



## ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА»

**Автори:** Анастасія Козловцева, керівниця відділу міжнародних зв'язків та фандрейзингу Transparency International Україна; Андрій Боровик, виконавчий директор Transparency International Україна; Олена Галушка, керівниця напрямку міжнародних відносин Центру протидії корупції

**Рецензентка:** Оксана Величко, керівниця ГО «Разом проти корупції»

### 1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

За останні шість років в Україні розбудовано антикорупційну інфраструктуру для виявлення та розслідування корупційних правопорушень високого рівня та призначення покарання за них. Так, у 2015 році створено [Національне антикорупційне бюро України \(НАБУ\)](#), що розслідує під процесуальним керівництвом прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) 892 справи за участю високопосадовців, з них 245 скеровано до суду, винесено 38 вироків. Вищий антикорупційний суд (ВАКС) розпочав свою роботу 5 вересня 2019 року. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), запущене для того, щоб виявляти, розшукувати та управляти активами, одержаними корупційним шляхом.

Зроблені важливі кроки для підвищення прозорості: запроваджена інтегрована система електронного декларування; державні реєстри публікуються відповідно до стандартів відкритих даних. Публічні закупівлі здійснюються через відкриту електронну систему закупівель «ProZorro», яка з 2016 року вже заощадила [3,4 млрд дол. США](#) бюджетних коштів. Її діяльність підтримується моніторинговою екосистемою «DoZorro». «ProZorro.Sale» принесла

в державний бюджет [930 млн дол. США](#), дала можливість прозоро продавати майно збанкрутілих банків і державну власність, а також проводити малу приватизацію.

У «Принципах Торонто» у сфері запобігання та протидії корупції визначено низку першочергових заходів на 2019–2023 рр., частину з яких уже вдалося реалізувати протягом вересня 2019 – січня 2020 рр. шляхом ухвалення необхідних законодавчих актів та їх подальшої імплементації.

У сфері протидії корупції відбулося законодавче посилення повноважень НАБУ та запуск ВАКС. Урегулювання порядку передачі справ до ВАКС із судів загальної юрисдикції допомогло сфокусувати його роботу першочергово на справах щодо високопосадовців. ВАКС забезпечений необхідними фінансовими ресурсами, але розміщується в тимчасовому приміщенні. Відбір працівників апарату здійснювався на відкритому конкурсі. Станом на початок лютого 2020 року ВАКС розглядав 170 справ по суті, а також щодня десятки клопотань, заяв та скарг сторін на стадії досудового розслідування. Судді вже винесли обвинувальні вирoki у двох справах.

Законотворці посилили повноваження НАБУ Законом №187-IX від 4 жовтня 2019 року, надавши інституції право прослуховування (зняття інформації з каналів зв'язку) безпосередньо, а не через ресурси Служби безпеки України (СБУ). Проте такі повноваження ще не імплементовані на практиці, оскільки потре-

бують закупівлі та встановлення відповідного обладнання.

Верховна Рада України (ВРУ) скасувала монополію державних експертних центрів на проведення експертиз у кримінальних провадженнях, запроваджену в жовтні 2017 року. Це дозволить скоротити терміни проведення експертизи, які гальмують досудові розслідування, а також зменшити можливості для тиску на експертів.

Окрім цього, Законом № 263-IX від 31 жовтня 2019 року ВРУ повернула кримінальну відповідальність посадовцям за незаконне збагачення, яку Конституційний Суд України (КСУ) скасував у лютому 2019 року, а також запровадила інститут цивільної конфіскації активів, необґрунтовано набутих посадовцями. Ці справи будуть розслідуватися НАБУ, процесуальне керівництво здійснюватиме САП, а розглядатиме ВАКС.

