

Policy brief #1, 2024.

**Виклики подолання політичної корупції в Україні під час війни**

**Михайло Мозоль**

ЦПР НаУОА

**Юрій Мацієвський**

ЦПР НАУОА

Наукова редакція

**Юрій Мацієвський**

Центр політичних досліджень НаУОА

Острог, 2024

Упродовж останніх десяти років Україна демонструє повільний, але стабільний прогрес у боротьбі з корупцією. Зокрема, у 2023 році Україна [додала](#) 3 бали в моніторингу Індексу сприйняття корупції, що є одним із найкращих показників у світі. Незважаючи на прогрес, команду Зеленського критикують за концентрацію влади в Офісі президента, політичне заступництво та непрозорий процес прийняття рішень, що не сприяє суттєвому прориву у боротьбі з корупцією. Головні ризики залишаються у сфері оборони та відновлення, а також у необхідності підвищення самостійності антикорупційних органів.

В умовах війни в Україні зберігається позитивна динаміка протидії політичній корупції, свідченням чого є антикорупційні ініціативи влади. Лише за останній рік було прийнято близько десяти важливих інституційних рішень, детальний огляд яких подано у наступній частині.

Щодо кількісних [показників](#), то у 2023 році було відкрито 101 кримінальне провадження за підозрою у корупційних діях, у яких НАБУ та САП повідомили про підозру 257 особам. За цей період НАБУ та САП падали 100 обвинувальних актів до Вищого антикорупційного суду (ВАКС) щодо 233 осіб, з яких 83 особи було засуджено, а 6 виправдано. У 2023 році підозри отримали экс-голова Верховного суду Всеволод Князев, экс-голова Фонду державного майна Дмитро Сенниченко, судді Київського апеляційного суду В'ячеслав Дзюбін, Юрій Слива, Ігор Паленик, Віктор Глиняний, а також народні депутати Сергій Лабазюк та Андрій Одарченко.

Серед резонансних вироків 2023 року відзначимо справу экс судді Миколи Чауса, який отримав 10 років тюремного [ув'язнення](#) з конфіскацією майна, экс прокурора Дмитра Суса, який отримав 7 років [ув'язнення](#), экс мера Полтави Олександра Мамаєва, який завдяки сприянню слідству [уникнув](#) тюремного ув'язнення, перерахувавши на ЗСУ 2 млн грн; а також экс міністра екології Миколи Злочевського, який також [уникнув](#) тюремного ув'язнення, перерахувавши на ЗСУ 660 млн грн.

Викриття корупціонерів продовжилося й у 2024 році. Лише за останні 4 місяці внаслідок гучних корупційних скандалів свої посади втратили [начальник](#) Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки Служби безпеки України (СБУ) Артем Шило та [начальник](#) Департаменту кібербезпеки СБУ Ілля Вітюк. Також було висунуто підозру у скоєнні кримінальних правопорушень міністру аграрної політики та продовольства України Миколі Сольському (незаконне [заволодіння](#) державною землею) та народному депутату президентської фракції "Слуга народу" Андрію Ключку (незаконне [збагачення](#)).

Водночас співробітникам Офісу президента (ОП), щодо яких висувалися підозри у корупційних діях, вдається уникнути судових вироків. Зокрема, йдеться про заступника голови ОП Ростислава Шурму, який [уникнув](#) відповідальності за звинуваченням у свідомому порушенні норм про конфлікт інтересів, що дозволило фірмі його рідного брата отримувати мільйонні доходи, а також скандально відомому заступнику голови ОП Олегу Татарову, з якого було [знято](#) звинувачення після закінчення термінів досудового розслідування.

