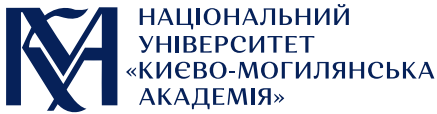
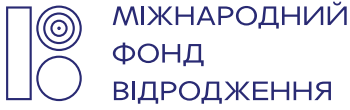


АНТИКОРУПЦІЙНІ БЕНЧМАРКИ ДЛЯ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС:

ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ ЦІЛЬОВИХ ІНДИКАТОРІВ
ТА СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ





Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції, 2024.

Автори:

Андрій Білецький, кандидат юридичних наук, адміністративний директор Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції

Любов Акуленко, кандидат наук з державного управління, виконавча директорка ГО «Український центр європейської політики»

Олександра Булана, кандидат економічних наук, аналітикиня ГО «Український центр європейської політики»

Редактор: Наталія Мінько

Зовнішні рецензенти: European Policy Center (CEP)

Науковий консультант: Оксана Нестеренко, к.ю.н., Виконавчий директор Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції»

Комп'ютерна верстка: ТОВ «Ред Зет»

Дослідження присвячено аналізу антикорупційних реформ в Україні в контексті її інтеграції до Європейського Союзу. Досліджуються вимоги, пов'язані з кластером «Фундаментальні реформи», які стосуються верховенства права, боротьби з корупцією. Особлива увага приділяється оцінкам міжнародних організацій, таких як ОЕСР, ЄК, їхнім рекомендаціям, а також прогалинам, які залишаються в антикорупційній політиці та їхній імплементації. Мета дослідження – виявити ключові виклики, які стоять перед Україною, та окреслити шляхи для вдосконалення реформ, необхідних для відповідності європейським стандартам шляхом виокремлення антикорупційних бенчмарків для кластеру «Фундаментальні реформи».

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| Перелік умовних скорочень..... | 4 |
| Вступ..... | 5 |
| Опис процесу вступу до ЄС: що має зробити держава..... | 6 |
| Опис розділу 23 «Судова влада та основоположні права» і розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека» <i>acquis</i> ЄС..... | 8 |
| Формування цільових індикаторів у кластері «Основи процесу вступу до ЄС»: досвід Західних Балкан Історія формування цільових індикаторів..... | 9 |
| З якими викликами зіткнулися Західні Балкани під час виконання цільових індикаторів і як їх можна подолати..... | 11 |
| Аналіз звітів міжнародних, європейських міжурядових та національних організацій щодо боротьби з корупцією в Україні:..... | 12 |
| Звіти Організації економічного співробітництва та розвитку..... | 14 |
| Звіти Європейської комісії..... | 16 |
| Звіти Групи держав проти корупції (GRECO)..... | 19 |
| Звіти інших міжнародних організацій..... | 20 |
| Звіти національних організацій громадянського суспільства..... | 22 |
| Виокремлення антикорупційних бенчмарків для кластера «Фундаментальні реформи»..... | 27 |
| Висновки та рекомендації..... | 32 |
| Додатки..... | 35 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРМА – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

БЕБ – Бюро економічної безпеки

ВАКС – Вищий антикорупційний суд

ДАП – Державна антикорупційна програма

ДБР – Державне бюро розслідувань

ЄК – Європейська Комісія

ЄС – Європейський Союз

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

СБУ – Служба безпеки України

ВСТУП

ЧЛЕНСТВО УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ Є УСВІДОМЛЕНИМ НАЦІОНАЛЬНИМ ПРАГНЕННЯМ, ЗУМОВЛЕНИМ ГЛИБОКО ВКОРИНЕНОЮ ВІДДАНІСТЮ СПІЛЬНИМ ЦІННОСТЯМ ДЕМОКРАТІЇ, ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ПРОЦВІТАННЯ. ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМИ КОРУПЦІЇ Є НАРІЖНИМ КАМЕНЕМ ЦЬОГО ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО ШЛЯХУ, ОСКІЛЬКИ КОРУПЦІЯ ТРИВАЛИЙ ЧАС ВИЗНАЄТЬСЯ ОДНІЄЮ З ПЕРЕШКОД ПОДАЛЬШОГО ПРОГРЕСУ УКРАЇНИ І ЗАЛИШАЄТЬСЯ ПІД ПИЛЬНОЮ УВАГОЮ В ПРОЦЕСІ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ДАЛІ – ЄС). ВИРІШЕННЯ ЦЬОЇ КРИТИЧНО ВАЖЛИВОЇ ПРОБЛЕМИ Є НЕОДМІННОЮ УМОВОЮ ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОМПЛЕКСНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ УСПІШНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКУ СІМ'Ю. ДОСЯГНЕННЯ ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ ТА ДЕМОНСТРАЦІЯ СПРАВЖНЬОЇ ВІДДАНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИМ ЗУСИЛЛЯМ Є ЖИТТЕВО ВАЖЛИВИМИ ПЕРЕДУМОВАМИ ДЛЯ ТОГО, ЩОБ УКРАЇНА ЗМІЦНИЛА СВІЙ ШЛЯХ ДО ЧЛЕНСТВА В ЄС І ПОВНОЮ МІРОЮ СКОРИСТАЛАСЯ ДЕМОКРАТИЧНИМИ ЦІННОСТЯМИ ТА ЕКОНОМІЧНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ, ЯКІ З НИМ ПОВ'ЯЗАНІ.

Загалом, актуальність проблеми корупції та антикорупційних заходів в Україні в контексті євроінтеграційного процесу надзвичайно важлива і підкреслюється динамікою подій останніх років. Незважаючи на тривалість російського вторгнення, Україна досягла суттєвого прогресу у впровадженні європейських стандартів та цінностей. Звіт Європейської Комісії (далі – ЄК), на підставі якого було надано рекомендацію щодо початку процесу перемовин щодо вступу України до ЄС, підкреслює визнання досягнень та важливості надання країні статусу кандидата.

Суттєвим кроком у цьому напрямку є початок процесу скринінгу, в межах якого законодавство України буде оцінюватись на відповідність стандартам ЄС (acquis). Серед 35 розділів acquis, об'єднаних у шість тематичних кластерів¹, буде визначено ті сфери законодавства, в яких потрібно досягти прогресу для того, щоб законодавство країн-кандидатів було сумісним з правилами ЄС. Найвірогідніше, такою сферою стане запобігання та протидія корупції, яка падає під розділи 23 і 24.

Антикорупційна сфера є постійною темою обговорення під час перемовин. Це визначає її важливість та актуальність у контексті євроінтеграційного процесу. У зв'язку з цим необхідним є вироблення ключових показників (бенчмарків) у сфері антикорупції, які стануть основою для прискореної інтеграції та досягнення стандартів ЄС. Це важливий крок для забезпечення відповідності законодавства України

в галузі антикорупції вимогам та очікуванням ЄС, що має ключове значення для успішного завершення євроінтеграційного процесу країни.

Основною метою цього аналітичного звіту є розроблення набору конкретних та вимірюваних антикорупційних бенчмарків для України для кластера «Основи процесу вступу до ЄС». Ці бенчмарки не лише сприятимуть ефективному впровадженню найважливіших антикорупційних заходів, але й враховуватимуть загальні положення попередніх рекомендацій у контексті процесу вступу України до ЄС.

Для того щоб сформулювати ці бенчмарки, ми проведемо комплексний аналіз останніх звітів, опублікованих низкою міжнародних, європейських та національних організацій, які здійснюють моніторинг прогресу антикорупційних реформ в Україні. Ці звіти надають цінну інформацію про прогрес та виклики, пов'язані з антикорупційними реформами в Україні. Уважно вивчаючи ці авторитетні джерела, ми гарантуємо, що критерії, запропоновані в цьому звіті, ґрунтуються на глибокому розумінні поточної ситуації та специфічних потреб українського контексту.

У цьому аналітичному звіті буде стисло описано загальний процес вступу будь-якої країни до ЄС, 23 і 24 розділи *acquis* ЄС, досвід формування ключових показників у кластері «Основи процесу вступу до ЄС» для країн Західних Балкан, проведено аналіз звітів міжнародних, європейських міжурядових та національних організацій щодо боротьби з корупцією в Україні, на основі якого буде виділено бенчмарки.

¹ Chapters of the acquis. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en (date of access: 17.11.2024).

ОПИС ПРОЦЕСУ ВСТУПУ ДО ЄС: ЩО МАЄ ЗРОБИТИ ДЕРЖАВА

Україна поступово рухається до членства в Європейському Союзі. Цей процес розпочався ще з часів проголошення незалежності: тоді було визначено, що Україна прагне доєднатись до союзу європейських держав. Протягом довгого часу сторони розбудовували взаємовідносини між собою, проміжним результатом чого стало підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році. Угода дала змогу оновити спільні інституційні механізми співпраці, розширити взаємодію в низці ключових сфер і зміцнити політичну асоціацію та економічну інтеграцію України в ЄС. Протягом 2014–2022 років сторони взаємодіяли між собою в межах цієї Угоди: Україна затвердила відповідні плани її виконання, моніторингу та оцінювання результативності, а ЄС, своєю чергою, здійснював зовнішнє оцінювання такого виконання².

Після повномасштабного вторгнення Російської Федерації (24 лютого 2022 року) Україна ухвалила рішення про подання заявки на членство в Європейському Союзі. Офіційно її було підписано 28 лютого 2022 року, і з того моменту розпочався офіційний шлях України до членства в ЄС.

Процес вступу до ЄС є складним і багатограним, він вимагає від держави проведення низки комплексних реформ і перетворень, спрямованих на узгодження її політичної, економічної та соціальної структури зі стандартами і вимогами, встановленими ЄС. Щоб стати на цей шлях, держава повинна спочатку продемонструвати свою відданість основним цінностям і принципам ЄС, включно з демократією, верховенством права, правами людини і захистом меншин. Це передбачає створення та підтримку стабільних інституцій, які можуть гарантувати ефективне впровадження та дотримання цих принципів. Крім того, країна-кандидат повинна розвивати функціонуючу ринкову економіку, здатну протистояти конкурентному тиску та ринковим силам всередині ЄС. Це передбачає широкий спектр економічних реформ, як-от приватизація, лібералізація або, навпаки, посилення регуляції, зміцнення фінансових та регуляторних інституцій.

З часом ЄС удосконалив і розширив критерії вступу, додавши нові сфери політики та специфічні вимоги для окремих країн. У 2020 році було запроваджено оновлену методологію задля «зміцнення довіри шляхом ще більшого зосередження на фундаментальних реформах, необхідних для успіху на шляху

до ЄС»³. Оновлена методологія приділяла більшу увагу кластеру «Фундаментальні реформи», який є першим кластером, що відкривається на початку процесу приєднання та залишається відкритим до самого завершення. Це робить цей кластер найдовшим у переговорах. До нього входять Глави 23 і 24 (глави, присвячені верховенству права), Глава 5 (Публічні закупівлі), Глава 18 (Статистика) та Глава 32 (Фінансовий контроль). Крім того, новий підхід у процесі переговорів щодо приєднання до ЄС включає до цього кластеру додаткові тематичні напрямки, наприклад: функціонування демократичних інституцій, реформи державного управління та економічні критерії. Глави, присвячені верховенству права, залишаються центральними у переговорах, з акцентом на фундаментальні аспекти функціонування демократичних інституцій, реформу державного управління та підтримку економічних реформ. Як результат, загальний темп переговорів у Кластері «Фундаментальні реформи» залежить від фундаментальних реформ у галузі верховенства права (Глави 23 і 24), а також у інших тематичних напрямках «Фундаментальних реформ»⁴.

Основний правовий документ, що регулює цей процес, – стаття 49 Договору про ЄС.

Основними етапами процесу вступу будь-якої країни до ЄС є такі:

1. ПОДАННЯ ЗАЯВКИ НА ВСТУП

Країна, що прагне стати членом ЄС, подає офіційну заявку до Ради ЄС. Ця заявка повинна відповідати Копенгагенським критеріям, встановленим у 1993 році. Вони охоплюють:

- ▶ політичні критерії (стабільність демократичних інституцій, верховенство права, дотримання прав людини, захист меншин);
- ▶ економічні критерії (функціонуюча ринкова економіка, здатність конкурувати в ЄС);
- ▶ узгодження законодавства (здатність виконувати зобов'язання членства, зокрема щодо впровадження законодавства ЄС).

Крім цих критеріїв, ЄС наголосив, що його інституції також мають бути підготовлені до прийняття нових членів. Копенгагенські критерії стали важливими орієнтирами для нових країн-членів, надаючи потенційним кандидатам значні стимули для проведення політичних, правових та економічних реформ. Однак рішення про відповідність кандидатів цим критеріям залишалося політичним (формальним), тому їх застосування не завжди було повністю об'єктивним⁵.

3 Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en (date of access: 17.11.2024).

4 Početna - EU u Srbiji. URL: https://euinfo.rs/plac3/wp-content/uploads/2023/04/ToR_MEI_Horizontal_Cluster1_roadmap-for-democracy.pdf (дата звернення: 17.11.2024).

5 Copenhagen Criteria. Oxford Reference. URL: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095637775> (date of access: 17.11.2024).

2 Міністерство Фінансів України. Виконання Угоди про Асоціацію з ЄС. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vikonannya-ugodi-pro-asociaciju> (дата звернення: 17.11.2024).

2. НАДАННЯ ВИСНОВКУ ЩОДО ЗАЯВКИ

На цьому етапі ЄК надсилає спеціальний опитувальник країнам, які подали свої заявки на вступ. Відповіді на опитувальник мають стати основою майбутнього висновку ЄК щодо заявки.

3. НАДАННЯ СТАТУСУ КАНДИДАТА

Якщо ЄК, Європейський Парламент та країни-члени ЄС одностайно схвалюють заявку, країна отримує статус кандидата. Проте цей статус ще не означає автоматичного вступу – країна має пройти переговорний процес.

4 ПЕРЕГОВОРИ ПРО ВСТУП

Цей етап є найдовшим і складається з розділів *acquis*, що стосуються різних аспектів правової системи та економічної політики. 35 розділів *acquis* містять ключові питання, необхідні для гармонізації законодавства країни-кандидата з правом ЄС^{6,7}. Ці розділи спрямовані на повну адаптацію законодавства та норм країни до стандартів ЄС у всіх сферах життя. Вимоги стосуються адаптації національного законодавства до законодавства ЄС (*acquis communautaire*)⁸. Серед ключових розділів *acquis*, яким буде приділено окрему увагу в цьому звіті, слід назвати розділи 23 (питання судустрою та основоположних прав) і 24 (питання справедливості, свободи та безпеки). Переговори про приєднання до ЄС прогресують, коли відкриваються кластери та закриваються глави. Повністю процес переговорів завершується лише тоді, коли всі Глави європейських *acquis* закриті. Важливо зазначити, що на етапі переговорів Глави закриваються лише умовно і можуть бути знову відкриті у випадку регресу або значного розширення правової бази ЄС. Глави 23 і 24, присвячені верховенству права, вважаються «блокуючими главами», оскільки прогрес у цій сфері впливає на динаміку всього переговорного процесу, зокрема на темпи відкриття кластерів і закриття інших Глав.

