голови ДФС, «титанову справу» керівництва ОГХК, «енергетичну справу» екснардепа та перший епізод справи «Роттердам+» на десятки мільярдів гривень.

Наявна система обчислення строків давності не враховує ні свідомих дій обвинувачених та їхнього захисту, спрямованих на затягування процесу, ні особливостей розслідування складних фінансових махінацій. Попри пропозиції зупиняти строки давності після винесення вироку судом першої інстанції та на час міжнародного співробітництва, парламент не розв'язує цю системну проблему, що загрожує втратою справедливості та мільярдних активів.

[Дорожня карта](#) має низку заходів, спрямованих на розв'язання згаданих проблем. З огляду на достатньо широкі формулювання, використані в Дорожній карті, слід буде стежити за тим, як уряд виконуватиме заплановані заходи.

Реформа державного реєстру корупціонерів

24 квітня 2025 року у справі **«Ситник проти України»** Європейський суд з прав людини став на бік заявника і визнав безстрокове включення до українського Реєстру корупціонерів непропорційним та таким, що порушує право на приватне життя. Це рішення підкреслило системні недоліки законодавчої основи функціонування Реєстру.

З огляду на це, 17 червня 2025 року парламент в цілому ухвалив законопроект [№ 13271-1](#), який встановлює **однорічний термін** зберігання інформації в Реєстрі у випадках притягнення до цивільноправової або адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією (але без обмеження дисциплінарної відповідальності, яке ми рекомендуємо ввести), і до зняття судимості у випадках притягнення до кримінальної відповідальності за корупційні злочини. Законопроект ще не підписаний Президентом.

Відновлення

Баланс пріоритетів

За даними [звіту](#), підготовленого урядом України, Світовим банком, ЄС, ООН у співпраці з партнерами, станом на кінець минулого року пряма шкода, завдана інфраструктурі України, складала приблизно 176 млрд дол. США. Оскільки потреба значно перевищує наявні фінансові ресурси, **прозоре та підзвітне визначення пріоритетів залишається ключовим фактором в процесі відновлення.**

Перша спроба уряду України впровадити пріоритезацію проєктів відновлення не забезпечила очікуваного ефекту. Розроблена Мінрозвитку спільно зі Світовим банком методика пріоритезації, затверджена у жовтні 2023 року, мала рекомендаційний характер, тому її застосування було обмеженим.

У 2024 році Кабінет Міністрів України в межах реалізації Плану для [Ukraine Facility](#) **розпочав впроваджувати реформу управління публічними інвестиціями, що охоплює, зокрема, фінансування проєктів відновлення.** У межах [перехідної моделі на 2025 рік](#) головні розпорядники коштів (ЦОБВ та ОВА) подають концепції інвестиційних проєктів через Єдину інформаційну систему управління публічними інвестиційними проєктами, в основі якої лежить екосистема DREAM.

Оцінюють та пріоритезують концепції Мінекономіки, Мінфін та Мінінфраструктури відповідно до їхніх повноважень на основі визначених урядом критеріїв пріоритезації та їх вагових коефіцієнтів. Пріоритетні інвестиційні проєкти, затверджені Стратегічною інвестиційною радою, яку очолює прем'єр-міністр, формують [Єдиний портфель публічних інвестицій](#).

У 2025 році пріоритети відновлення включають понад 300 інвестиційних проєктів на загальну суму 11,88 млрд дол. США, більше ніж половина з яких – у сферах охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту та освіти. Водночас фінансування забезпечене для менш ніж третини пріоритетних проєктів. Для розв'язання цих та інших проблем 19 червня 2025 року **Верховна Рада прийняла законопроект №7508**, спрямований на вдосконалення системи публічно-приватного партнерства (ППП). Цей закон покликаний впорядкувати підготовку та реалізацію проєктів PPP, особливо тих, що спрямовані на відновлення інфраструктури, пошкодженої внаслідок війни. Зокрема, закон передбачає такі нововведення:

- спрощення певних етапів реалізації проєкту;
- цифровізацію взаємодії з ринком за рахунок використання електронної торгової платформи;
- реалізацію «малих проєктів» без технічного обґрунтування та оцінки;
- делегування деяких повноважень Агенції PPP місцевій владі.

Очікується, що спрощення реалізації PPP підвищить ділову активність у сфері відновлення, однак вимагатиме уваги всіх сторін до можливих корупційних ризиків.