В умовах воєнного стану також почастишали випадки [зловживань](#) з боку топ-чиновників у сфері оборони та відновлення. Прикладом є обмеження публічного доступу та контролю за процедурами перевірок при призначенні на посади державних службовців, а також укладанні контрактів на державні закупівлі, зокрема у сфері оборони та відновлення територій постраждалих від бойових дій. Йдеться про те, що після початку війни було скасовано відкриті конкурси на посади у державних органах влади, що давало можливості керівництву окремих відомств призначати на ці посади кандидатів, які підозрюються у корупційних провинах чи незаконному збагаченні. Також були обмежені проведення відкритих державних закупівель на платформі ProZorro, які під час війни неодноразово застосовувалися без належних підстав, створюючи передумови не тільки для збільшення видатків державного бюджету, але й недобросовісної конкуренції.

Яскравим прикладом корупційних схем стали закупівлі нелетальних матеріалів для армії, зокрема [яець](#) та [курток](#) за завищеними цінами, що згодом призвело до відставки міністра оборони Олексія Резнікова. Новий міністр Рустем Умеров [заявив](#), що з його відомства прибирають усіх людей із застарілими управлінськими практиками та анонсував створення нового державного підприємства «Державний оператор тилу», яке вже забезпечило прозорий механізм нелетальних закупівель для армії.

Щодо низової корупції, то [дослідження](#) VoxUkraine за березень 2024 р. виявило, що особистий досвід українців участі у корупційних діях значно нижчий від загального високого уявлення про розповсюдженість корупції: частка респондентів, які повідомляють про вимоги участі в корупційних діях при взаємодії з державними органами, коливається близько 13 % для центрів надання адміністративних послуг та близько 30% для судів та митниці. У деяких сферах (освіта, охорона здоров'я, центри комплектування, поліція) особистий досвід впливає на рівень високого сприйняття корупції, але такий вплив відсутній щодо державних органів, де очікується лише політична корупція (наприклад, центральний уряд).

Таким чином, з одного боку, команда Зеленського змогла продемонструвати відчутний прогрес у сфері інституційних рішень та підвищення ефективності антикорупційних органів. З іншого боку, зберігається негативна практика уникнення відповідальності за корупційні дії працівниками Офісу президента, яка створює враження політичної протекції в оточенні Зеленського. Окремою проблемою є й те, що в антикорупційних органах існує серйозна нестача персоналу, яка відповідно до внутрішнього [аудиту](#) в деяких із них становить до 80% посад. Крім того, існує загроза для довгострокового фінансування антикорупційних органів, які обмежені через війну. Якщо ці загрози буде мінімізовано, Україна має шанси на збереження позитивної динаміки в антикорупційній політиці.

### **Найважливіші рішення у сфері протидії корупції**

У 2023 році в Україні відбулися значні зрушення в антикорупційній сфері. На нашу думку, найефективнішими рішеннями слід вважати:

- ухвалення Державної антикорупційної програми на 2023-25 роки;
- поновлення електронного декларування та звітності політичних партій;
- посилення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП);
- збільшення штатів Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Вищого антикорупційного суду (ВАКС);
- поверненням державних закупівель на платформу ProZorro;
- створення державного підприємства "Державний оператор тилу";
- впровадження нової цифрової екосистеми для підзвітного управління відновленням під назвою "DREAM".

Зокрема, Державна антикорупційна програма – це стратегічний документ, що визначає стандарти та процедури виявлення, протидії та запобігання корупції, а також надає Національному агентству з протидії корупції (НАЗК) реальні [механізми](#) контролю за антикорупційним порядком денним у державному апараті. Програма передбачає понад 1700 заходів у 15 сферах для зменшення рівня корупції та забезпечення доброчесності. Зокрема, у сфері судочинства, державного регулювання економіки, митної справи та оподаткування, державного та приватного сектору економіки, будівництва, земельних відносин та інфраструктури, сектору оборони, охорони здоров'я, освіти та науки та соціального захисту.

Згідно з українським законодавством, органи державної влади щорічно до 15 лютого та 15 липня подають НАЗК інформацію про стан виконання передбачених нею заходів, а НАЗК, у свою чергу, звітує про ці результати Кабінету міністрів (до 1 квітня), а також оприлюднює ці результати на своєму офіційному сайті. Таким чином, реалізація цієї програми дозволить НАЗК посилити контроль над процесами виявлення, протидії та запобігання корупції, а також надасть громадськості додаткові важелі моніторингу антикорупційного порядку денного.