5. УГОДА ПРО ВСТУП

Після успішного завершення переговорів підписується угода про вступ, яку мають схвалити ЄК, Європейський Парламент і всі країни-члени ЄС. Країна-кандидат також повинна ратифікувати цю угоду на національному рівні, зазвичай через парламент та/або референдум.

6. ФІНАЛЬНА РАТИФІКАЦІЯ ТА ВСТУП

Після завершення ратифікації угоди країна стає повноправним членом ЄС з правами та обов'язками, які визначаються договором. Країна повинна дотримуватися всіх норм, що діють у ЄС.

Дотримуючись цього комплексного процесу, країна-кандидат може працювати над тим, щоб стати повністю інтегрованим і повноправним членом ЄС. Кандидат може скористатися значними перевагами економічної, політичної та соціальної інтеграції, включно з доступом до єдиного ринку ЄС, розширенням торговельних та інвестиційних можливостей, посиленням політичного впливу, а також соціальним та культурним обміном. Однак вступ до ЄС також вимагає від кандидата взяти на себе низку обов'язків і зобов'язань, як-от узгодження своїх законів і політики з *acquis communautaire* ЄС, участь у процесах ухвалення рішень у ЄС і фінансовий внесок до бюджету Союзу. Виконання цих вимог може бути пов'язане зі значними труднощами, але загальні переваги членства в ЄС зазвичай перевершують витрати для країн-кандидатів, які готові здійснити необхідні реформи та адаптацію.

6 Вони охоплюють вільний рух товарів, робочої сили, послуг і капіталу, публічні закупівлі, конкуренцію, інтелектуальну власність, фінансові послуги, економічну та податкову політику, соціальну політику, освіту та культуру, охорону здоров'я, транспорт, енергетику, охорону навколишнього середовища, права споживачів і захист здоров'я, статистику, соціальні права, митний союз, зовнішні відносини, безпеку та оборону, судову систему і права людини, юстицію, свободу та безпеку, науку і дослідження, фінансовий контроль, фінансові та бюджетні положення, аудит, сільське господарство і рибальство, регіональну політику та ін.

7 Chapters of the acquis. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en (date of access: 17.11.2024).

8 Процес вступу до ЄС: крок за кроком. URL <https://euneighbourseast.eu/uk/news/publications/procesz-vstupu-do-yes-krok-za-krokom/> (дата звернення: 17.11.2024 р.).

ОПИС РОЗДІЛУ 23

«СУДОВА ВЛАДА

ТА ОСНОВОПОЛОЖНІ

ПРАВА» І РОЗДІЛУ 24

«ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА ТА

БЕЗПЕКА» ACQUIS ЄС

Acquis communautaire (acquis) – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Для цілей переговорів виокремлено 35 розділів *acquis*. Розділи 23 і 24 *acquis* є ключовими в процесі інтеграції в ЄС, оскільки вони зосереджені на верховенстві права та захисті основних прав. Відповідно до Копенгагенських критеріїв, країна-кандидат повинна гарантувати стабільність інституцій, що забезпечують демократію, верховенство права, права людини та захист меншин. Саме ці елементи згодом стали основою розділів 23 і 24, які відіграють вирішальну роль у переговорах про вступ, стимулюючи реформи в країнах-кандидатах.

У 2012 році в процесі чергового розширення ЄС був запроваджений новий підхід до переговорів. Відтоді ЄС наголошує на важливості цих розділів *acquis*, вимагаючи від країн-кандидатів досягти значного прогресу в судовій реформі, боротьбі з корупцією та захисті прав меншин як частини вимог для вступу до ЄС. Ці зміни зумовили більш комплексне та суворе оцінювання готовності країни до членства в ЄС, гарантуючи, що нові члени повністю віддані дотриманню основних цінностей та принципів ЄС.

Розділ 23 містить питання судоустрою та основоположних прав. ЄС вказує, що *«політика ЄС у сфері судочинства та основоположних прав спрямована на підтримку та подальший розвиток Союзу як простору свободи, безпеки та справедливості. Створення незалежної та ефективної судової системи має першорядне значення. Неупередженість, добросовісність і високий рівень судових рішень мають важливе значення для забезпечення верховенства права. Це вимагає твердої прихильності до усунення зовнішнього впливу на судову владу та виділення достатніх фінансових ресурсів і підготовки кадрів. Повинні існувати правові гарантії справедливого судочинства. Також держави-члени повинні ефективно боротися з корупцією, оскільки вона становить загрозу стабільності демократичних інститутів і верховенства права. Міцна правова база та надійні інституції необхідні для підтримки послідовної політики запобігання та стримування корупції.*

Держави-члени повинні забезпечити повагу до основних прав і прав громадян ЄС, гарантованих законодавством і Хартією основних прав»⁹.

Розділ 24 стосується правосуддя, свободи та безпеки. Він охоплює *«вимоги, пов'язані з розробленням комплексної політики ЄС для вирішення питань міграції, притулку, прикордонного контролю, судового співробітництва в кримінальних і цивільних справах та поліцейського співробітництва»¹⁰*. Країни-кандидати повинні продемонструвати, по-перше, здатність ефективно впроваджувати та застосовувати політику ЄС та міжнародні норми у сфері юстиції, свободи та безпеки, по-друге, наявність ефективних засобів правового захисту від порушень прав і, по-третє, спроможність робити внесок у Шенгенську зону вільного пересування та імплементувати відповідне законодавство. Зокрема, контроль над майбутніми зовнішніми кордонами ЄС є надзвичайно важливим для забезпечення цілісності та розширення Шенгенської зони.

Успішне виконання вимог цих розділів має важливе значення для країни-кандидата, щоб продемонструвати свою готовність і відданість цінностям, принципам і політиці ЄС. Це гарантує, що країна-кандидат повністю готова взяти на себе відповідальність і зобов'язання, пов'язані з членством у ЄС, що сприятиме цілісності та стабільності Союзу в цілому.

Розділи 23 і 24 *acquis* акцентують увагу на важливості таких цінностей, як верховенство права, права людини та боротьба з корупцією, і в деяких аспектах вони надають цілком конкретні інструкції. Наприклад, у сфері прав людини існує великий перелік директив, які країни-кандидати мають імплементувати, а також конкретні вимоги щодо боротьби з наркотиками. Однак відсутність чітких критеріїв у певних частинах цих розділів створює додаткові труднощі для країн-кандидатів. Це ускладнює процес адаптації, оскільки країни повинні не лише декларувати своє прагнення дотримуватися європейських цінностей, але й самостійно розробляти механізми їхньої реалізації в національному законодавстві.

Іншим важливим питанням, на думку експертів, є правильне формування індикаторів вимірювання (benchmarks) прогресу країни в межах переговорного процесу щодо вступу країни до ЄС. Різні показники та опитувальники можуть створювати хибне враження про ситуацію в країні. Це насамперед стосується питань запобігання та протидії корупції. Наприклад, опитування щодо сприйняття корупції в суспільстві іноді можуть створювати враження, що її рівень у країні можна точно оцінити за певними числовими показниками. Проте визначити реальний рівень таких злочинів надзвичайно складно. Наприклад, можна провести опитування щодо корупції, з

9 Chapters of the acquis. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en (date of access: 17.11.2024).

10 Там само.

якою стикаються громадяни, або щодо політичної корупції, але результати часто залежать від багатьох чинників і не дають точних даних про високорівневу корупцію. Також можна аналізувати законодавче та інституційне середовище та результати роботи правоохоронних органів, але залишається невизначеність щодо того, чи є зростання кількості вироків результатом більш жорсткої боротьби з корупцією, чи це свідчить про збільшення кількості таких правопорушень¹¹.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЮВИХ ІНДИКАТОРІВ У КЛАСТЕРІ «ОСНОВИ ПРОЦЕСУ ВСТУПУ ДО ЄС»: ДОСВІД ЗАХІДНИХ БАЛКАН

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ЦІЛЮВИХ ІНДИКАТОРІВ

Верховенство права і повага до основоположних прав – принципів цінності ЄС. Тож до кандидатів у члени ЄС виставляються умови щодо відповідності цим цінностям задля подальшого вступу в ЄС.

Високий рівень верховенства права розглядається як одна з обов'язкових вимог для вступу країни-кандидата до ЄС. Однак у ЄС спостерігається розчарування досвідом п'ятої хвилі розширення. Йдеться про вступ Болгарії та Румунії, які не змогли завершити реформи судової системи та боротьби з організованою злочинністю та корупцією до моменту приєднання до ЄС¹².

Саме тому переговорна рамка для Хорватії, затверджена у 2005 році, вперше містила окремий розділ законодавства ЄС – розділ 23 «Судова влада та основоположні права». Також було запроваджено систему цільових індикаторів (benchmarks)¹³. Зокрема, Хорватія мала початкові і заключні цільові індикатори для розділів 23 та 24.

У 2011 році Єврокомісія запропонувала розширити застосування цільових індикаторів, додавши так звані «проміжні бенчмарки». Першою країною, яка зіткнулася із завданням виконати проміжні індикатори, була Чорногорія, яка розпочала процес перемовин у 2012 році. Проміжні індикатори застосовуються тільки для двох розділів законодавства ЄС (23 і 24 розділи)¹⁴, щоб наголосити в процесі перемовин на питаннях верховенства права, боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Переговорні рамки інших країн-кандидатів також передбачають особливий акцент на розділах 23 і 24, які входять до кластера «Основи процесу вступу до ЄС». Це означає, що кластер «Фундаментальні реформи» відкриваються першими в переговорах і закриваються останніми. Протягом багатьох років країни-члени ЄС з різних причин гальмували переговорний процес цих країн-кандидатів. Північна Македонія була змушена змінити назву своєї країни через суперечку з Грецією та вносити зміни до Конституції через суперечку з Болгарією. Ці політичні вимоги навіть було зафіксовано в переговорній рам-

¹² Там само

¹³ Там само

¹⁴ Навіть більше, для Сербії наразі існує можливість створення проміжних індикаторів для Глави 35. Унікальність для Сербії полягає в тому, що Глава 35 пов'язана із нормалізуючою відносин з Приштиною (Косово).

¹¹ The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24. Clingendael. URL: <https://www.clingendael.org/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24> (date of access: 17.11.2024).

ці. Усі ці події в Західних Балканах не мають прямого стосунку до переговорного процесу, проте значно впливають на його динаміку. Затримки, як у випадках Північної Македонії та Албанії, часто зумовлені політичними питаннями та чутливими двосторонніми відносинами, як-от між Північною Македонією та Болгарією. Однак навіть після початку переговорів прогрес у реформах залишається повільним, про що свідчать приклади Сербії та Чорногорії, які ведуть переговори вже понад десятиліття.

Інші країни-кандидати перебувають на ще більш ранньому етапі. Тому досвід Чорногорії і Сербії є найцікавішим для розуміння того, як працює система індикаторів у сфері боротьби з корупцією.

Першою країною, яка мала початкові цільові індикатори у сфері боротьби з корупцією при вступі до ЄС, була Хорватія. Вона мала підготувати Національну антикорупційну програму та пов'язані з нею плани дій, що передбачали¹⁵:

- a) створення ефективного інституційного механізму координації для реалізації та моніторингу антикорупційних зусиль;
- b) ефективність законодавства щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній у подоланні корупції;
- c) заходи для запобігання конфлікту інтересів.

Чорногорія та Сербія також як початкові цільові індикатори у сфері боротьби з корупцією отримали завдання підготувати відповідні плани дій.

Під час перемовин про вступ Хорватії проміжні цільові індикатори не застосовувалися. Чорногорія і Сербія отримали від Єврокомісії по 14 проміжних індикаторів у сфері боротьби з корупцією. Більшість із них подібні між собою для обох країн, зокрема щодо декларації активів, прийому на роботу державних службовців, фінансування політичних партій, впливу антикорупційних заходів у чутливих сферах, моніторингу розслідувань та покарань у сфері запобігання корупції, захисту викривачів. Інші цільові індикатори відрізняються та/або враховують специфіку законодавства цих країн.

Антикорупційні проміжні цільові індикатори, висунуті Єврокомісією для Сербії та Чорногорії, можна умовно розділити на чотири групи:

- ▶ **стратегічні документи** – необхідність створення планів дій, стратегій, дорожніх карт тощо, які описуватимуть подальші реформи у сфері боротьби з корупцією;
- ▶ **законодавчі вимоги** – прийняти необхідне законодавство, виконання рекомендації GRECO тощо (наприклад, прийняти закон про захист викривачів, внести зміни до закону про фінансування політичних партій, перегляд Кримі-

нально-процесуального кодексу);

- ▶ **інституційні вимоги** – створення нових органів для боротьби з корупцією або забезпечення спроможності, незалежності та ефективності вже наявних (наприклад, Чорногорії було висунуто вимогу про створення Агентства із запобігання корупції, також один із проміжних цільових індикаторів передбачав підвищення спроможності Міністерства внутрішніх справ щодо розслідування фінансових злочинів, створення Офісу з повернення активів);
- ▶ **моніторинги (track records)** – збір статистики та іншої інформації, яка на регулярній основі надається Єврокомісії (наприклад, про розслідування справ у сфері боротьби з корупцією, конфіскацію активів, випадки конфлікту інтересів, заходи щодо боротьби з корупцією у чутливих сферах).

Міністерство юстиції регулярно, кожні шість місяців звітує перед Єврокомісією про виконання проміжних цільових індикаторів¹⁶. Для моніторингів складають спеціальні таблиці (Track Record tables), які містять статистику, передбачену проміжними цільовими індикаторами.

Незважаючи на те що перемовини за розділом 23 було розпочато з Чорногорією у 2013 році, а з Сербією у 2016 році, прогрес у сфері боротьби з корупцією залишається помірним. У 2023 році Єврокомісія оцінювала готовність обох країн до членства у сфері боротьби з корупцією як «деякий рівень підготовки»¹⁷. У звіті щодо Сербії Єврокомісія наголошувала, що «все ще потрібно створити умови для їх (проміжних цільових індикаторів) імплементації»¹⁸.

Ситуація з виконанням проміжних цільових індикаторів Чорногорією є більш позитивною. Зокрема, в документі, підготовленому до 16-ї міждержавної конференції щодо вступу Чорногорії до ЄС, вказано, що «ЄС погоджується, що Чорногорія загалом виконала проміжні цільові індикатори»¹⁹. Але водночас зазначено, що «корупція залишається проблемою в Чорногорії, і наголошується на необхідності активізувати зусилля щодо подальшого впровадження ефективних антикорупційних політик на основі верховенства права, а також належного управління коштами ЄС»²⁰.

Серед однозначно позитивних змін у сфері бороть-

16 United Nations Office on Drugs and Crimes. Republic of Serbia Enhancing the effectiveness of anti-corruption bodies Contribution for the 11th session of the Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption (June 9-10, 2020). URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2020-June-9-10/Contributions/Serbia_EN.pdf (дата звернення: 17.11.2024).

