

Policy brief #8, 28.10. 2024

Ефективність антикорупційних органів в Україні

Сергій Кардаш

ЦПР НаУОА

Юрій Мацієвський

ЦПР НаУОА

Наукова редакція

Юрій Мацієвський

Центр політичних досліджень НаУОА

Острог, 2024

В оцінці ефективності діяльності антикорупційних інституцій в Україні ми наголошуємо на кількох аспектах. З одного боку, зросли кількісні показники їхньої роботи. Так, за перше півріччя 2024 року економічний ефект, тобто кошти, повернуті до державного та місцевих бюджетів, становив понад 3,7 млрд грн, що вище, ніж у попередні роки. Проте кількісні показники ефективності боротьби з корупцією не обов'язково корелюють із її поширенням. Як показують результати діяльності окремих антикорупційних органів, корінь проблеми криється у системі державної служби та корпоративному управлінні державними підприємствами. При цьому під час війни ця проблема суттєво загострилася.

З іншого боку, чинна влада (переважно йдеться про Офіс Президента) намагається підірвати незалежність антикорупційної екосистеми в Україні. Найчастіше використовуються гібридні механізми – від затягування із призначенням керівників до спроб дискредитувати діяльність цілого інституту з метою встановлення неформального контролю за його керівником (як у випадку з головою НАБУ).

Функції та повноваження антикорупційних органів в Україні

Антикорупційна реформа стартувала в Україні після Революції Гідності. Початок реформи передбачав впровадження обов'язкового електронного декларування державних службовців та створення спеціалізованих органів, кожен з яких покликаний виконувати різні функції.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) [забезпечує](#) формування та реалізацію державної антикорупційної політики, формує правила попередження корупції і підвищення прозорості публічного сектору. Окрім того, НАЗК контролює та перевіряє декларації публічних службовців, проводить моніторинг способу їх життя. До повноважень цього органу також належить контроль за дотриманням правил фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням партіями виділених з державного бюджету коштів, своєчасністю подання партіями відповідних звітів та достовірністю включених до них відомостей, розподіляє виділені з державного бюджету кошти на фінансування статутної діяльності політичних партій. Також на НАЗК покладені функції ведення деяких публічних реєстрів, де розміщуються, наприклад, декларації державних чиновників чи осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) [запобігає](#), виявляє, припиняє та розслідує кримінальні корупційні правопорушення, які вчинені високопосадовцями, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, Президентом України, народними депутатами, Прем'єр-Міністром України, міністрами, прокурорами, суддями тощо). При тому, НАБУ розслідує тільки ті корупційні злочини, в яких розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленої законом на час вчинення злочину (станом на цей час ця сума становить 1 млн 514 тис грн.).

У всіх справах, які розслідує НАБУ, призначається прокурор САП. Спеціалізована антикорупційна прокуратура – [самостійний](#) структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, головне завдання якого полягає у здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-

розшукової діяльності детективами НАБУ та підтриманні державного обвинувачення у відповідних провадженнях.

Державне бюро розслідувань (ДБР) [розслідує](#) будь-які злочини, вчинені високопосадовцями, в тому числі і корупційні, якщо жодна з умов підслідності НАБУ не наявна. Наприклад, якщо у вчиненні корупційного злочину підозрюватимуть директора НАБУ, то цю справу розслідуватиме саме ДБР. В той же час, у вузькому розумінні ДБР не є антикорупційним органом. ДБР виступає своєрідним механізмом контролю працівників інших органів, будучи важливою частиною системи, яка забезпечує чесність і прозорість у діяльності держслужбовців. Однак його діяльність виходить за межі суто антикорупційних завдань.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) [формує](#) та реалізує державну політику у сфері виявлення та розшуку активів, які можуть бути арештовані у кримінальному провадженні, а також управління активами, які арештовані у кримінальному провадженні. Уся інформація про активи й грошові рахунки зберігається у спеціально створеному відкритому реєстрі, який також веде агентство. Окрім того, АРМА також здійснює управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, з метою збереження чи збільшення їх економічної вартості.

Останнім елементом антикорупційної вертикалі в Україні є Вищий антикорупційний суд (ВАКС), [завдання](#) якого здійснювати правосуддя та судовий контроль за досудовим розслідуванням корупційних справ, що відносяться до підслідності НАБУ. Таким чином, після досудового розслідування справи НАБУ розглядає ВАКС, а справи ДБР – суди загальної юрисдикції.