У свою чергу [поновлення](#) електронного декларування та [звітності](#) політичних партій повернули НАЗК повноваження у сфері контролю фінансового стану депутатів та чиновників, а також використання державного фінансування політичними партіями. Після набуття чинності цих законодавчих ініціатив, було [звільнено](#) начальника Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ Артема Шило, у якого за результатами [моніторингу](#) способу життя з боку НАЗК було виявлено ознаки корупційного кримінального правопорушення, а народний депутат президентської фракції "Слуга народу" Андрій Ключко отримав [підозру](#) у незаконному збагаченні.

Окрім повернення повноважень НАЗК, у грудні 2023 року президент [підписав](#) закон про посилення самостійності та незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Цей закон вивів САП із структури Офісу генерального прокурора, що тривалий час вважалося її недоліком, та забезпечив реформування САП в окремий орган у загальній системі органів прокуратури. Не менш важливим є й те, що законодавчі інновації торкнулися процедур конкурсного відбору на посади керівника, його заступників та прокурорів САП, процедури аудиту її діяльності, а

також підзвітності керівництва САП. Наразі процедури відбору керівництва, аудиту та оцінки ефективності роботи САП здійснюватимуться за участю зовнішніх експертів із міжнародним досвідом, що [оцінюється](#) як прогресивне рішення.

Ще одним важливим рішенням стало [збільшення](#) штатів Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Справа в тому, що у червні 2023 року директор НАБУ Семен Кривонос [заявив](#) про необхідність збільшення кількості співробітників бюро у зв'язку із зростанням кількості кримінальних справ. У листопаді того ж року уряд вніс законопроект про збільшення граничної чисельності штату НАБУ з 700 до 1000 осіб, а 10 грудня його [підтримали](#) в парламенті. Згідно із законом, передбачається, що штат НАБУ збільшуватиметься на 100 осіб протягом 3 років, з 2024 по 2026 рік, що дозволить підвищити ефективність його роботи.

Паралельно відбувається збільшення штату ВАКС. Так, 26 вересня 2023 року Вища рада правосуддя ухвалила [рішення](#) про збільшення штатної чисельності суддів Вищого антикорупційного суду до 63 посад (до цього було 39), серед яких – 21 посада суддів Апеляційної палати (було 12). 1 березня 2024 року Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) оголосила про початок прийому документів у відборі 25 суддів до ВАКС. На сьогоднішній день відомо, що до участі у конкурсних процедурах допущено 238 кандидатів. Експерти [зазначають](#), що конкурси проходять згідно з процедурою і є високі шанси на те, що обрані кандидати відповідатимуть критеріям, які необхідні для виконання функцій судді ВАКС.

Також варто звернути увагу на антикорупційні ініціативи, які стосуються регулювання державних закупівель у сфері оборони та відновлення. Йдеться про відновлення використання системи ProZorro, створення державного підприємства «Державний оператор тилу» та запуску цифрової екосистеми для підзвітного управління відновленням DREAM.

До початку війни в Україні успішно працювала електронна система публічних закупівель “Prozorro”, яка зобов'язує державні структури та органи місцевого самоврядування купувати товари та послуги на суму від 50 тисяч гривень у форматі відкритих конкурентних аукціонів. На початку війни уряд дозволив на період воєнного стану укладати контракти безпосередньо, без проведення аукціонів у Prozorro, що призвело до виникнення додаткових корупційних ризиків, зокрема організації закупівель в одного постачальника. Під тиском громадськості уряд був змушений [повернути](#) обов'язкове проведення аукціонів з використанням Prozorro за спрощеною процедурою у [червні](#) 2022 року для цивільних підприємств та адміністрацій, а з [грудня](#) 2022 року – і для оборонних. У серпні 2023 року стало відомо, що Міністерство економіки розробило новий механізм, що дозволяє використовувати систему Prozorro для проведення закупівель за кошти міжнародних організацій, які фінансують проекти з відновлення України. І хоча уряд періодично [дозволяє](#) проводити закупівлі без аукціонів у Prozorro (наприклад, через ракетні удари або відсутність електрики), повернення цієї системи, навіть з обмеженими можливостями

спрощеної процедури, дозволяє зробити процес державних закупівель прозорішим і конкурентнішим.