17 Strategy and Reports. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports_en (date of access: 17.11.2024).

18 EUR-Lex - 52023DC0690 - EN - EUR-Lex. EUR-Lex - Access to European Union law - choose your language. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0690> (date of access: 17.11.2024).

19 EUROPEAN UNION COMMON POSITION Chapter 23: Judiciary and fundamental rights. URL <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-13-2024-INIT/en/pdf> (date of access: 17.11.2024).

20 Там само

З ЯКИМИ ВИКЛИКАМИ ЗІТКНУЛИСЯ ЗАХІДНІ БАЛКАНИ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЦІЛЬОВИХ ІНДИКАТОРІВ І ЯК ЇХ МОЖНА ПОДОЛАТИ

би з корупцією було виконання індикатора щодо створення Агентства із запобігання корупції. ЄК зазначила, що результати у сфері запобігання корупції в Чорногорії поліпшилися завдяки роботі цього агентства. Останнє опитування громадської думки щодо діяльності агентства показало, що 78,5 % громадян довіряють його роботі²¹.

Проблема виконання цільових індикаторів і прогресу у сфері боротьби з корупцією для балканських країн зумовлена кількома чинниками.

Політична воля є одним з основних чинників, які впливають на прогрес у реформах у сфері боротьби з корупцією. Наприклад, у Сербії та й інших країнах Західних Балкан політичні еліти воліли б зберегти статус-кво і не дуже зацікавлені в реформах²².

Деяким із проміжних цільових індикаторів бракує конкретики та вимірюваності, вони сформульовані в загальних термінах і/або за цими формулюваннями немає суті проблеми, що призводить до неоднозначних трактувань та політичного торгу під час оцінювання виконання індикаторів.

Відсутність конкретних моделей у ЄС виконання вимог, визначених в індикаторах, залишає країнам-кандидатам свободу вибору моделі втілення цих реформ. У результаті країни можуть обирати такі моделі, які змінюють тільки форму, але не стосуються суті проблеми²³.

Виконання цільових індикаторів краще працює, коли країна має «проміжні винагороди» (наприклад, участь країн-кандидатів у роботі органів ЄС)²⁴. Процес вступу до ЄС є довгим, особливо для країн Західних Балкан, і перспектива членства може бути надто віддаленою, щоб бути стимулом для виконання проміжних цільових індикаторів.

Аналіз досвіду різних країн Західних Балкан за різними індикаторами показує, що законодавчі зміни втілюються простіше, ніж практичне впровадження²⁵.

Цільові індикатори у сфері верховенства права з'явилися тільки після п'ятої хвилі розширення ЄС. Певним політичним силам у країнах-кандидатах такі вимоги можуть здаватися несправедливими, адже деякі країни-члени ЄС мають проблеми з верховенством права та ефективністю боротьби з корупцією²⁶. Однак до цих країн таких детальних вимог під час вступу не висували. Тому політичні сили, скептично налаштовані щодо членства в ЄС, можуть описувати запровадження цільових індикаторів як спеціальні перешкоди для просування в ЄС.

Країнами Західних Балкан, які вже мають досвід виконання цільових індикаторів у кластері «Основи процесу вступу до ЄС», а саме розділів 23 «Судова влада та основоположні права» і 24 «Юстиція, свобода та безпека», є Сербія та Чорногорія. Цільові індикатори розробляє ЄК та країни-члени ЄС. У Сербії не було жодних проблем із виконанням початкових цільових індикаторів, які передбачають розроблення дорожніх карт у сфері верховенства права, демократичних інституцій та реформи державного управління. Ситуація ускладнилась після того, як Єврокомісія перейшла до наступного етапу і розробила проміжні цільові індикатори, надіславши їх уряду Сербії для виконання.

Проміжні цільові індикатори в Сербії виявились дуже загально сформульованими, також їх було складно вимірювати, а отже й виконувати. Оскільки проміжні цільові індикатори було розроблено вперше саме для Західних Балкан, ніхто на практиці не знав, як це реалізувати. Відсутність чітких, конкретних, вимірюваних, досяжних, значущих та обмежених у часі вимог ускладнює для країн-кандидатів розуміння того, які саме реформи їм потрібно провести. Наприклад, незалежна судова система може бути побудована різними способами. Правила, які успішно працюють у державах-членах ЄС із тривалими демократичними традиціями, можуть не підходити для країн із перехідною економікою. Крім того, заходи, які є ефективними в країнах із перехідною економікою, як-от масштабна перевірка суддів і прокурорів та можливе їх звільнення, можуть іноді вступати в конфлікт з європейськими стандартами, як-от безстрокове призначення суддів²⁷. Коли проблеми з індикаторами стали очевидні у Сербії, змінити ситуацію вже було неможливо. Сербія має отримати заключні цільові індикатори, і нині йдуть розмови про те, як можна вплинути на їхнє формулювання.

З огляду на досвід Сербії, Україні варто вже зараз паралельно з розробленням початкових бенчмарків, а саме дорожніх карт, розробляти проміжні бенчмарки, щоб мати змогу вплинути на їхнє формування. Найкраще це завдання може виконати громадянське суспільство, адже саме йому притаманна роль активного адвоката України в ЄС. Іншою проблемою є брак чіткості та прозорості у процесі формування цих цільових показників. Хоча ЄК базує їх на процесі

21 Montenegro: In the Jaws of Corruption and Foreign Malign Influence. International Republican Institute. URL: <https://www.iri.org/resources/montenegro-in-the-jaws-of-corruption-and-foreign-malign-influence/> (date of access: 17.11.2024).

22 Reforming from the Bench - Marking Offside [Comparative Analysis] - EPI. URL: <https://epi.org.mk/post/8658?lang=en> (date of access: 17.11.2024).

23 Reforming from the Bench - Marking Offside [Comparative Analysis] - EPI. URL: <https://epi.org.mk/post/8658?lang=en> (date of access: 17.11.2024).

24 Там само

25 Там само

26 The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24. Clingendael. URL: <https://www.clingendael.org/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24> (date of access: 17.11.2024).

27 The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24. Clingendael. URL: <https://www.clingendael.org/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24> (date of access: 17.11.2024).

скринінгу, залишаються питання щодо того, як саме держави-члени впливають на їх розробку, особливо щодо початкових, проміжних та кінцевих бенчмарків. Враховуючи ці особливості, Україні варто провести такий аналіз і розпочати роботу над проміжними цільовими індикаторами і запропонувати їх європейській спільноті.

Відповідно, це робота передбачає аналіз цільових індикаторів в антикорупційній сфері, і буде запропоновано проміжні та заключні цільові індикатори, які українське громадянське суспільство та український уряд можуть уже активно адвокатувати, щоб не втрачати час і не опинитись у ситуації Сербії, коли змінити щось було вже пізно²⁸.

Україна вже тривалий час активно реформує судову систему та бореться з корупцією. Перші важливі кроки в цьому напрямі було зроблено після Революції Гідності у 2014 році. Відтоді під пильним наглядом європейських та міжнародних партнерів, а також за підтримки громадянського суспільства уряд України впроваджує різноманітні реформи, спрямовані на зміцнення верховенства права та подолання корупції. Безперечно, питання запобігання та протидії корупції разом із реформуванням судової системи завжди було пріоритетом у порядку денному реформ в Україні. Завдяки цьому ситуація в Україні суттєво відрізняється від тієї, яка склалася в країнах Західних Балкан на початку їхніх переговорних процесів із ЄС.

Постійний моніторинг з боку провідних європейських та міжнародних організацій дає змогу оцінювати прогрес України у впровадженні антикорупційних реформ. Це спрощує процес відстеження ключових індикаторів реформ у межах переговорів між ЄС та Україною щодо її вступу до Євросоюзу.

АНАЛІЗ ЗВІТІВ МІЖНАРОДНИХ, ЄВРОПЕЙСЬКИХ МІЖУРЯДОВИХ ТА НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Під час переговорного процесу в межах кластера «Основи процесу вступу до ЄС» Україна стикається з багатьма викликами та вимогами. Одним із ключових питань, яке Україна повинна вирішити, є проблема корупції, яка вже довгий час підриває демократичний та економічний розвиток країни²⁹. Для того щоб приєднатися до ЄС, Україна має продемонструвати стійку прихильність до боротьби з корупцією на всіх рівнях влади та суспільства. Для цього потрібно впровадити потужне антикорупційне законодавство, створити ефективні правоохоронні органи, а також забезпечити прозорість і підзвітність у державних інституціях.

Нинішній стан антикорупційних зусиль в Україні є нестабільним та недостатньо ефективним. Незважаючи на впровадження важливих реформ у цій сфері, корупція залишається значною проблемою, зумовленою глибоко вкоріненими суспільними настроями та історією корупційних практик³⁰. Конфлікт із Росією ще більше загострив ситуацію, порушивши торговельні та економічні зв'язки, що створило нові можливості для поширення корупції³¹.

Для подолання цих викликів Україна має взяти комплексних і багатосторонніх заходів, зокрема щодо зміцнення правової та інституційної бази антикорупційних зусиль, підвищення незалежності та спроможності правоохоронних органів, а також формування культури доброчесності та прозорості в державному секторі³². Зрештою, здатність України успішно реалізувати ці антикорупційні заходи стане вирішальним чинником, що визначатиме її готовність до вступу в ЄС.

Україна довгий час перебуває під пильною увагою міжнародних та європейських партнерів, які стежать за її прогресом у сфері боротьби з корупцією. Західні партнери приділяють значну увагу антикорупційним реформам в Україні з кількох причин. По-перше, враховуючи суттєву фінансову та військову допомогу,

29 Sukhono, V., Pavlenko, L., Krukhal, O., Ivanovska, A., & Maletov, D. (2021). Forms of committing corrupt abuses of public finances and ways to counteract them in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 10(39), 149–158. <https://doi.org/10.34069/ai/2021.39.03.14>

30 Там само.

31 Sardak, S., Radziyevska, S., & Us, I. (2019). Exports of Ukraine as a global challenge for its future. *SHS Web of Conferences*, 65, 09003. <https://doi.org/10.1051/shsconf/20196509003>

32 OECD. (2013). *Anti-corruption trends in Eastern Europe and Central Asia. In Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013* (pp. 13–22). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264201903-4-en>

28 Матеріали інтерв'ю із Срджаном Майстровичем, головою правління Центру європейської політики, Белград.

яку надають Україні, особливо через триваючий конфлікт, корупція становить серйозний ризик для ефективного та прозорого використання цієї допомоги. Пріоритетність антикорупційних заходів дозволяє західним партнерам гарантувати, що їхня підтримка надійде за призначенням і сприятиме стабільності та стійкості України. По-друге, корупція підриває демократичні процеси, знижує довіру суспільства та заважає належному врядуванню. Сприяння прозорості, підзвітності та верховенству права через антикорупційні реформи зміцнює демократичні інституції та практики в Україні, що є стратегічною ціллю України і відповідає ширшим цілям зовнішньої політики західних партнерів. По-третє, боротьба з корупцією є обов'язковою умовою для стимулювання економічного зростання та інвестицій.

Створення більш передбачуваного та прозорого бізнес-середовища допоможе Україні залучити іноземні інвестиції та забезпечити сталий економічний розвиток, що є критично важливим для її процвітання та інтеграції із західними економіками. Крім того, корупція послаблює державні інститути, підриває верховенство права, робить їх вразливими, чим можуть скористатися зловмисники. Подолання корупції зміцнює сектор безпеки України, поліпшує управління та підвищує загальну стабільність, що особливо важливо в контексті триваючого конфлікту. Нарешті, враховуючи прагнення України приєднатися до ЄС, дотримання його жорстких антикорупційних стандартів є головним завданням. ЄС дав чітко зрозуміти, що боротьба з корупцією є основною умовою для процесу вступу України, і, надаючи пріоритет цим реформам, Україна демонструє свою відданість нормам і цінностям ЄС. Отже, західні партнери надають першочергову увагу антикорупційним реформам в Україні для забезпечення ефективності допомоги, зміцнення демократичних інституцій, стимулювання економічного зростання, підвищення безпеки та підтримки прагнень України щодо вступу до ЄС. Ці реформи є необхідними для стабільності, процвітання та європейської і євроатлантичної інтеграції України.

Під час переговорного процесу Україна має, зокрема, пройти перемовини за кластером «Фундаментальні реформи», які охоплюють питання антикорупційних заходів. Щоб не повторити шлях країн Західних Балкан, ускладнений через низку чинників: відсутність чітких критеріїв, політичний аспект переговорів, адаптацію реформ до національних умов та поступове встановлення бенчмарків, варто зрозуміти, яких саме реформ очікують від України провідні європейські та міжнародні організації.

Сфера запобігання та протидії корупції складається із сукупності блоків, які так чи інакше визначають прогрес/регрес загальної сфери. Сюди належать питання формування і реалізації антикорупційної політики, незалежності спеціалізованих суб'єктів запобігання та протидії корупції, запобігання корупції, розслідування корупційних та пов'язаних з коруп-

цією правопорушень, притягнення до кримінальної, адміністративної, цивільної та дисциплінарної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, міжнародного співробітництва у сфері розслідування корупційних правопорушень тощо. Доволі часто до цієї сфери додають також питання запобігання і протидії корупції в судовій гілці влади.

Як бачимо, ця сфера охоплює доволі значне коло питань, і всі вони є вкрай важливими. Проте у формуванні ключових індикаторів нам варто зосередитись і сформуванню такого переліку блоків, який би був усеохопним і містким водночас. З цією метою слід звернутись до аналізу звітів міжнародних та європейських урядових, міжурядових та неурядових установ, які відстежують прогрес України у сфері боротьби з корупцією за останні роки.

ЗВІТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, яка допомагає встановлювати науково обґрунтовані міжнародні стандарти та знаходити розв'язання соціальних, економічних та екологічних проблем, зокрема у сфері прозорості та доброго врядування. ОЕСР оцінює Україну в межах Стамбульського антикорупційного плану дій³³, який охоплює країни Східної Європи та Центральної Азії.

У 2024 році ОЕСР оприлюднила оцінний звіт 5 моніторингового раунду в межах Стамбульського плану щодо прогресу України в запобіганні та протидії корупції. У 5-му раунді моніторингу використовується методологія, що базується на індикаторах з метою підвищення об'єктивності, послідовності та прозорості експертних оцінок. Оцінка ґрунтується на міжнародних стандартах і результатах попередніх раундів моніторингу, зосереджуючись на таких блоках: **антикорупційна політика, запобігання корупції (декларування активів), діяльність спеціалізованих антикорупційних інституцій та притягнення до кримінальної відповідальності за корупцію**, особливо на високих рівнях. Система охоплює дев'ять сфер діяльності, кожна з яких має чотири індикатори та набір контрольних показників, які поділяються на елементи для забезпечення детального оцінювання. Тобто ОЕСР також встановлює власні ключові індикатори (benchmarks) для оцінювання прогресу України в окремих напрямках.