Вплив діяльності антикорупційних органів на рівень корупції в Україні

Оцінка реального впливу антикорупційних органів на рівень корупції в Україні має враховувати декілька аспектів. По-перше, оцінка рівня поширеності корупції в Україні суттєво відрізняється в думках населення, бізнесу та експертного середовища. Наприклад, згідно з даними [дослідження](#) щодо оцінки рівня корупції в Україні у 2023 році, більш ніж половина представників антикорупційного середовища (55%) визнають суттєву поширеність корупції. Водночас антикорупційні експерти [сприймають](#) поширеність корупції в державі не так песимістично, як респонденти стандартного опитування (55% проти 88% (населення) та 81% (бізнес)).

По-друге, в Україні спостерігається хоч і повільний, але поступальний прогрес у боротьбі з корупцією. Наприклад, за останні 10 років Україна за індексом сприйняття корупції додала 11 балів до свого рейтингу (за результатами 2023 року Україна займає 104 з 180 держав). Таке [зростання](#), навіть під час повномасштабної війни, стало можливе завдяки активній роботі антикорупційних та інших державних органів. Зокрема, за минулий 2023 рік НАБУ та САП [повідомили](#) про підозру 257 особам, справи 233 з них були передані до суду. В свою чергу, ВАКС ухвалив 83 обвинувальні акти.

Експертне середовище також відмічає зростання ролі антикорупційних органів у зменшенні рівня корупції в Україні. За уже згаданим вище дослідженням, переважна частка респондентів вважають ефективною (дуже або дещо) діяльність таких інституцій: НАБУ – 67%, НАЗК – 64%, ВАКС – 59%, САП – 54%. Водночас достатньо низькі оцінки ефективності діяльності отримали ДБР (24%), та АРМА (13%).

Система контролю та нагляду за діяльністю антикорупційних органів в Україні

Система контролю та нагляду за діяльністю антикорупційних органів в Україні складається з декількох елементів.

Парламентський контроль за діяльністю антикорупційних органів покладений на Комітет Верховної Ради з питань антикорупційної політики, який може вимагати пояснення у керівництва НАБУ чи інших антикорупційних органів та оцінювати їх роботу. Окрім того, Верховна Рада України має право заслуховувати звіти керівників та здійснювати парламентські слухання з питань діяльності цих органів.

Контроль за використанням антикорупційними органами бюджетних коштів здійснюється Рахунковою палатою шляхом проведення аудиту один раз на два роки. Наприклад, за [результатами](#) останнього аудиту НАЗК, що проводився Рахунковою палатою в 2023 році, був удосконалений контроль за використанням державних коштів політичними партіями, зокрема через детальнішу регламентацію поняття «статутна діяльність політичної партії».

Окрім того, законодавством [передбачається](#) зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності антикорупційних органів, яка повинна проводитися кожні два роки. Наприклад, з жовтня 2024 року [проводиться](#) зовнішня незалежна оцінка діяльності НАБУ. За результатами попередньої оцінки, Комісією були виявлені деякі проблеми в організації діяльності НАБУ та [запропоновані](#) механізми їх вирішення. Зокрема, Комісія підкреслила відсутність ефективної політики визначення першочерговості справ та потреби у перегляді внутрішнього розподілу персоналу.

Контроль та нагляд за діяльністю антикорупційних органів також включає систему громадського контролю. При усіх антикорупційних органах (окрім ВАКС) функціонують Громадські ради контролю (ГРК). До ключових повноважень ГРК належить: участь у відборі та оцінка доброчесності співробітників антикорупційних органів, громадський нагляд за розслідуваннями, розгляд скарг громадян, надання рекомендацій і висновків та інформування суспільства.

Однак, на практиці побудована система контролю антикорупційної вертикалі, не виглядає достатньо ефективною. Виклики керівників антикорупційних органів на засідання парламентської комісії часто ігноруються (як нещодавно з керівником НАБУ). А звіти Рахункової палати, зовнішньої незалежної оцінки чи ГРК мають рекомендаційний характер, а не зобов'язуючий. Тобто система здатна просигналізувати суспільству та міжнародним партнерам про можливі проблеми чи загрози незалежності діючих інститутів. Однак посилити інституційну здатність антикорупційних органів практично не спроможна.

Особливо яскраво це можна спостерігати на прикладі функціонування АРМА, яке потребує законодавчого посилення, але якого через відсутність політичної волі немає.

Компетенційні суперечки та конкуренція між антикорупційними інституціями в Україні

В загальному антикорупційна екосистема в Україні побудована на чіткому розподілі функцій та повноважень. В цій системі наявні інституції, що покликані розробляти та контролювати впровадження антикорупційної політики (НАЗК), розслідувати злочини та представляти обвинувачення у суді (НАБУ та САП) та сам суд, що виносить рішення (ВАКС).