Посилення ролі Агентства з відновлення

Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (Агентство відновлення) – один із ключових суб'єктів в процесі відновлення, відповідальний за реалізацію майже пів тисячі проєктів по всій країні. Але безпосереднім замовником робіт, пов'язаних з відновленням інфраструктури, є не саме Агентство, а його регіональні підрозділи – Служби відновлення та розвитку інфраструктури (Служби відновлення). Ці служби є окремими юридичними особами та мають різні підходи до проведення закупівель, що зумовлює корупційні ризики в їхній діяльності.

Щоб мінімізувати ці ризики та стандартизувати процедури закупівель, уряд України в межах [експериментального проєкту](#) створив при Агентстві відновлення **централізовану закупівельну організацію** (ЦЗО). Її завдання – запровадити єдині підходи та готові рішення, щоб оптимізувати й підвищити ефективність закупівель для потреб відновлення. ЦЗО працюватиме за принципом маркетплейсу, де будуть зібрані всі тендери з уніфікованими правилами та прозорими умовами. Необхідність посилити прозорість закупівель Агентства відновлення зокрема згадується серед заходів [Дорожньої карти](#) у сфері верховенства права.

Відповідно до умов експерименту, ЦЗО обов'язково здійснюватиме певні закупівлі для Служб відновлення. Що стосується інших замовників будівництва – органів місцевого самоврядування, обласних військових адміністрацій, державних підприємств – ЦЗО допомагатиме їм за їхнім запитом.

Але станом на червень 2025 року **ЦЗО не розпочала свою роботу** – наразі триває конкурс на посаду виконавчого директора підприємства. Крім того, в державному бюджеті на цей рік не передбачені видатки на його діяльність. Базельський інститут планує тісно співпрацювати із ЦЗО для створення власних систем перевірки доброчесності. Тому ми утримаємося від оцінок у наступних випусках цього документа.

Проблематика з ціноутворенням в будівництві

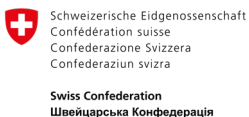
Завищення цін у закупівлях з будівництва здебільшого є наслідком проблем, закладених ще на підготовчому етапі будівництва, зокрема під час розробки проєктно-кошторисної документації (ПКД). До таких проблем можна віднести:

- **Відсутність єдиного підходу до визначення цін в ПКД.** Відсутність чітких та уніфікованих методологічних підходів до визначення поточних цін на матеріали ускладнює обґрунтоване формування очікуваної вартості закупівлі. За ціни в ПКД відповідає замовник, але на практиці ці вимоги виконуються формально або ігноруються. У багатьох випадках у проєктній документації замість конкретних характеристик матеріалів вказують лише назви груп товарів. За такої невизначеності оцінити ринкову вартість такого матеріалу неможливо. Крім того, підходи до визначення окремих складових вартості будівництва застарілі, що призводить до помилкової оцінки вартості будівництва та створює значні корупційні ризики.
- **Експертиза ПКД не перевіряє ціноутворення.** Експертизу ПКД проводять спеціальні організації, які, крім аналізу проєкту на відповідність усім будівельним нормам, перевіряють і кошторисні розрахунки. Водночас законодавство не передбачає перевірки відповідності цін на будівельні матеріали ринковому рівню. Як наслідок, закладені в проєкт завищені ціни здебільшого переходять в очікувану вартість закупівлі, що в підсумку веде до можливих переплат.
- **Обмеження державного архітектурно-будівельного нагляду.** Через воєнний стан Державна інспекція архітектури та містобудування України ввела мораторій на перевірки, що ускладнює перевірку того, наскільки відновлені будівлі відповідають проєктній документації, державним будівельним стандартам і правилам безпеки.

Наприкінці 2024 року [парламент зобов'язав](#) замовників публікувати ціни на матеріали разом з укладеними договорами на Prozorro. Втім, для мінімізації ризиків завищення цін **важливо також вдосконалити порядок аналізу цін на будівельні матеріали, які закладають в проєкт, та встановити відповідальність замовника за його порушення.**

Також необхідно закріпити обов'язковість перевірки ціни в кошторисах під час проведення експертизи ПКД.

Крім того, ми виступаємо за обов'язкову публікацію актів виконаних робіт на закупівлях від 10 млн грн, в яких можна перевірити фінальну вартість будівництва. Зазначена в договорі ціна може бути динамічною, тобто змінюватися під час виконання робіт. Акти виконаних робіт містять дані про кінцеву вартість кожного ресурсу та його технічні характеристики (виробник, марка), що дозволяє правдиво оцінити ринкову вартість використаних матеріалів.



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 і— незалежна міжнародна некомерційна організація, яка протидіє корупції та іншими фінансовими злочинами та покращує стандарти управління.