У напрямі **антикорупційної політики** ОЕСР виділяє такі індикатори:

- 1) обґрунтована та сучасна антикорупційна політика;
- 2) інклюзивний та прозорий процес розроблення політики;
- 3) ефективний процес впровадження політики;
- 4) координація, моніторинг та оцінювання виконання політики.

Три бенчмарки першого індикатора, за оцінкою ОЕСР, виконано майже повністю³⁴. Єдине, на чому наголошують експерти, – це відсутність бюджетного кошторису планування і виконання заходів Антикорупційної стратегії (а не лише заходів, які планує і виконує Національне агентство з питань запобігання

корупції (далі – НАЗК)). Індикатор № 2 містить два основних бенчмарки, які вимірюють процес прозорості та інклюзивності залучення до процесу формування антикорупційної політики, і їх повністю виконано. Найбільше прогалин містять індикатори № 3 та № 4. Через пізнє ухвалення Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки (фактично в середині 2022 року) Державна антикорупційна програма (далі – ДАП) була сформована лише на 3 роки: 2023, 2024 і 2025. Експерти ОЕСР також зазначають про відсутність належного бюджету для реалізації антикорупційної програми³⁵. Серед недоліків процесу координації, моніторингу та оцінювання антикорупційної стратегії вказують на нестачу відповідного персоналу НАЗК. За оцінкою експертів, *«наявність лише 5 співробітників³⁶ унеможливорює належну та ефективну координацію, моніторинг та оцінку імплементації більш ніж 1000 заходів 95 відомствами та 15 робочими групами»³⁷*.

Крім того, НАЗК не опублікувало жодного моніторингового/оцінного звіту (насамперед ідеться про Національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики) щодо виконання ДАП. Було запущено інформаційну систему моніторингу виконання ДАП³⁸, проте вона містить лише статистичний набір даних щодо (не)виконання заходів, передбачених ДАП.

У напрямі **декларації активів** ОЕСР виділяє два основних індикатори: 1) широке, прозоре та цифровізоване розкриття інформації про доходи; 2) неупереджена та ефективна перевірка та правозастосування. За оцінкою звіту ОЕСР, Україна розробила складну систему перевірки майнових декларацій, за адміністрування, ведення та перевірки якої відповідає НАЗК. Агентство має право доступу до різних баз даних для проведення цих перевірок. Попри наявність розвинутої законодавчої бази, Україні бракує фактів ефективного притягнення до відповідальності за порушення норм фінансового контролю. Незважаючи на те що НАЗК передає справи про потенційні порушення, суди накладають санкції лише в деяких випадках. Ефективна перевірка, правозастосування та стримувальні санкції мають вирішальне значення для прогресу в цій сфері. Отже, експерти ОЕСР рекомендують забезпечити безперешкодну перевірку декларацій на основі оцінювання ризиків, зосередивши увагу на високопосадовцях. Процес перевірки має бути впорядкованим, скоординованим і здійснюватися у співпраці з НАЗК та іншими відповідними установами³⁹.

33 Дозволимо собі не погодитись із цією оцінкою, оскільки значна сума витрат державного бюджету нині спрямована на підтримку економіки та військові витрати, необхідні для відбиття збройної агресії. Тому очевидно, що інші витрати бюджету можуть скорочуватись шляхом непопулярних рішень.

34 На момент проведення оцінювання.

35 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2024).

36 Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/> (дата звернення 17.11.2024)

37 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2024).

33 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2024).

34 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2024).

За напрямом **діяльності спеціалізованих антикорупційних органів** ОЕСР виділяє такі індикатори ефективності:

- 1) спеціалізація слідчих і прокурорів;
- 2) спеціалізація у виявленні, відстеженні, управлінні та поверненні незаконних активів;
- 3) призначення керівників спеціальних органів розслідування та прокуратури;
- 4) повноваження та прозорість спеціалізованих слідчих і прокурорів⁴⁰.

Більшість індикаторів ОЕСР оцінює позитивно. Передовсім це стосується спроможності спеціальних органів в Україні виявляти, відстежувати, управляти та повертати незаконні активи. Цей мандат у країні належить Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). Експерти ОЕСР зазначають, що в Україні є ціла система органів, відповідальних за питання виявлення, відстеження, управління та повернення незаконних активів: АРМА, НАЗК, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Офіс Генерального прокурора, Міністерство юстиції України. На їхню думку, Україні слід уніфікувати підходи до цих питань і належним чином розподілити повноваження між усіма залученими суб'єктами.⁴¹

Також у звіті вказано на недоліки, а саме щодо незалежності керівника спеціального органу розслідування (НАБУ), зокрема на відсутність чітких і прозорих підстав для відсторонення керівника (директора), чіткої та послідовної процедури відсторонення, а також публікації інформації про результати відсторонення. Діяльність спеціальних органів досудового розслідування та органів прокуратури також потребує поліпшення в частині публікації інформації щодо закритих кримінальних проваджень та підстав для їх закриття. Нині така інформація подається у звіті про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування, проте в цьому звіті бракує деталізації підстав.⁴²

Останнім напрямом, за яким ОЕСР оцінює прогрес України у сфері запобігання та протидії корупції, є **притягнення до кримінальної відповідальності за корупцію**. ОЕСР переважно оцінює статистичні показники виявлення та розслідування різноманітних корупційних правопорушень, застосування окремих видів покарання за вчинення корупційних правопорушень, (не)застосування пом'якшувальних обставин і/або звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, зміну окремих про-

цесуальних норм щодо розслідування корупційних правопорушень тощо. Цей напрям має такі індикатори:

- 1) притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення;
- 2) притягнення до відповідальності юридичних осіб;
- 3) застосування заходів конфіскації майна;
- 4) виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності за корупцію на найвищому рівні.⁴³

За станом виконання всіх вказаних індикаторів ОЕСР оцінила прогрес України як «середній». На думку експертів ОЕСР, Україні бракує успішних справ з виявлення і розслідування хабарництва в приватному секторі, хабарництва з нематеріальною та негрошовою неправомірною вигодою, викритих кейсів хабарництва із залученням іноземного суб'єкта злочину. Також Україні варто адаптувати окремі норми законодавства щодо запровадження запобіжників проти зловживання спеціальними звільненнями від відповідальності за активний підкуп або зловживання впливом у сфері службової діяльності, зокрема, спеціальне звільнення застосовується за умови, що добровільне повідомлення здійснено протягом короткого періоду часу і до того, як правоохоронні органи самостійно дізнаються про злочин, або навпаки – заборону звільнення від відповідальності ініціює хабарництва. Окремо експерти ОЕСР наголошують на необхідності удосконалення питання щодо строків давності розслідування корупційних правопорушень для притягнення винних осіб до відповідальності, оскільки нерідко національним органам розслідування доводилось закривати провадження саме через закінчення строків давності.⁴⁴

У звіті також окрему увагу приділено необхідності розширення видів немайнової кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень для представників приватного сектору, законодавчого розмежування процедур конфіскації майна як виду кримінального покарання, спеціальної конфіскації та цивільної конфіскації з метою оптимізації застосування кожного з цих механізмів та налагодження механізмів міжнародної співпраці щодо здійснення конфіскації активів з-за кордону⁴⁵.

40 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2024).

41 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2022).

42 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2022).

43 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2022).

44 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2022).

45 Review of Anti-Corruption Reforms in Ukraine under the Fifth Round of Monitoring. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/review-of-anti-corruption-reforms-in-ukraine-under-the-fifth-round-of-monitoring_9e03ebb6-en.html (date of access: 17.11.2024).

ЗВІТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

НЕ МЕНШ ВАЖЛИВИМИ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРЕСУ ТА НАПРАЦЮВАННЯ ДОРОЖНЬОЇ КАРТИ РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СФЕРИ Є ВЛАСНЕ БЕЗПОСЕРЕДНІ ВЗАЄМВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС. МОЖНА ВИДІЛИТИ ДЕКИЛЬКА АСПЕКТІВ, ЯКІ СТАНУТЬ У ПРИГОДІ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ БЕНЧМАРКІВ ДЛЯ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕСУ. ПЕРЕДОВСІМ МОВА ЙТИМЕ ПРО РОБОЧИЙ ДОКУМЕНТ ЄК⁴⁶, ЯКИЙ БУЛО ВИДАНО НА ПІДСТАВІ ПРОЦЕСУ ОЦІНЮВАННЯ ЗАЯВКИ УКРАЇНИ НА ВСТУП ДО ЄС.

У **Звіті ЄК**, який охоплює період з 2022 по 2023 роки, основну увагу приділено досягненням України в боротьбі з корупцією та впровадженню антикорупційних реформ, які є критично важливими в контексті наближення країни до стандартів ЄС. Звіт зосереджено на основних напрямках запобігання та протидії корупції: **інституційному, законодавчому, стратегічному (політичному).**

У Звіті наголошено на важливості *інституційної розбудови антикорупційної інфраструктури* в Україні: проаналізовано роботу НАЗК щодо запобігання корупції, зокрема інституційну спроможність Агентства, виконання повноважень Агентства щодо фінансового контролю (електронне декларування), захист викривачів, оцінювання корупційних ризиків та запобігання і виявлення конфлікту інтересів. У Звіті зазначено, що в питаннях декларування на той час (17.06.2024) були недоліки в правилах автоматизованої перевірки електронних декларацій і НАЗК має працювати над тим, щоб їх усунути. Агентству також варто зосередитись на подальшому спрощенні та впорядкуванні методології оцінювання корупційних ризиків, що полегшить діяльність як відповідних органів, так і самого Агентства. Для вдосконалення системи врегулювання конфлікту інтересів НАЗК слід посилити внутрішні процедури, підвищити прозорість своєї роботи та систематично звітувати перед громадськістю про таку діяльність. Також важливо тісно співпрацювати з громадянським суспільством і незалежними медіа, забезпечуючи інформування про значення врегулювання конфлікту інтересів та необхідність удосконалення законодавчої бази для охоплення всіх видів конфлікту інтересів.⁴⁷

Інституційна розбудова спеціалізованих антикорупційних органів розслідування також є одним із напрямів, які Україні слід розвивати й надалі. У Звіті зазначено, що одним із головних досягнень

стало призначення нових керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та НАБУ в результаті прозорого й конкурентного відбору за участю незалежних експертів. Це був важливий крок у забезпеченні незалежності та ефективності цих інституцій. Після призначення нових керівників НАБУ та САП значно активізували свою діяльність, зокрема в розслідуванні справ щодо корупції на найвищому рівні. Щодо необхідних реформ у цій сфері у Звіті зазначено такі: збільшення штату детективів НАБУ, реформування судово-експертної служби, щоб НАБУ могло своєчасно та безперешкодно отримувати експертні знання для розслідувань корупції, забезпечення НАБУ можливості самостійно здійснювати прослуховування телефонних розмов, поліпшення міжвідомчої взаємодії між різними органами досудового розслідування (Бюро економічної безпеки (далі – БЕБ), НАБУ, Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), Служба безпеки України (далі – СБУ), Національна поліція), яким підслідні справи про корупційні правопорушення, обмеження повноважень окремих органів досудового розслідування (СБУ) щодо розслідування корупційних правопорушень, забезпечення прозорості та контролю за доброчесністю в процесі відбору кадрів в органах досудового розслідування.⁴⁸

Ще одним важливим напрямом є *вдосконалення законодавчої бази*. Україна досягла значного прогресу в ратифікації міжнародних договорів та адаптації законодавства для боротьби з корупцією, проте є певні прогалини, які потрібно усунути. Зокрема, Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси України потребують подальшого вдосконалення для підвищення ефективності розслідувань та судових процесів у справах про корупцію. У звіті зазначено, що потрібно запобігати процесуальним затримкам, збільшувати строки досудового розслідування та вдосконалювати процедури укладення угод про визнання винуватості. Окрім цього, законодавча база щодо захисту викривачів корупції є незавершеною, що зумовлює потребу її повного узгодження з нормами ЄС для забезпечення безпеки викривачів та ефективного повідомлення про корупційні (і не тільки) порушення.⁴⁹

Додатковою проблемою є те, що закон про олігархів, хоча і був прийнятий, досі не реалізований. Венеційська комісія рекомендувала відтермінувати його виконання та переглянути доцільність після завершення війни, що вказує на необхідність більш системного підходу до питання деолігархізації. Замість персоніфікованого підходу, запропонованого законом про олігархів, варто застосувати системний підхід, який охоплює такі сфери, як медіа, конкурен-

⁴⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy - Publications Office of the EU, Publications Office of the EU. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en> (date of access: 17.11.2024).

⁴⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

⁴⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

⁴⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

ція, фінансування політичних партій, оподаткування, антикорупційні заходи та заходи з протидії відмиванню доходів. Цей підхід повинен бути впроваджений відповідно до рекомендацій Венеційської комісії. Реформування цих аспектів є обов'язковою умовою для зміцнення правової та інституційної бази України, що сприятиме ефективній боротьбі з корупцією та досягненню високих стандартів, необхідних для інтеграції в ЄС.⁵⁰

Щодо *стратегічного (політичного) напрямку* у Звіті зазначено таке: у червні 2022 року Верховна Рада України затвердила Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки, через два роки після того, як НАЗК, яке відповідає за її розроблення, подало цей документ. Прийнята стратегія окреслює надзвичайно важливі антикорупційні реформи в різних секторах та відіграватиме важливу роль у забезпеченні прозорості та підзвітності в процесах реконструкції в Україні. Водночас очікується, що впровадження цих реформ поступово підвищить ефективність України в переслідуванні та засудженні корупції на високому рівні. Проте затримка в прийнятті стратегії на рівні Верховної Ради України суттєво заблокувала ефективну політичну складову та моніторинг впровадження антикорупційних реформ, що вказує на необхідність перегляду доцільності прийняття стратегії у формі національного закону.⁵¹

На основі стратегії НАЗК розробило ДАП, яка була прийнята Кабінетом Міністрів у березні 2023 року. Програма містить детальні та практичні заходи в різних секторах, а також створює стратегічну основу для зміцнення головних антикорупційних інституцій. Вона містить чіткі показники ефективності для кожного державного органу. Під час ретельного розроблення стратегії та плану дій НАЗК врахувало результати соціологічних опитувань та інших досліджень, зокрема рекомендації та аналіз українських та міжнародних неурядових організацій. НАЗК також консультувалося з незалежними експертами та громадськістю.⁵²

НАЗК відповідає за координацію, моніторинг та оцінювання ефективності впровадження антикорупційної стратегії та ДАП. Завдання Агентства – щоквартально моніторити впровадження заходів, передбачених програмою, та на основі результатів надавати відповідну інформацію українським стейкхолдерам. Поточний рівень впровадження програми є задовільним, зокрема, добре просувається розроблення та повна операціоналізація системи відкритого доступу для моніторингу виконання

САП.⁵³

Загалом у Звіті наголошено, що, попри складні умови, спричинені війною, Україна досягла значного прогресу у впровадженні антикорупційних реформ, що свідчить про її готовність і далі рухатися шляхом європейської інтеграції.⁵⁴

Наприкінці жовтня 2024 року, ЄК видала ще один робочий звіт щодо України⁵⁵, пов'язаний із політикою розширення ЄС. У цьому Звіті вказується, що нещодавні законодавчі зміни посилили операційну спроможність НАБУ і САП, які, зокрема, були пов'язані із збільшенням штату та інституційної незалежності САП. Однак у цій сфері все ще залишаються проблеми, наприклад: відсутність у НАБУ незалежних судово-експертних служб і можливостей для прослуховування телефонних розмов. Критично важливими на думку європейських експертів є посилення механізмів внутрішнього контролю НАБУ, а саме Департаменту внутрішнього контролю НАБУ. Крім того, пріоритетом залишається покращення співпраці між НАБУ та САП шляхом повного розгортання системи електронного управління справами (eCase Management System)⁵⁶.