Водночас, певної невизначеності у розподілі компетенцій між антикорупційними органами додало створення ДБР. Справа в тому, що встановлення підслідності певних справ ускладнюються дублюванням функцій між НАБУ та ДБР. Це може призводити до штучного визначення органу, який має розслідувати справу, особливо в резонансних випадках. Крім того, спостерігаються передачі справ від одного органу до іншого на будь які стадії досудового розслідування, часто в рандомному порядку. Прикладом такої ситуація може слугувати [справа](#) одного з найбільш одіозних заступників глави Офісу президента Олега Татарова. Саме САП разом із детективами НАБУ з початку оголосили йому підозру у хабарництві. Пізніше Офіс генпрокурора забрав у НАБУ та САП справу Татарова і передав її до СБУ, де вона була закрита через «закінчення строків розслідування».

Існують також інші приклади штучної конкуренції між антикорупційними органами. Зокрема, варто згадати корупційну справу проти колишнього голови НЕК «Укренерго» Володимира Кудрицького, яку [розслідують](#) одночасно НАБУ (відкрило 4 кримінальні справи) та ДБР (одна кримінальна справа). Раніше така ж ситуація спостерігалася у справі, у якій фігурував ексміністр природних ресурсів України Микола Злочевський (ту справу [розслідували](#) відразу три інституції – НАБУ, ДБР та СБУ). Розпорошення органів, що розслідують ці справи призводить або до затягування слідства (справа Татарова чи Кудрицького) або укладання невинуватної угоди зі слідством (справа Злочевського).

Інша важлива проблема, що закладає інституційний конфлікт – [забезпечення](#) права НАБУ на автономне прослуховування. Наразі лише СБУ має необхідне обладнання, і НАБУ може отримувати його за запитом. СБУ також дублює діяльність НАБУ та ДБР в розслідуванні корупційних злочинів. Цей парадокс існує через те, що у складі СБУ з 1990-х років діє Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, навіть незважаючи на те, що СБУ не підслідні корупційні злочини. При цьому вже кілька років спостерігається внутрішній опір та відсутність політичної волі у чинній владі провести реформу СБУ, яка має позбавити спецслужбу зайвих повноважень. У такому разі реформований орган мав би займатися лише питаннями контррозвідки.

Незважаючи на наявну конкуренцію, резонансні справи, в переважній більшості, залишаються у межах компетенції НАБУ та САП. Наприклад, серед найбільш гучних справ у 2023 році можна [виокремити](#) підозри, що вручили НАБУ та САП ексголови Верховного суду Всеволоду Князеву, ексголови Фонду держмайна

Дмитру Сенниченку, суддям Київського апеляційного суду В'ячеславу Дзюбіну, Юрію Сливі, Ігорю Паленику, Віктору Глиняному, т.в.о. Міністра громад, територій та інфраструктури Василю Лозинському, нардепам Сергію Лабазюку та Андрію Одарченку. У 2024 році суспільного резонансу отримали справи, відкриті проти Артема Шила, який донедавна [очоловав](#) управління СБУ, а до того був позаштатним радником Офісу Президента, [ексзаступника](#) керівника Офісу президента Андрія Смирнова, [міністра](#) аграрної політики Миколи Сольського, [голови](#) антимонопольного комітету України Павла Кириленка та інші. В загальному, за перше півріччя 2024 року НАБУ та САП [викрили](#) в корупційних зловживаннях 8 вищих посадових осіб держави, 14 держслужбовців категорії «А», 1 особу вищого начальницького складу правоохоронних органів та контролюючих служб, 12 керівників держпідприємств, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 %, 3 суддів усіх рівнів тощо.

Проте справи Олега Татарова чи Ігоря Коломойського таки вело СБУ, а не НАБУ.

Вплив ОП на функціонування антикорупційних органів

В оцінці незалежності діяльності антикорупційних інститутів (в розумінні відсутності втручання в їхню діяльність та/або тиску на них з боку окремих владних інституцій чи їхніх представників, політиків або представників бізнесу), варто виділяти дві категорії: «відносно незалежні»: ВАКС, НАЗК, , САП та «відносно залежні» : НАБУ, ДБР, АРМА, СБУ.