Створення підприємства «Державний оператор тилу», (ДОТ) завданням якого є закупівлі не летальних матеріалів для ЗСУ, знизило корупційні ризики у Міністерстві оборони. За [словами](#) гендиректора ДОТ Арсена Жумаділова за перші 3 місяці роботи (з грудня 2023 року по березень 2024 року) підприємство уклало майже 90 контрактів на загальну суму 11 млрд. грн., що дало можливість заощадити 4,6 млрд. гривень.

Аналогічні процеси експерти відзначають щодо цифрової екосистеми "DREAM", до якої на сьогоднішній день включено понад 2100 проектів відновлення, з підтвердженим фінансуванням у розмірі 131 млрд грн. (близько 3,4 млрд дол. США). Однак оскільки ця система працює як пілотний проект, лише її обов'язкове використання на основі закріплення цієї норми в законодавстві, на [думку](#) експертів, може стати підставою зниження корупційних ризиків у питанні фінансування відновлення.

### **Що потрібно зробити для зниження політичної корупції?**

Для прориву у боротьбі з корупцією команді Зеленського необхідно забезпечити ефективну та незалежну роботу системи антикорупційних органів, але тут існують значні ризики. Як ми зазначали вище, НАЗК, НАБУ, САПК та ВАКС минулого року продемонстрували добрі результати, проте формування антикорупційної інфраструктури в країні продовжується і органи, відповідальні за боротьбу з корупцією, часто стикаються з політичними та процедурними обмеженнями. Наприклад, САП лише у грудні 2023 року від'єдналася від Офісу генпрокурора. До цього часу її залежне становище нерідко призводило до втрати важливих речових доказів у резонансних справах. Проблеми має і НАБУ, де всією топ-корупцією в країні, до ухвалення рішення про розширення штату, займалися лише 250 детективів. Схожа ситуація була і у ВАКС, де відповідно до закону справи має розглядати колегія із трьох суддів, хоча згідно з рекомендаціями міжнародних партнерів це може робити і один суддя.

Не менш важливим кроком є удосконалення системи державних закупівель у сфері оборони. Справа в тому, що прогрес, якого досягла команда Рустема Умерова, планують розширити на всі види нелетальних товарів та послуг, які потрібні армії. На [думку](#) гендиректора ДОТ, якщо реалізувати цей план, то Міністерству оборони вдасться заощадити до 15-20% вартості товарів та мінімізувати корупційні ризики за рахунок прозорих процедур та відкритих конкурсів.

Ще одним позитивним кроком може стати повноцінне використання цифрової екосистеми "DREAM" для підзвітного управління відновленням. Так уряд планує встановити прості вимоги до повноти та якості інформації про проекти відновлення, джерела фінансування, будівельної документації та моніторингу поточного стану реалізації проектів. Це дозволить забезпечити єдиний підхід, необхідний як для стратегічного планування, так і для зниження корупційних ризиків.

Водночас, на наш погляд, у команди Зеленського не вистачить політичної волі, щоб на базі САП чи інших антикорупційних структур створити справді ефективні інституції. Як показала практика, самого створення антикорупційних структур замало. Важливо досягти їхньої незалежної діяльності, що неможливо без тиску з боку західних партнерів та громадянського суспільства. З іншого боку, чинником того, що прогрес у цьому питанні не буде зупинено, є зобов'язання України на шляху євроінтеграції, підтримка США та план фінансової допомоги ЄС “Ukraine Facility 2024-2027”, від яких залежить не лише фінансова стабільність у країні, а й політичне майбутнє Зеленського. Отож фінансова залежність та виконання умов вступу до ЄС та НАТО є найважливішими інструментами Заходу у приборканні корупції в Україні.