Стратегічні політичні документи, зокрема Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки та ДАП на 2023-2025 роки, забезпечують надійну дорожню карту. Незважаючи на їх наявність, імплементація ДАП залишається повільною через кадрові та бюджетні обмеження. Рекомендується якнайшвидше оцінити ефективність поточної стратегії та підготуватися до подальших реформ. Законодавча база зазнала значного прогресу, особливо у приведенні її у відповідність до міжнародних стандартів, але необхідні подальші законодавчі реформи у таких сферах, як захист викривачів, укладання угод про визнання винуватості та строки давності для корупційних злочинів⁵⁷.

Ухвалення закону про лобіювання у 2024 році стало помітним кроком, запровадивши прозорість та етичні стандарти лобістської діяльності, а нагляд за нею покладено на НАЗК. Агентство також продемонструвало незалежність і покращило перевірку електронних декларацій завдяки оцінці на основі ризиків. Однак слід продовжувати докладати зусиль для розширення сфери застосування вимог щодо декларування активів та усунення застарілих баз даних. Прогрес України відображає її відданість антикорупційним реформам, але для подальшого просування

50 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

51 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

52 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

53 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

54 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on E

55 EUR-Lex - 52024SC0699 - EN - EUR-Lex. EUR-Lex - Access to European Union law - choose your language. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024SC0699> (date of access: 17.11.2024).

56 EUR-Lex - 52024SC0699 - EN - EUR-Lex. EUR-Lex - Access to European Union law - choose your language. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024SC0699> (date of access: 17.11.2024).

57 Там само

вперед необхідні постійні зусилля, спрямовані на приведення законодавства у відповідність до стандартів ЄС та ОЕСР, а також інституційне зміцнення⁵⁸.

Окремим аспектом взаємодії України та ЄС є **Ukraine Facility Plan** – програма фінансової підтримки України від ЄС. Очікується, що протягом 2024–2027 років 50 мільярдів євро від ЄС буде спрямовано на фінансування державного бюджету, стимулювання інвестицій, а також технічну підтримку реалізації програми⁵⁹. План передбачає реалізацію реформ у декількох напрямках, зокрема запобіганні та протидії корупції, задля подальшої інтеграції України в ЄС.

Розділ 4 Плану присвячено питанням протидії корупції та відмиванню коштів. Проаналізовано останні успіхи України в антикорупційній сфері: призначення керівників спеціалізованих антикорупційних органів (САП, НАБУ, НАЗК), сприяння незалежності таких інституцій, прийняття стратегічних нормативних документів – Антикорупційної стратегії та ДАП. Також визначено пріоритети реформ на строк дії плану (2024–2027 роки) за трьома напрямками:

1. Подальший розвиток інституційних спроможностей антикорупційних органів: метою цієї реформи є насамперед загальне підвищення ефективності діяльності органів антикорупційної інфраструктури та впровадження антикорупційної політики; посилення безпосередньої боротьби з корупцією шляхом удосконалення процесу розслідування корупційних правопорушень. Реформа охоплюватиме три основні напрями: збільшення трудових ресурсів САП, призначення нового голови НАЗК⁶⁰ та підвищення трудових ресурсів Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС).
2. Удосконалення законодавчої бази для більш ефективної боротьби з корупцією: головними завданнями реформи є зміцнення основних антикорупційних інституцій та оптимізація процесу кримінального судочинства, що дасть змогу підвищити ефективність розгляду справ про високорівневу корупцію, водночас убезпечивши його від процесуальних зловживань та неправомірного втручання. Реформа реалізуватиметься за такими напрямками: внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення інституту угод про визнання винуватості; скасування норм щодо розрахунку строків досудового розслідування з моменту реєстрації кримінального провадження до повідомлення про підозру; встановлення норм щодо можливості розгляду окремих справ одноособово суддями ВАКС; прийняття нової Антикорупційної стратегії та ДАП на

період після 2025 року; ухвалення плану дій щодо реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки; впровадження реформи АРМА щодо забезпечення прозорого конкурсного відбору голови Агентства, проведення зовнішнього незалежного аудиту та прозорої процедури управління й реалізації арештованих активів під контролем Агентства.

3. Заходи щодо боротьби з відмиванням коштів: мета цієї реформи полягає у зниженні ризиків відмивання коштів шляхом координації зусиль усіх стейкхолдерів, які беруть участь у цьому процесі, та створенні Єдиного реєстру банківських рахунків фізичних та юридичних осіб. Ця реформа передбачає такі заходи: прийняття плану дій щодо мінімізації ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; планування та проведення Національної оцінки ризиків; прийняття законодавства про створення Єдиного реєстру та технічне забезпечення його функціонування⁶¹.

58 Там само

59 Ukraine Facility Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (дата звернення: 17.11.2024).

60 Станом на сьогодні – виконано.

61 Ukraine Facility Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (дата звернення: 17.11.2024).

ЗВІТИ ГРУПИ ДЕРЖАВ ПРОТИ КОРУПЦІЇ (GRECO)

Європейським моніторинговим механізмом антикорупційних реформ в Україні також є **Група держав проти корупції (GRECO)**, створена Радою Європи для моніторингу антикорупційних стандартів організації в державах-учасниках. Основною метою GRECO є підвищення здатності держав-членів боротися з корупцією через моніторинг дотримання антикорупційних стандартів Ради Європи, виявлення недоліків у національній політиці держав-учасниць та спонукання їх до необхідних реформ. GRECO також надає платформу для обміну найкращими практиками в запобіганні та виявленні корупції⁶². Моніторинг GRECO проводиться шляхом:

- 1) горизонтального оцінювання, на підставі якого надаються рекомендації щодо вдосконалення законодавства та процедур, і
- 2) комплаєнс-оцінювання, на підставі якого оцінюється виконання наданих рекомендацій.

На сьогодні останнім звітом GRECO є комплаєнс-звіт з виконання Україною рекомендацій, наданих у 4 раунді оцінювання України (2017 рік)⁶³. GRECO надає низку рекомендацій для України, спрямованих на підвищення ефективності антикорупційних заходів, особливо щодо запобігання корупції серед депутатів, суддів і прокурорів. Зокрема, в контексті запобігання і протидії корупції йдеться про:

1. Підвищення ефективності контролю за фінансовими деклараціями: важливо забезпечити належний нагляд за поданням і перевіркою фінансових декларацій посадових осіб. Це передбачає розроблення автоматизованої системи перевірок, здатної автоматично зіставляти дані з різних реєстрів і виявляти невідповідності. Потрібно також запровадити апеляційні механізми, які дозволять особам оскаржувати санкції, накладені за порушення під час подання декларацій.
2. Забезпечення доступу НАБУ до активів та баз даних: НАБУ повинно мати безперешкодний доступ до повних декларацій про активи, поданих до НАЗК, а також до всіх національних і регіональних баз даних, необхідних для перевірки цих декларацій. Це передбачає доступ до банківських рахунків і фінансових даних для забезпечення ефективного проведення розслідувань у межах кримінальних справ.
3. Удосконалення правил щодо прийняття подарунків: потрібно знизити поріг прийнятних подарунків для посадових осіб і уточнити по-

няття гостинності, щоб уникнути неправомірного впливу на посадових осіб через подарунки. Крім того, важливо встановити внутрішні процедури для оцінювання та звітування про отримані подарунки, а також правила повернення неприйнятних подарунків.

4. Прозорість і консультації в законодавчому процесі: законодавчі пропозиції повинні обговорюватися з достатнім рівнем прозорості, що передбачає проведення публічних консультацій та експертних слухань у парламентських комітетах. Важливо також встановити чіткі правила щодо прискорених законодавчих процедур і застосовувати їх лише у виняткових і обґрунтованих випадках.
5. Розроблення та прийняття кодексу поведінки для депутатів: потрібно розробити та прийняти кодекс поведінки для депутатів Верховної Ради України, який міститиме детальні вказівки щодо його практичного застосування. Це має охоплювати питання запобігання конфлікту інтересів, правила прийняття подарунків, взаємодію з третіми сторонами тощо.
6. Запобігання обходу обмежень на підприємницьку діяльність депутатів: важливо вжити додаткових заходів для забезпечення дотримання законодавчих обмежень щодо участі депутатів у підприємницькій діяльності. Це може бути посилення моніторингу та виявлення порушень за допомогою цифрових інструментів та інших засобів контролю.
7. Регулювання взаємодії депутатів з лобістами⁶⁴: потрібно розробити законодавство, яке б регулювало взаємодію депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, що прагнуть вплинути на законодавчий процес. Зокрема, мають бути чіткі правила та механізми контролю за такою діяльністю.
8. Посилення внутрішніх механізмів контролю за етикою депутатів: важливо забезпечити наявність ефективних внутрішніх механізмів контролю за дотриманням етичних норм у парламенті. Зокрема, йдеться про впровадження пропорційних і стримувальних санкцій за порушення етичних стандартів⁶⁵.

62 About GRECO - Group of States against Corruption - www.coe.int. Group of States against Corruption. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco> (date of access: 17.11.2024).

63 Насправді, у 2022 році відбувся 5 моніторинговий раунд оцінювання. Проте, через повномасштабну війну Україна була виключено з цього раунду оцінювання.

64 Виконано станом на 2024 рік.

65 GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-1680737207> (date of access: 17.11.2024).

ЗВІТИ ІНШИХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Крім європейських партнерів, Україна також активно співпрацює з міжнародними організаціями, які надають Україні допомогу і можуть встановлювати вимоги щодо її надання та проводити моніторинг їх виконання. Одним із найбільших партнерів у цьому випадку є **Міжнародний валютний фонд (МВФ)**. 31 травня 2023 року Виконавча рада МВФ схвалила чотирирічну програму розширеного фінансування для України (Extended Facility Fund – EFF). Програма EFF реалізується у два етапи (воєнний та післявоєнний). Вона надає доступ до 11,6 млрд спеціальних прав запозичення (еквівалент 15,6 млрд доларів США) кредитного фінансування МВФ і є частиною пакету підтримки України на суму 122 млрд доларів США. Виплати в межах програми залежать від результатів її моніторингу⁶⁶. Останнім на сьогодні є 4 раунд моніторингу⁶⁷.

Аналіз моніторингового звіту МВФ щодо України в частині урядування висвітлює низку ключових напрямів, які потребують подальшої уваги та вдосконалення для зміцнення антикорупційної інфраструктури країни та поліпшення управління державними активами. МВФ наголошує, що українській владі важливо швидко обрати незалежних аудиторів, номінованих міжнародними партнерами, для проведення першого зовнішнього аудиту НАБУ, який має оцінити внутрішні контрольні механізми та захист від витоку інформації і впливу зацікавлених осіб (має бути завершений до кінця вересня 2024 року⁶⁸).

Україна повинна продовжити реалізацію ключових антикорупційних реформ, зокрема забезпечити доступ НАБУ до судово-експертних знань, підвищити кваліфікацію та збільшити штат НАБУ, призначити нових антикорупційних суддів і забезпечити їх необхідними ресурсами, а також внести зміни до законодавства щодо кримінальної відповідальності юридичних осіб. Крім того, потрібно вдосконалити Кримінальний процесуальний кодекс України для оптимізації процесів і наслідків після закінчення строків досудових розслідувань, що дасть змогу збалансувати оперативне та всебічне розслідування кримінальних правопорушень з дотриманням прав учасників судового процесу.

Ще одним важливим міжнародним документом, спрямованим на запобігання і протидію корупції, є

Конвенція ООН проти корупції (UNCAC). Конвенція – глобальний та універсальний документ, який має на меті запобігання корупції, покарання за неї та сприяння міжнародному співробітництву в боротьбі з цим явищем. Вона встановлює глобальні стандарти та механізми боротьби з корупцією, включно із заходами із запобігання, криміналізації корупційних дій, міжнародного співробітництва, повернення активів, отриманих корупційним шляхом, і підтримки антикорупційних органів. Конвенція є обов'язковою для країн, які її ратифікували, і передбачає впровадження заходів, спрямованих на підвищення прозорості та відповідальності в державному управлінні, бізнесі та суспільстві загалом. Вона також формує рамки для міжнародної співпраці в розслідуванні та переслідуванні корупційних справ, а також для повернення незаконно отриманих активів до країн їх походження.

Конвенція передбачає механізм перегляду її імплементації, який забезпечує оцінювання того, як держави-учасниці впроваджують положення Конвенції. Цей механізм був запущений у 2009 році і передбачає проведення регулярних оглядів виконання країнами своїх зобов'язань за Конвенцією. Процес передбачає самостійне оцінювання державами власних зусиль з імплементації та проведення міждержавного взаємного огляду, коли одна або дві країни-учасниці оцінюють виконання Конвенції іншою країною. Моніторинговий процес передбачає аналіз законодавчої, інституційної та практичної реалізації положень UNCAC, зокрема у сфері запобігання корупції, криміналізації корупційних дій, міжнародної співпраці та повернення викрадених активів. Результати оцінювання узагальнюються в офіційних звітах, які обговорюються на міжнародному рівні. На сьогодні останнім звітом з імплементації UNCAC Україною є звіт від 2012 року, який, вочевидь, не відповідає цілям цього дослідження, оскільки його рекомендації є застарілими.

Проте паралельно з офіційними оглядами свої звіти також можуть готувати держави-учасниці, громадські організації. Ці звіти надають альтернативний погляд на імплементацію окремою країною положень UNCAC і часто висвітлюють проблеми, які могли бути пропущені або недостатньо висвітлені в офіційних звітах. Паралельні звіти, підготовлені неурядовими організаціями, можуть містити більш критичний аналіз, конкретні приклади порушень або успіхів у боротьбі з корупцією. Вони допомагають забезпечити прозорість і підзвітність процесу імплементації, а також слугують важливим інструментом для поліпшення антикорупційних заходів у країнах-учасницях UNCAC. Такий звіт нещодавно підготував Інститут законодавчих ідей⁶⁹ як член UNCAC Civil Society Coalition, цей документ висвітлює проблеми імплементації.