Особливість функціонування «відносно незалежних» антикорупційних інституцій у тому, що влада (переважно ідеться про президентський офіс) не припиняла зусиль у боротьбі за контроль над цими органами. Однак, сформуванню повністю лояльне керівництво ні в ВАКС, САП чи НАЗК не вдається. Саме тому ми час від час спостерігаємо гібридні методи боротьби ОП якщо не за контроль, то хоча б за право на те, щоб знати поточний стан справ.

Одним із таких гібридних механізмів є затягування з призначенням очільника того чи іншого антикорупційного органу. Наприклад, із серпня 2020 року САП майже два роки не мала повноцінного керівника. Ситуація на той момент склалася абсурдна: станом на червень 2022 року переможець відповідного конкурсу був відомий уже пів року як, але так і не призначений комісією. За відсутності повноцінного очільника всі дії виконувача обов'язків мав погоджувати зі свого боку генеральний прокурор (на той момент Ірина Венедіктова), а це могло створити і створювало можливості для втручання у перебіг антикорупційних розслідувань (як було в справі Татарова).

В той же час, влада зберігає певний контроль над НАБУ, ДБР, АРМА та СБУ. На [думку](#) українських антикорупційних експертів та журналістів, заступник глави Офісу Президента Олег Татаров має вплив на абсолютні всі органи кримінальної юстиції. Наприклад, на нього орієнтуються директор ДБР Олексій Сухачов.

В ситуації з НАБУ був використаний трохи інший спосіб впливу на функціонування інституції. Деякі українські журналісти [стверджують](#), що за часів колишнього директора НАБУ Артема Ситника, Банкова так і не змогла знайти з ним вигідний для обох сторін контакт, тому спустилася нижче – на рівень його

заступників. Таким чином, одним із «друзів» Офісу президента в Бюро нібито став Гізо Углава. Саме з Углавою пов'язують останні скандали в НАБУ з витоком інформації про діючі справи, які розслідують детективи бюро. На думку експертів, цей кейс влада намагатиметься активно використовувати для встановлення повноцінного контролю над діями керівника НАБУ Семена Кривоноса.

Також експерти [переконані](#), що Офіс Президента намагатиметься зберігати контроль і над АРМА. Ця інституція немає настільки медійної уваги, але дозволяє контролювати арештовані активи з метою отримання потенційних дивідендів. В цьому контексті, нова очільниця АРМА Олена Дума, хоч і розглядається як недостатньо добросовісна, однак свідчень прямого впливу ОП на її рішення поки не спостерігається.

Однак, в ситуації, коли потрібно продемонструвати суспільству і міжнародним партнерам наявність політичної волі до боротьби з корупцією – ОП найчастіше звертається до СБУ. Політичний вплив на діяльність цього спецоргану реалізувався через зв'язок Олега Татарова з заступником Департаменту захисту національної державності СБУ Артемом Шило. Зокрема, на початку минулого року, саме цей департамент СБУ [розпочав](#) серію показових слідчих дій проти великої кількості одіозних керівників, бізнесменів тощо. Серед фігурантів справ, у яких були проведені обшуки були бізнесмени Ігор Коломойський, Вадим Столар (відомий будівельний магнат), окремі представники керівних органів митниці та податкової служби, Міністерства оборони, ексміністри Ігор Насалик та Арсен Аваков та деякі інші. Показовість цієї ситуації в тому, що значній частині цих фігурантів навіть не вручили підозри, а частина інших справ не мають юридичної перспективи в суді.

Таким чином, в Україні сформована відносно ефективна структура антикорупційних органів. У той самий час, ОП різними способами намагається встановити з них контроль. В той же час, чим медійніший є статус антикорупційного органу, тим більшою є увага громадськості та міжнародних партнерів до його функціонування. Це визначає в якій мірі зосереджена увага на конкурсному відборі керівника чи потреби законодавчих змін для покращення функціонування інституції. З цим пов'язано й те, що з часом САП, НАЗК та ВАКС вдалося відстояти свою автономію. Там спостерігалось менше скандалів та зростання ефективності. Ситуація з НАБУ, ГБР, АРМА та СБУ – протилежна. Зміна керівництва (НАБУ) та недостатня увага з боку громадськості та міжнародних партнерів дозволяє владі тією чи іншою мірою контролювати внутрішні процеси в цих установах..

Уявлення про корупцію та антикорупційну діяльність в Україні значною мірою відображає гостру реальну проблему та запит громадянського суспільства на подолання корупційних практик, які важливо висвітлювати та детально аналізувати. Водночас вагома частка дискурсу формується під впливом дезінформації, яку російські пропагандистські канали систематично генерують та розповсюджують в інформаційному просторі України для посилення негативних суспільних настроїв, провокування недовіри та розколу у суспільстві.