У сфері запобігання корупції також спостерігається прогрес. 2 жовтня 2019 року ВРУ ухвалила Закон №140-IX, яким передбачено зміну керівництва Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), встановлено нову процедуру його відбору за участі трьох міжнародних експертів та трьох представників Уряду в конкурсній комісії. 15 січня 2020 року новим головою НАЗК Уряд призначив переможця конкурсу Олександра Новікова. Посилюється також і підзвітність НАЗК, яке щодва роки буде проходити незалежний аудит. Водночас останніми законодавчими змінами не посилено роль та ефективність уповноважених із запобігання корупції осіб, які й надалі залежатимуть від очільників органів влади. На сьогодні НАЗК може зупинити їх несправедливе звільнення лише в разі, якщо вони є викривачами.

6 червня 2019 року КСУ скасував дискримінаційне електронне декларування для антикорупційних активістів.

ВРУ ухвалила новий Закон «Про публічні закупівлі», який почне діяти з 19 квітня 2020 року, він гармонізований зі стандартами Європейського Союзу. Закон спрямований на вдосконалення електронної системи, зниження порогів для проведення конкурентних процедур

закупівель та підвищення відповідальності за порушення в цій сфері.

У жовтні 2019 року ухвалено Закон «Про оренду державного та комунального майна», який впроваджує просту й прозору процедуру надання в оренду державного та комунального майна через «ProZorro.Sale». Також мають з'явитися бази публічних переліків державного та комунального майна, що ускладнить приховування зловживань з таким майном.

За 2019 рік через малу приватизацію отримано понад 1 млрд грн доходів до державного бюджету. Велика приватизація розпочнеться через «ProZorro.Sale». Продаж майна у справах про банкрутство фізичних чи юридичних осіб з 21 жовтня 2019 року відбувається тільки на електронних аукціонах у дворівневій електронній торговій системі «ProZorro.Sale».

## **2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики**

Значний виклик для України – відсутність ефективної системи стримувань і противаг, яку може бути вибудовано лише шляхом посилення ефективності та незалежності інституцій. Україна є парламентсько-президентською республікою та має відповідати всім ознакам такої форми правління.

Попри суттєвий прогрес в антикорупційній реформі, частина викликів, описаних у «Принципах Торонто», досі актуальна. Деякі реформи не рухаються, а тиск на незалежні інституції триває. Так, зокрема, 7 лютого 2020 року депутати зареєстрували у ВРУ Постанову № 3039 про звільнення директора НАБУ Артема Ситника з посади, попри незаконність таких дій та відсутність законних підстав для звільнення згідно з частиною 4 статті 6 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України». Аудит НАБУ досі не проведено, а положення закону про НАБУ, які дозволяють зробити його політично вмотивованим, не змінено. Відповідний законопроект депутати зареєстрували в Парламенті 3 січня 2020 року під № 2714. Потребує вдосконалення і процедура призначення директора НАБУ за зразком процедури відбору керівника оновленого НАЗК із залученням

незалежних міжнародних експертів, рекомендованих донорами, які підтримують Україну у сфері протидії корупції. Якщо процедура відбору не зміниться, то існує ризик, що та, яка діє зараз, буде знівельована через належність усіх суб'єктів призначення членів конкурсної комісії до однієї політичної сили.

Серед важливих «Принципів Торонто», які потрібно реалізувати, також відновлення довіри до САП. Мандат керівника закінчується 30 листопада 2020 року. Чинна процедура відбору передбачає вирішальну роль у конкурсній комісії за представниками Парламенту, тож важливо її змінити. Додаткових гарантій незалежності САП як окремої інституції не запроваджено. Як наслідок, САП продовжує бути слабкою ланкою в ланцюжку інституцій НАБУ – САП – ВАКС.

Усупереч положенням Закону «Про національну безпеку» системну реформу СБУ не розпочато. Вона продовжує виконувати невластиві їй функції у сферах протидії корупції, боротьби з економічними злочинами та організованою злочинністю, внаслідок чого відбувається зловживання владою. СБУ підготувала новий законопроект про Службу безпеки України та подала до Офісу Президента України 22 жовтня 2019 року. Аналіз цього законопроекту показав відсутність у його авторів комплексного бачення реформи, а також намагання розширити, а не позбутися нетипових функцій. Президент досі не подав законопроект про СБУ до Парламенту.