66 Національний банк України. Рада МВФ завершила четвертий перегляд програми розширеного фінансування та затвердила виділення траншу обсягом 2,2 млрд дол. США. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/frada-mvf-zavershila-chetvertiy-pereglyad-programi-rozshirenogo-finansuvannya-ta-zatverdila-vidilennya-transhu-obsyagom-22-mlrd-dol-ssha> (дата звернення: 17.11.2024).

67 International Monetary Fund. Ukraine: Fourth Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modifications of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/06/28/Ukraine-Fourth-Review-of-the-Extended-Arrangement-under-the-Extended-Fund-Facility-Request-551207> (date of access: 17.11.2024).

68 Там само

69 New Civil Society Report on Ukraine: Challenges in anti-corruption legislation implementation due to resource shortages, lack of political will, and the Russian invasion | UNCAC Coalition. UNCAC Coalition | A global civil society network promoting the implementation and monitoring of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). URL: <https://uncaccoalition.org/uncacparallelreportukraine/> (date of access: 17.11.2024).

ментації глав II (заходи щодо запобігання корупції) і V (заходи щодо повернення активів) Конвенції.

ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЦЬОГО ЗВІТУ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СТОСУЮТЬСЯ ТАКОГО:

1. Належна імплементація ДАП: Україні потрібно активізувати виконання ДАП, забезпечивши водночас належне внесення змін до нормативно-правових і підзаконних нормативно-правових актів, як це передбачає ДАП. Крім того, Україні варто посилити роль антикорупційних програм (політик) у діяльності органів влади.
2. Підвищення спроможності НАЗК: потрібно а) розширити територіальну присутність НАЗК та забезпечити його ресурсами для ефективного контролю за виконанням антикорупційних заходів на місцевому рівні; б) збільшити можливості НАЗК для перевірки декларацій активів посадових осіб, зокрема шляхом розширення ресурсів і впровадження механізмів для моніторингу змін у способі життя чиновників.
3. Реформування державної служби: відновлення повноцінних конкурсів на посади державної служби та введення механізмів апеляції результатів цих конкурсів є ключовими заходами для забезпечення прозорості та чесності процесу відбору кадрів.
4. Посилення контролю за фінансуванням політичних партій: рекомендовано усунути законодавчі прогалини, що дозволяють обходити правила фінансування політичних партій, та підвищити ефективність відповідальності за порушення в цій сфері.
5. Захист викривачів: потрібно а) вдосконалити механізми захисту викривачів корупції, забезпечити анонімність і конфіденційність їхніх повідомлень, а також посилити відповідальність за порушення прав викривачів; б) вдосконалити платформу для захисту викривачів корупції, залучивши до її роботи всі державні органи, що поліпшить захист осіб, які повідомляють про корупцію.
6. Припинення практики виключення певних товарів з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі»: потрібно утримуватися від виключення окремих товарів, робіт або послуг з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі», що сприятиме збереженню прозорості та конкуренції в закупівельних процесах.
7. Посилення спроможності регуляторних органів перевіряти процеси закупівель: підвищити можливості регуляторних органів для контролю за процесами закупівель, що забезпечить

дотримання законодавства і прозорість використання бюджетних коштів.

8. Посилення захисту прав журналістів і громадських активістів: забезпечити надійний захист прав журналістів і громадських активістів, які ведуть антикорупційну діяльність, щоб запобігти їх переслідуванню та створенню перешкод у їхній роботі.
9. Забезпечення політичної незалежності Генерального прокурора: важливим для України є забезпечення політичної незалежності Генерального прокурора через проведення відкритого конкурсу на цю посаду.
10. Імплементація положень про перевірку кінцевих бенефіціарних власників: потрібно впровадити положення щодо перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб та забезпечити відповідальність за невнесення даних у Єдиний державний реєстр або невчасне їх оновлення.
11. Активізація роботи щодо повернення активів з-за кордону: Україні слід посилити роботу компетентних українських органів з повернення активів, виведених за кордон⁷⁰.

⁷⁰ New Civil Society Report on Ukraine: Challenges in anti-corruption legislation implementation due to resource shortages, lack of political will, and the Russian invasion | UNCAC Coalition. UNCAC Coalition | A global civil society network promoting the implementation and monitoring of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). URL: <https://uncaccoalition.org/uncacparallelreportukraine/> (date of access: 17.11.2024).

ЗВІТИ НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Варто зазначити, що коаліція громадських організацій та аналітичних центрів України оприлюднила **Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту ЄК щодо України у 2023 році**⁷¹. У цьому звіті проаналізовано результати моніторингу стану, проблем і рекомендацій щодо їх вирішення у сферах, охоплених розділом 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту ЄК про Україну за 2023 рік, який є частиною Пакету розширення ЄС. Один із розділів звіту присвячено питанням боротьби з корупцією: спектр окреслених проблем є доволі широким – від аналізу виконання Антикорупційної стратегії і ДАП до окремих питань досудового розслідування корупційних правопорушень.

Зокрема, розглянуто питання впровадження ДАП і Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки. Одна з основних проблем полягає в тому, що багато заходів ДАП сформульовано як масштабні завдання, проте для їх виконання передбачено лише один загальний захід. Це ускладнює моніторинг і відстеження прогресу або регресу у виконанні програми, що створює можливість для виконавців уникати виконання цих заходів або затягувати їх виконання до кінцевого строку – 31 грудня 2025 року. Крім того, строки виконання деяких заходів не завжди є реалістичними, особливо з огляду на можливість виникнення кадрових змін та інших обставин. Деякі заходи потребують перегляду, оскільки вони втратили актуальність через зміну нормативної бази та об'єктивних обставин, хоча сама проблема залишається важливою. Також бракує заходів для вирішення нових проблем, що виникли під час дії воєнного стану, зокрема в транспортній галузі, яка є критично важливою для економіки України. Рекомендаціями щодо усунення цих прогалин є перегляд і переформулювання масштабних заходів ДАП із поділом їх на більш конкретні завдання, а також перегляд строків виконання заходів з урахуванням реалістичних можливостей виконавців. Запропоновано провести аналіз і переглянути суть окремих заходів, враховуючи нові обставини та зміни, щоб нові заходи були спрямовані на досягнення очікуваного стратегічного результату відповідно до поточних умов. Рекомендовано також передбачати індикаторами виконання заходів не лише їх реєстрацію, а й успішну адвокацію та ухвалення нормативно-правових актів. Щодо виконання ДАП основною проблемою є низький відсоток своєчасно виконаних заходів. За даними громадського моніторингу, тільки 7,4 % заходів виконано вчасно станом

на листопад 2023 року, а за даними на березень 2024 року – 18 %. Офіційний моніторинг НАЗК також вказує на недостатній рівень виконання заходів.⁷²

Проблемою є також відсутність дієвих санкцій для виконавців-порушників, що дає змогу уникати відповідальності за невиконання заходів. НАЗК не має достатньої спроможності для змістовного моніторингу виконання ДАП і потребує експертної підтримки, зокрема через інструмент «Відгук громадськості», завдяки якому кожен бажаючий може залишити відгук та/або коментар стосовно виконання/показників виконання конкретного заходу, передбаченого ДАП. Виконавцям ДАП може бракувати людських і фінансових ресурсів для повноцінного виконання заходів, що може стати формальною причиною для невиконання. Рекомендаціями щодо усунення цих проблем є проведення правової дискусії щодо можливості застосування заходів впливу до керівників виконавців у разі невиконання заходів ДАП, а також наділення НАЗК правом вносити приписи відповідним керівникам. Запропоновано створити можливість залишення неперсоніфікованих відгуків громадськості в Інформаційній системі моніторингу ДАП для підвищення прозорості та відповідальності виконавців, а також включення до Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики представників партнерів з розвитку та громадянського суспільства. Щодо Антикорупційної стратегії у звіті наголошено на важливості збереження чинної редакції норми закону, яка передбачає затвердження стратегії парламентом, щоб зберегти політичну відповідальність і волю до боротьби з корупцією^{73 74}.

Один із розділів звіту присвячено діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій (НАБУ, САП, НАЗК та ВАКС), зокрема питанням призначення керівників, незалежності, добору та оцінювання кадрів, дисциплінарної відповідальності, а також зовнішнього аудиту та взаємодії між органами. Окреслено такі основні проблеми: недостатня прозорість і чіткість конкурсних процедур, політичний вплив на процес відбору керівників, недостатня деталізація підстав для звільнення, неефективність внутрішнього контролю та дисциплінарних процедур, відсутність належного зовнішнього аудиту, складнощі у взаємодії між антикорупційними органами та іншими державними установами, недостатня інституційна спроможність для ефективного виконання функцій.⁷⁵

Для усунення цих прогалин рекомендовано внести зміни до законодавства щодо обрання лише одного кандидата на керівні посади НАБУ та САП, посилю-

⁷¹ Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parliament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

⁷² Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parliament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

⁷³ Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parliament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

⁷⁴ Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parliament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

⁷⁵ Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parliament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

ти процесуальну вагу керівника САП, зокрема надати йому право ініціювати кримінальні провадження та погоджувати слідчі дії щодо народних депутатів, створити належні умови для проведення прозорих конкурсів у НАЗК, посилити внутрішній контроль та дисциплінарну відповідальність в антикорупційних інституціях, а також удосконалити зовнішній аудит діяльності НАБУ та САП. Для налагодження взаємодії між органами потрібно поліпшити внутрішню організаційну структуру, забезпечити НАБУ можливість автономного прослуховування, а також розширити можливості електронного кримінального провадження, зокрема для сторони захисту. Крім того, важливо провести аналіз виконання стратегій розвитку антикорупційних інституцій та врахувати його результати під час формування нових стратегічних документів.⁷⁶

Цей розділ також містить питання застосування норм антикорупційного і кримінального законодавства щодо відповідальності за вчинення кримінальних корупційних правопорушень. У цьому контексті існує низка викликів і проблем. Пленум Верховного Суду, який має повноваження надавати роз'яснення щодо застосування законодавства при вирішенні судових справ, не надав жодного такого роз'яснення з моменту свого створення. Це спричинило невизначеність у правозастосуванні, особливо у справах, де фігурують звинувачення у зловживанні владою або привласненні майна. Зокрема, більшість виправдальних вироків у 2022 та 2023 роках стосувалася кримінальних проваджень за статтями 191 та 364 Кримінального кодексу України, що свідчить про недостатню ефективність у доведенні провини обвинувачених.⁷⁷

Крім того, у процесі аналізу ефективності впровадження державної антикорупційної політики було виявлено недоліки у визначенні складу кримінальних правопорушень у Кримінальному кодексі України. Стаття 364, яка регулює питання зловживання владою або службовим становищем, виявилася надто широкою, що призводить до неоднозначного тлумачення і складнощів у правозастосуванні. Аналогічні проблеми виникають зі статтею 369-2, яка встановлює відповідальність за зловживання впливом, але не містить визначення поняття «вимагання», що також створює труднощі в її застосуванні.⁷⁸

Окрім цього, проблема строків давності в корупційних справах залишається невирішеною. ВАКС часто звільняє осіб від кримінальної відповідальності через закінчення строків давності, що підриває ефективність боротьби з корупцією. Хоча в парламенті зареєстровано законопроект, який пропонує скасу-

вати строки давності для тяжких і особливо тяжких корупційних злочинів, вчинених під час воєнного стану, цей підхід може виявитися недостатньо ефективним, оскільки він стосується лише обмеженого кола правопорушень і не враховує особливостей розслідування корупційних справ.⁷⁹

Ще одним важливим аспектом є конфіскація активів, здобутих незаконним шляхом. Хоча ВАКС виніс понад 150 вироків, які передбачають конфіскацію майна, лише незначну частину цих рішень виконано повністю. Це свідчить про наявність суттєвих труднощів у реалізації вироків щодо конфіскації майна, що ставить під сумнів ефективність антикорупційної політики в цій сфері. Крім того, кількість розшуканих активів у 2023 році значно зменшилася, що вказує на проблеми в роботі Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами (АРМА). Інституційна спроможність АРМА є недостатньою, що обмежує можливості агентства ефективно виконувати свої функції. Водночас план заходів із реалізації Стратегії повернення активів на 2023–2025 роки, який мав би містити конкретні кроки щодо вдосконалення роботи державних органів у цій сфері, досі не затверджено.⁸⁰

Для поліпшення ситуації рекомендовано, щоб Верховний Суд надавав роз'яснення щодо застосування кримінального законодавства у справах про корупцію, що сприятиме більшій визначеності в правозастосуванні та підвищенню ефективності боротьби з корупцією. Потрібно також уточнити положення Кримінального кодексу, зокрема статтю 364, щоб узгодити їх із міжнародними зобов'язаннями України, та надати визначення терміна «вимагання» у статті 369-2 для підвищення ефективності правозастосування. Важливо провести публічні консультації щодо узгодження українського законодавства з Конвенцією ОЕСР для забезпечення відповідності міжнародним стандартам боротьби з хабарництвом. Крім того, слід розширити підстави для зупинення перебігу строків давності в корупційних справах та посилити кримінальну відповідальність за окремі корупційні правопорушення, зокрема ті, що пов'язані з перешкоджанням слідству. Також потрібно затвердити план заходів з реалізації Стратегії повернення активів та вдосконалити процедури конфіскації майна, узгодити їх із міжнародними стандартами та забезпечити прозорість у виконанні судових рішень щодо конфіскації.⁸¹

У Тьновому звіті увагу також приділено питанням електронного декларування та виконанню НАЗК повноважень щодо фінансового контролю. У грудні 2023 року парламент України ухвалив Закон

76 Тьновий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

77 Тьновий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

78 Тьновий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

79 Тьновий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

80 Тьновий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

81 Тьновий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

№ 3503-IX, який значною мірою відповідає вимогам Єврокомісії щодо усунення проблем в інститути електронного декларування. Зокрема, цей закон доповнив ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції» новою частиною, яка уточнює порядок проведення повної перевірки декларацій. Тепер перевірка охоплює лише ті об'єкти, які не були перевірені під час попередніх періодів, за винятком випадків, коли НАЗК отримало нову інформацію або нові джерела даних. Водночас було вилучено ч. 7 ст. 51-1, яка раніше не дозволяла перевіряти підстави набуття нерухомості і транспортних засобів, придбаних до обрання або призначення особи на посаду. Попри позитивні зміни, у Законі залишилися норми, що потребують доопрацювання. Наприклад, народним депутатам дозволено не декларувати орендовану нерухомість площею до 75 м², якщо витрати на неї їм компенсуються. Це може призвести до неповного відображення інформації в деклараціях. Крім того, є можливість приховати повну інформацію про активи шляхом зазначення їх у різних розділах декларації, що не буде вважатися порушенням. Це може створити проблеми в практиці декларування, оскільки такі норми можуть бути використані для ухилення від розкриття певної інформації. Іншою проблемою є виключення з числа декларантів керівників відокремлених підрозділів і філій юридичних осіб, що зменшує коло осіб, які можуть бути притягнуті до відповідальності за незаконне збагачення або підлягати цивільній конфіскації. Це може бути непропорційним щодо вимоги розкриття майнової інформації. Водночас нове право декларанта ознайомлюватися з усіма матеріалами повної перевірки може створити можливість використання цієї інформації для впливу на слідство або вимагання матеріалів кримінального провадження.⁸²

Попри ці проблеми, у звіті позитивно оцінено зусилля НАЗК з надання вичерпних роз'яснень для декларантів, а також спроби інтеграції різних баз даних у реєстр декларацій для полегшення процесу заповнення декларацій. Однак такі роз'яснення стають дедалі розлогішими, що ускладнює пошук потрібної інформації для декларантів. Важливо також спостерігати за тим, як на практиці функціонуватимуть нові положення закону і чи будуть вони ефективно застосовуватися для виявлення та запобігання корупції.⁸³

Моніторинг способу життя залишається важливим елементом фінансового контролю. На кінець 2023 року НАЗК провело 552 такі моніторинги, за результатами яких 31 матеріал було направлено до САП та 13 – до інших антикорупційних органів. Проте поки що лише невелика частина матеріалів має подальший розвиток у формі кримінальних або цивільних справ. Хоча НАЗК зробило певні кроки для вдоско-

налення моніторингу способу життя, ще багато роботи не виконано. Зокрема, не вирішено питання щодо чіткого розмежування між моніторингом способу життя та повною перевіркою декларацій, що може призводити до плутанини і невиправданого втручання в приватне життя декларантів. У частині фінансового контролю за поданням електронних декларацій НАЗК досягло певного прогресу, проте все ще є багато проблем. Наприклад, автоматизована перевірка декларацій, запроваджена наприкінці 2023 року, викликає критику через недосконалість і нездатність виявляти серйозні порушення. Декларації, які містять значні суми готівки, криптовалюту або закордонні активи, часто проходять автоматизовану перевірку без належної уваги до цих ризиків, що підриває ефективність усього процесу. Це вказує на необхідність комплексної оцінки бізнес-процесів фінансового контролю і внесення змін до законодавства для вдосконалення процедури перевірок декларацій.⁸⁴

Сфера відновлення звітування політичних партій в Україні має низку серйозних проблем, які потребують вирішення для забезпечення прозорості та підзвітності політичного процесу. Основною проблемою є те, що обов'язок подавати звіти політичними партіями був призупинений на понад три роки, спочатку через пандемію COVID-19, а потім через воєнний стан. Це призвело до того, що діяльність партій залишалася поза публічним контролем, що суттєво знижує рівень довіри до політичних інститутів.⁸⁵

Одним із викликів стало відновлення звітування політичних партій, яке було запроваджено занадто пізно, що негативно вплинуло на системність і послідовність цього процесу. Крім того, було виявлено проблеми в законодавчій базі, зокрема неадекватні вимоги до звітування про внутрішній партійний аудит, що створює можливості для зловживань і приховування інформації.⁸⁶

На рівні НАЗК існують труднощі з перевіркою звітів політичних партій. Недостатня підготовка кадрів, брак практичного досвіду і прозорих критеріїв перевірки звітів створюють ризики формального підходу до контролю за діяльністю партій. Це може призвести до того, що реальні зловживання і корупційні схеми залишаться непоміченими.⁸⁷

Додатковою проблемою є система санкцій за порушення у сфері державного фінансування політичних партій, яка є непропорційною і недостатньо збалансованою. Наприклад, припинення державного фінансування може відбутися за незначні порушення,

82 Тінювий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

83 Тінювий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

84 Тінювий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

85 Тінювий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

86 Тінювий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

87 Тінювий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

що ставить під загрозу стабільність партійної системи. Водночас за незначні порушення передбачено лише символічні штрафи, що не стимулює партії дотримуватися законодавства.⁸⁸

Також викликає занепокоєння ефективність системи електронного звітування POLITDATA, яка, хоч і запущена у 2021 році, досі має технічні проблеми і не є достатньо зручною для використання. Вона не забезпечує необхідної прозорості і доступності інформації для громадськості, що ускладнює аналіз політичних фінансів.⁸⁹

Для вирішення цих проблем Україна має вжити заходів. По-перше, потрібно посилити спроможності НАЗК шляхом залучення додаткових людських ресурсів та запровадження більш ефективної системи розподілу перевірок політичних партій. По-друге, слід переглянути систему санкцій, зробивши її більш пропорційною і збалансованою. По-третє, потрібно модернізувати систему POLITDATA⁹⁰, поліпшивши її функціонал для зручного використання та забезпечення прозорості. І, нарешті, критично важливо забезпечити публічний доступ до звітів політичних партій на триваліший період, що дасть змогу проводити довготривалий аналіз і порівняння діяльності партій.⁹¹

Сфера управління корупційними ризиками, конфлікту інтересів та захисту викривачів в Україні стикається з численними викликами, які потребують невідкладного реагування для ефективного функціонування антикорупційної системи.⁹²

Основною проблемою є недоліки у впровадженні антикорупційних програм у державних органах та органах місцевого самоврядування. На сьогодні лише 131 орган влади має чинні антикорупційні програми, тоді як 33 органи влади не виконали цієї вимоги. Ця ситуація викликає тривогу, адже антикорупційні програми є головним інструментом для управління корупційними ризиками. Ще однією серйозною проблемою є те, що до законодавчого переліку суб'єктів, які зобов'язані приймати такі програми, не включено сільські та селищні ради, районні державні адміністрації та відокремлені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій. Це створює серйозні прогалини в запобіганні корупції на місцевому рівні.⁹³

Також потребує уваги питання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, яку проводить

НАЗК. Хоча якість цих експертиз загалом не поступається експертизам, проведеним Міністерством юстиції або парламентським комітетом, є проблеми з факультативністю цієї процедури та недостатньо чіткими законодавчими вимогами до розгляду її результатів. Висновки експертиз часто можуть бути проігноровані, оскільки закон не передбачає чітких строків і процедур їх розгляду. Це знижує ефективність антикорупційних заходів та уможливорює маніпуляції.⁹⁴

Крім того, існують проблеми з моніторингом конфлікту інтересів. НАЗК не має чіткої внутрішньої процедури для моніторингу виконання вимог законодавства в цій сфері. Це ускладнює виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, що є критично важливим для забезпечення доброчесності в державному секторі. Хоча у 2018 році було запропоновано рекомендації щодо управління конфліктом інтересів⁹⁵, багато з них досі не втілено в життя. Ситуація ускладнюється ще й тим, що в судовій практиці досі існують проблеми з розумінням і правильним застосуванням понять реального та потенційного конфлікту інтересів.⁹⁶

Інститут захисту викривачів також має долати серйозні виклики. В Україні немає окремого закону, який би захищав викривачів суспільно важливої інформації, що виходить за межі корупції. Чинне законодавство не повною мірою відповідає європейським стандартам, встановленим Директивою ЄС про захист викривачів. Зокрема, не передбачено захисту осіб, які сприяли викриттю, або тих, хто був сприйнятий за викривача. Також законодавство не забезпечує належного захисту викривачів, які повідомляють інформацію з обмеженим доступом, що створює ризик порушення їхніх прав. Єдиний портал повідомлень викривачів, запущений НАЗК у вересні 2023 року, має недоліки, особливо щодо забезпечення анонімності та конфіденційності повідомлень. Крім того, портал не повністю відповідає міжнародним стандартам, що знижує його ефективність як інструменту захисту викривачів.^{97 98}

Для вирішення описаних вище проблем, на думку авторів звіту, потрібно вжити низку заходів. По-перше, слід розширити перелік суб'єктів, які зобов'язані приймати антикорупційні програми, включивши до нього місцеві ради та районні адміністрації. По-друге, потрібно внести зміни до законодавства, щоб забезпечити чіткі процедури розгляду результатів антикорупційних експертиз та обов'язковість

88 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

89 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

90 Єдиний державний реєстр політичної звітності. URL: <https://politdata.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 17.11.2024).

91 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

92 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

93 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

94 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

95 Управління конфліктами інтересів в Україні та НАЗК: висновки та рекомендації. 2018. URL: <https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/CoISumUA1.pdf> (дата звернення: 17.11.2024).

96 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

97 Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції. ПОЛІСІ-БПІФ: Ключові рекомендації щодо перезапуску роботи НАЗК у сфері захисту викривачів. URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/brief-web-portal-NN.pdf> (дата звернення: 17.11.2024).

98 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

їх оприлюднення. По-третє, слід переглянути підхід до моніторингу конфлікту інтересів, забезпечивши більш системний підхід до виявлення та врегулювання такого конфлікту. Також потрібно ухвалити окремий закон, який би забезпечив широкий захист викривачів суспільно важливої інформації та передбачав можливість повідомлення інформації з обмеженим доступом без ризику переслідування.⁹⁹

У звіті також проаналізовано сферу деолігархізації. Законодавче регулювання впливу олігархів та лобювання в Україні стикається з багатьма проблемами, які перешкоджають ефективній боротьбі з олігархатом і корупцією. Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу (олігархів)», ухвалений у травні 2022 року, досі не застосовується через затримки у створенні реєстру олігархів і критику з боку експертів та Венеційської комісії. Закон наділяє Раду національної безпеки і оборони України повноваженнями, які суперечать Конституції України, створює ризики політичного впливу та порушує права людини. Виникають сумніви щодо доцільності та ефективності цього закону у воєнний час та після його завершення. Втрати активів олігархів під час війни, відновлення звітування політичних партій та ухвалення закону про лобювання частково вирішують ці проблеми, але потрібні подальші реформи. Закон про лобювання, ухвалений у 2024 році, теж має недоліки, оскільки не забезпечує ефективного контролю над лобістською діяльністю і не охоплює важливих аспектів, як-от патронатна служба. Для вирішення цих проблем потрібно переглянути законодавство з метою зміцнення інституцій, контролю за лобюванням і забезпечення прозорості. Це передбачає запровадження ефективних антимонопольних заходів, боротьбу з корупцією, реформування судової системи та інших ключових інституцій.¹⁰⁰

Тіньовий звіт частково було присвячено проблемам розслідування кримінальних корупційних правопорушень та притягнення до відповідальності за вчинення таких правопорушень. Розслідування антикорупційних справ в Україні стикається з численними проблемами, зокрема щодо дотримання підслідності. Кримінальні правопорушення повинні розслідуватися відповідними органами: НАБУ, ДБР, СБУ, БЕБ, Національною поліцією. Проте на практиці нерідко виникають ситуації, коли кілька органів паралельно розслідують одні й ті самі провадження, що призводить до ускладнення процесу, втрати доказів та недопустимості зібраних матеріалів у суді. СБУ, не маючи повноважень на розслідування корупційних злочинів, все ж часто це робить, що створює ризик порушення презумпції невинуватості та інших прав

людини. Втілення пропозиції прирівняти корупцію до державної зради може призвести до передачі відповідних справ під юрисдикцію СБУ, що не відповідає її основним завданням. Недотримання підслідності може мати серйозні наслідки, зокрема визнання доказів недопустимими, що призводить до виправдання осіб, які могли бути винними.¹⁰¹

Крім того, є проблеми з публічним контролем та підзвітністю Національної поліції, ДБР, БЕБ та СБУ. Незважаючи на наявність формальних вимог до звітності та громадського контролю, реальна підзвітність залишається обмеженою. Звіти про діяльність цих органів часто не містять повного аналізу або не є доступними для громадськості, що знижує прозорість їхньої роботи. Призначення керівників цих органів також викликає питання, оскільки процес відбору не завжди є прозорим і не завжди забезпечує належний рівень професійності та доброчесності.¹⁰² Для вирішення цих проблем потрібно посилити контроль за дотриманням підслідності, забезпечити прозорість і підзвітність правоохоронних органів, а також удосконалити процедури відбору керівників цих установ. Важливо також залучити міжнародних партнерів до процесу реформування, щоб забезпечити об'єктивність і ефективність змін.¹⁰³

99 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

100 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

101 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

102 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

103 Тіньовий звіт до Звіту Єврокомісії щодо України у 2023 році. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/shadow-report-justice/> (дата звернення: 17.11.2024).

ВИОКРЕМЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ БЕНЧМАРКІВ ДЛЯ КЛАСТЕРА «ФУНДАМЕНТАЛЬНІ РЕФОРМИ»

Проведений нами огляд звітів міжнародних, європейських та національних організацій щодо антикорупційних реформ в Україні дає змогу перейти до виокремлення бенчмарків, які будуть критичними для кластера «Основи процесу вступу до ЄС» щодо вступу України до ЄС. Визначення цих показників є надзвичайно важливим, оскільки вони слугуватимуть основою для оцінювання прогресу України у виконанні вимог та умов, необхідних для інтеграції в ЄС. Бенчмарки буде розподілено за трьома вимірами: початкові, проміжні та заключні.

Початковими бенчмарками в нашому випадку є дорожня карта з верховенства права, а також дорожня карта для реформи державного управління, які має підготувати влада України. Додаткові початкові бенчмарки можуть бути встановлені в розділах, присвячених державним закупівлям та фінансовому контролю, у разі потреби.

Проміжні бенчмарки фіксують прогрес у впровадженні антикорупційних заходів і дають змогу оцінити, наскільки успішно Україна рухається до виконання поставлених цілей. Вони охоплюють конкретні досягнення у зміцненні інституційної спроможності, розбудові антикорупційних механізмів та підвищенні прозорості діяльності державних органів. Проміжні бенчмарки також охоплюють результати виконання головних реформ, які повинні забезпечити ефективність боротьби з корупцією на середньострокову перспективу. Вони є показниками того, наскільки країна здатна підтримувати сталий процес реформ та долати виклики.

Заключні бенчмарки є завершальним етапом у процесі оцінювання прогресу України на шляху до вступу в ЄС. Вони відображають досягнення кінцевих результатів антикорупційних реформ і є доказом того, що Україна успішно виконала всі вимоги та готова до інтеграції в ЄС. Заключні бенчмарки можуть передбачати повне виконання національної антикорупційної стратегії, досягнення конкретних показників у зниженні рівня корупції, а також забезпечення сталого функціонування антикорупційних інституцій та механізмів. Ці показники є критеріями, за якими оцінюватиметься готовність України до повноправного членства в ЄС.