Кадрові зміни в Уряді не торкнулися керівництва Міністерства внутрішніх справ України, незважаючи на вимоги громадянського суспільства звільнити міністра. Попри те, що у вересні 2019 року міністр ліквідував департамент захисту економіки Національної поліції, поліція продовжує розслідувати економічні злочини, а створення нового правоохоронного органу – Бюро фінансових розслідувань (БФР), який би перейняв провадження в таких злочинах у поліції, СБУ та органів податкової міліції, у Парламенті було заблоковано.

Впровадження галузевих реформ мало б запобігати корупції, оскільки часто вона є наслідком неефективного управління та відсутності реформ. Утім, такі галузеві реформи нерідко

несистемні, неповні, непідкріплені належним фінансуванням та здійснюються повільно через інституційну слабкість органів влади, низьку заробітну плату державних службовців, яка призводить до негативної кадрової селекції, відсутність проектного підходу до впровадження змін.

Проте найбільшою загрозою для сталості реформ в усіх сферах залишається нереформована судова система. Парламент ухвалив Закон № 193-ІХ від 16 жовтня 2019 року про перезавантаження та очищення органів суддівського врядування. Утім, на практиці Вища рада правосуддя (ВРП) заблокувала його реалізацію, тож з листопада 2019 до лютого 2020 рр. жодного прогресу не відбулося.

### **3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр.**

Верховній Раді України необхідно:

- забезпечити максимально ефективне очищення судової системи від недоброчесних суддів на всіх рівнях; розблокувати реформу шляхом невідкладного ухвалення закону, який зменшить вплив ВРП на реалізацію судової реформи та, відповідно, мінімізує можливість її подальшого саботажу, посилить роль незалежних експертів у відборі нових членів органів суддівського врядування, змінить процедуру звільнення сумнівних суддів Верховного Суду;
- ухвалити новий закон про аудит НАБУ та САП;
- удосконалити конкурсну процедуру відбору директора НАБУ із залученням міжнародних експертів;
- змінити конкурсну процедуру відбору керівника САП із залученням міжнародних експертів, забезпечити додаткові гарантії незалежності САП як окремої інституції;
- ухвалити закон для більш ефективної реалізації АРМА функції з управління активами;
- ухвалити новий закон про СБУ, яким позбавити службу нетипових правоохоронних повноважень та повноважень у сфері протидії корупції, боротьби з економічними злочинами

ми та організованою злочинністю, перетворивши СБУ на спеціальну службу, сфокусовану на боротьбі з тероризмом та протидії іноземній розвідці;

- позбавити Національну поліцію права розслідувати економічні злочини;
- ухвалити новий закон про БФР з гарантією незалежної конкурсної процедури відбору керівника;
- удосконалити законодавство про інститут депутатської недоторканності;
- забезпечити обов'язковість проведення та врахування висновків антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів;
- розширити дефініцію «викривач» на інші сфери, окрім корупції: порушення прав людини, екологію, безпеку харчів та предметів побуту, суспільних інтересів – узгодивши з Директивою ЄС щодо захисту викривачів ін-

формації та провідним міжнародним досвідом.

Міністерству юстиції України – затвердити та реалізувати ефективний механізм верифікації бенефіціарних власників.

Керівникам ЦОВВ та антикорупційним уповноваженим за сприяння та координації оновленого НАЗК – сфокусуватися на виявленні та усуненні чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення.

Парламенту та НАЗК – удосконалити загальні засади та особливості приватного фінансування партій; підвищити ефективність системи державного фінансування партій; оптимізувати процедури, пов'язані з поданням партіями фінансової звітності; підвищити ефективність державного контролю та юридичної відповідальності за дотриманням законодавства про фінансування партій; обмежити телевізійну політичну рекламу (агітацію) на загальнонаціональних та регіональних ЗМІ.