На підставі проведеного нами огляду та аналізу звітів міжнародних, європейських і національних організацій щодо антикорупційних реформ в Укра-

їні можемо виокремити такі основні блоки у сфері запобігання та протидії корупції, у межах яких формуватимуться проміжні та заключні бенчмарки (див. Таблицю), враховуючи їхню важливість і значущість. Ці блоки відповідають усталеній рамці оцінки, яка використовується в звітах міжнародних, європейських і національних організацій і, таким чином, нами будуть використані стандарти та критерії, що вже застосовуються до України в процесі моніторингу та оцінювання антикорупційних зусиль, забезпечуючи узгодженість та послідовність у цьому підході:

- ▶ **Антикорупційна політика:** цей блок містить питання формування та реалізації загальної антикорупційної політики в державі. Він охоплює розроблення, імплементацію та зміну нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення ефективної боротьби з корупцією. Сюди входять стратегічні документи, законодавчі ініціативи та механізми, які створюють основу для всіх інших антикорупційних заходів.
- ▶ **Запобігання корупції:** у цьому блоці зосереджено увагу на імплементації конкретних інструментів та механізмів запобігання корупції.
- ▶ **Розслідування та відповідальність за дисциплінарні проступки та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією:** цей блок охоплює механізми виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності за порушення, які не є кримінальними злочинами, але порушують етичні та адміністративні норми
- ▶ **Розслідування та відповідальність за кримінальні корупційні правопорушення:** цей блок стосується питань розслідування корупційних злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення вказаних злочинів.

БЕНЧМАРКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ДЛЯ КЛАСТЕРУ «ФУНДАМЕНТАЛЬНІ РЕФОРМИ»

| Назва бенчмарка | АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА |
|-----------------|---|
| Проміжні | <p>Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечує належне виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, відсотковий показник стану виконання ДАП – як мінімум 50 % на момент закінчення строку її виконання.</p> <p>Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечило кадрове заповнення штатного розпису висококваліфікованими працівниками до 80 % станом на кінець 2025 року, із забезпеченням відповідної підготовки та підвищення кваліфікації нових співробітників. Це сприяло підвищенню відсотка виконаних заходів, передбачених ДАП на 2023–2025 роки.</p> <p>Національне агентство з питань запобігання корупції із залученням зовнішніх стейкхолдерів (національних органів влади, громадянського суспільства, представників міжнародних організацій) забезпечує розроблення і прийняття Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки. У новій Стратегії враховано не лише невиконані заходи попередньої Стратегії, а й висновки моніторингу її реалізації, міжнародний досвід, здобутий протягом 2023–2025 років, та рекомендації зовнішніх стейкхолдерів щодо вдосконалення антикорупційної політики.</p> |
| Заключні | <p>Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечило стале формування та імплементацію антикорупційної політики на 2026–2030 роки. Антикорупційна стратегія на 2026–2030 роки прийнята з урахуванням строків та має розроблену і затверджену Державну антикорупційну програму до неї. На кінець 2030 року частка виконаних заходів Державної антикорупційної програми становить не менше ніж 60 %.</p> <p>Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечило сталий кадровий потенціал, рівень укомплектованості висококваліфікованими працівниками становить не менше ніж 90 % на постійній основі.</p> <p>За результатами реалізації Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки та Державної антикорупційної програми до неї, рейтинг країни в Індексі сприйняття корупції Transparency International поліпшився принаймні на 10 пунктів. Рівень корупції в пріоритетних сферах, визначених Антикорупційною стратегією на 2026–2030 роки, за даними щорічних національних опитувань, які проводить Національне агентство, а також за даними провідних міжнародних організацій, які здійснюють моніторинг боротьби з корупцією, знизився. Сталий контроль над корупційними ризиками забезпечено завдяки позитивним результатам моніторингу виконання антикорупційної політики.</p> |

Проміжні

Станом на початок 2026 року відповідні органи влади країни розробили та ухвалили зміни до законодавства про запобігання корупції у сфері фінансового контролю, враховуючи рекомендації міжнародних організацій, як-от ОЕСР та ГРЕКО. Ці зміни спрямовані на розширення кола суб'єктів декларування; забезпечення повноти відображення інформації в декларації суб'єкта декларування; приведення у відповідність законодавства і практики про моніторинг способу життя; встановлення належної юридичної відповідальності за несвоєчасне подання декларації; розширення можливості технічного доступу Єдиного державного реєстру декларацій до всіх податкових баз.

Станом на початок 2026 року прийнято законодавство щодо закріплення конкурсного відбору за участі міжнародних експертів керівників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зокрема керівництва Національної поліції України.

До кінця 2026 року спроможність НАЗК щодо виявлення конфлікту інтересів, зокрема порушень правил врегулювання ситуативного конфлікту інтересів, несумісності, подарунків, відчуження корпоративних прав власності та обмежень після звільнення, в процесі проведення повних перевірок декларацій суб'єктів декларування значно підвищено. Це забезпечено шляхом проведення повних перевірок декларацій суб'єктів декларування та підвищення кількості завершених справ щодо реагування на такі порушення. Станом на кінець 2026 року НАЗК досягло ідентифікації як мінімум 10 випадків порушень правил несумісності щороку (з урахуванням рекомендацій ОЕСР). Крім того, кількість справ, переданих до правоохоронних органів після перевірок декларацій, зросла до 20 щороку, що відповідає міжнародним стандартам.

Станом на початок 2026 року НАЗК провело технічний аудит Єдиного порталу повідомлень викривачів на відповідність стандартам GDPR і забезпечило його повну відповідність цим стандартам. Під час аудиту підтверджено, що реалізовано технічні заходи, які унеможливають визначення IP-адреси, з якої викривач подає повідомлення, а також усунуто потенційні ризики, які могли б дозволити ідентифікацію в майбутньому.

До кінця 2026 року внесено зміни до Закону України "Про запобігання корупції", які розширили перелік регулярних каналів повідомлення про корупцію. Зокрема, до таких каналів включено повідомлення до Антимонопольного комітету, комітетів Верховної Ради, тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, Державної аудиторської служби та інших органів влади, що виконують контрольно-наглядові функції.

Станом на початок 2026 року внесено зміни до законодавства з метою усунення правової невизначеності, що обмежує реалізацію прав викривачів. Забезпечено, що права викривачів, передбачені законом (зокрема, право на безоплатну правову допомогу, захист трудових прав тощо), надавалися автоматично на підставі факту подання повідомлення, яке відповідає вимогам закону. Виключити залежність реалізації цих прав від формального визнання особи статусом викривача в Єдиному порталі повідомлень викривачів, щоб уникнути порушення гарантій, визначених законом.

Станом на початок 2026 року внесено уточнення до законодавства та практичного застосування Єдиного порталу повідомлень викривачів, щоб чітко визначити, що внутрішні канали повідомлення охоплюють не лише канали в межах окремої установи, а й канали, що ведуть до вищих або підпорядкованих органів, які мають функцію контролю чи нагляду.

Оскільки на момент внесення змін Єдиний портал та функціонал не давали ясності щодо визначення повідомлень до вищих інстанцій як внутрішніх каналів, було запроваджено правове врегулювання, яке забезпечило, щоб повідомлення до вищестоящих установ також визнається внутрішнім каналом, що гарантує викривачу захист, передбачений для осіб, що повідомляють про порушення. Це дозволило уникнути ситуацій, коли особа, яка зверталася до вищих органів, позбавлялася статусу викривача і відповідних прав, зокрема захисту та безоплатної правової допомоги.

Заключні

До кінця 2030 року показник виявлених за допомогою механізму фінансового контролю корупційних правопорушень, підтверджених розслідуваннями та рішеннями судів, збільшився на 40 % проти 2025 року, що демонструє його ефективність як засобу запобігання корупції.

Станом на 2030 рік усі керівники спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції були обрані на відкритих конкурсах за участі міжнародних експертів, що підвищило довіру до цих органів. Результати незалежних опитувань свідчать про підвищення рівня довіри громадян до цих інституцій на 20 % порівняно з показниками 2025 року.

До 2028 року ухвалено комплексний закон щодо захисту викривачів, який відповідає Директиві ЄС та найкращим світовим практикам у сфері захисту викривачів. Зокрема, закон передбачає такі ключові гарантії:

12. Загальна сфера дії закону:

- Закон застосовується до всіх організацій, незалежно від форми власності, включаючи державний і приватний сектори.
- Закон охоплює всіх осіб, які мають або мали зв'язок із організацією, включаючи співробітників, контрактників, волонтерів, помічників викривачів і членів родини. Він також захищає осіб, які планували зробити повідомлення або яких помилково вважали викривачами.

13. Комплексність:

- Прийнято єдиний закон, що охоплює всі сфери та сектори, забезпечуючи всебічний захист викривачів, незалежно від галузі чи сфери діяльності.

14. Канали повідомлення:

- Закон передбачає широкий діапазон внутрішніх каналів для повідомлень, зобов'язуючи організації створювати різноманітні способи для подання інформації.
- Забезпечено створення повного спектра регулярних каналів повідомлення, включно з двома незалежними механізмами, наприклад, омбудсманом чи комітетами Верховної Ради України.
- Визначено можливість повідомляти інформацію третім сторонам, таким як ЗМІ, громадські організації, профспілки чи члени парламенту. Законодавство гарантує захист викривачів навіть у разі розголошення через ці канали.

15. Поріг для захисту викривачів:

- Встановлено критерій «розумного переконання в порушенні», який охоплює захист від «чесних помилок», але не передбачає захисту для навмисних хибних заяв.
- Мотиви, через які викривач вирішив повідомити інформацію, не беруться до уваги.

16. Анонімність і конфіденційність:

- Закон забезпечує можливість анонімного повідомлення. Особа має змогу подати інформацію анонімно та отримує захист у разі подальшого розкриття її особи.
- Передбачено практичні заходи для захисту анонімності, такі як облаштування спеціальних захищених скриньок для листів, телефонних ліній та електронних засобів.

17. Захист від репресій:

- Забезпечено захист від будь-яких форм переслідування, включно з репресіями на робочому місці.
- Встановлено цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні стягнення за вчинення переслідування викривача.

18. Ефективний нагляд і правова підтримка:

- Передбачено належний нагляд незалежним органом або судом за розслідуванням скарг викривачів.
- Покладено тягар доказування на роботодавця в разі спорів із викривачем.

19. Юридичні гарантії:

- Встановлено нікчемність положень трудових договорів чи нормативно-правових актів, які обмежують викривача в розголошенні інформації.

20. Електронні технології:

- Законом передбачено використання електронних технологій для забезпечення анонімності викривачів, що підвищує їхню захищеність та довіру до механізмів повідомлення.

РОЗСЛІДУВАННЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОСТУПКИ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Назва бенчмарка

Проміжні

До кінця 2025 року прийнято законодавчі зміни, які б усували прогалини в притягненні до дисциплінарної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення:

- а) щодо суб'єктів дисциплінарних правопорушень;
- б) щодо підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- в) видів дисциплінарної відповідальності;
- г) суб'єктів притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Заключні

До кінця 2030 року прогалини в притягненні до дисциплінарної відповідальності за корупційні правопорушення повністю усунуто. Суб'єкти дисциплінарних правопорушень, підстави відповідальності, види санкцій і органи, що здійснюють дисциплінарне провадження, визначені і діють згідно з оновленим законодавством. Ефективність системи підтверджується статистичними даними про збільшення кількості дисциплінарних проваджень та результативність застосованих санкцій. Кількість випадків належного притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення зросла на 30 % порівняно з показниками 2025 року.

Проміжні

До кінця 2025 року прийнято та імплементовано законодавчі норми щодо підвищення прозорості та ефективності діяльності АРМА в частині запровадження зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності Національного агентства раз на два роки за участі міжнародних експертів на підставі пропозицій донорів, які протягом останніх двох років до проведення оцінювання надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері розшуку, повернення та управління активами.

До кінця 2025 року ухвалено законодавчі зміни, спрямовані на посилення незалежності директора Національного антикорупційного бюро України, зокрема уточнено процедури звільнення з посади для забезпечення більшої автономії та запобігання надмірному політичному впливу.

До кінця 2025 року ухвалено нове законодавство, яке вирішує ключові питання розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, зокрема: а) збільшення строків давності та розширення строків проведення досудового розслідування корупційних правопорушень; б) встановлення кримінальної відповідальності немайнового характеру для суб'єктів приватного сектору, причетних до корупційних правопорушень, з урахуванням сучасних міжнародних стандартів корпоративної відповідальності у справах про корупцію; г) розмежування кримінальної, спеціальної та цивільної конфіскації, що забезпечить чіткість у застосуванні кожного механізму для підвищення ефективності повернення активів та покарання за корупційні правопорушення.

До кінця 2026 року посилено механізми міжнародного співробітництва для конфіскації активів, які перебувають за кордоном, з укладенням офіційних угод та запровадженням процедур співпраці з ключовими країнами-партнерами.

Заключні

Механізм зовнішнього аудиту АРМА успішно функціонує з 2025 року. Аудити, проведені міжнародними експертами, підтверджують прозорість та ефективність діяльності Агентства. Результати аудиту є підставою для коригування подальшої діяльності Агентства.

До кінця 2030 року Національне антикорупційне бюро України демонструє високий рівень незалежності у своїй діяльності, без політичного втручання в його роботу. Процедури звільнення директора НАБУ діють відповідно до законодавчих норм, що забезпечує стабільну і результативну роботу бюро.

До кінця 2027 року законодавство щодо притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень оновлено та набрало чинності. Нормативні положення про строки давності та розслідування справ змінено в частині моменту початку обрахування строків давності, підстав для зупинення перебігу строків давності, що дало змогу підвищити якість і результативність кримінальних проваджень. Кримінальна відповідальність представників приватного сектору передбачає нові види санкцій, а ефективність застосування різних видів конфіскації активів підвищено завдяки їх чіткому розмежуванню.

До кінця 2030 року налагоджено активне міжнародне співробітництво у сфері конфіскації активів, укладено низку угод з міжнародними партнерами, що дало змогу збільшити кількість випадків повернення активів з-за кордону на 50 % порівняно з 2025 роком.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

УКРАЇНА ВЖЕ ПРОТЯГОМ ТРИВАЛОГО ЧАСУ ДЕКЛУАРУЄ СВОЇ НАМІРИ ЩОДО ІНТЕГРАЦІЇ В ЄС, ЦЕ Є ОДИМ ІЗ ГОЛОВНИХ СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМІВ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ НАШОЇ ДЕРЖАВИ. ПРОТЕ НА ШЛЯХУ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЦИХ АМБІЦІЙ УКРАЇНА ОПИНИЛАСЯ В НАДЗВИЧАЙНО СКЛАДНИХ УМОВАХ – ПРОТИСТОЯННЯ ШИРОКОМАСШТАБНІЙ ВІЙСЬКОВІЙ АГРЕСІЇ З БОКУ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ, ЩО ПОСТАВИЛА ПІД ЗАГРОЗУ ДЕРЖАВНІСТЬ ТА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ. ВІЙНА НЕ ЛИШЕ ВИСНАЖУЄ ЕКОНОМІКУ ТА РЕСУРСИ КРАЇНИ, АЛЕ Й УСКЛАДНЮЄ ПРОВЕДЕННЯ ВНУТРІШНІХ РЕФОРМ, ЯКІ Є НЕОБХІДНИМИ ДЛЯ НАБЛИЖЕННЯ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ. ПОПРИ ЦІ ВИКЛИКИ, УКРАЇНА АКТИВНО ПРАЦЮЄ НАД РЕАЛІЗАЦІЄЮ РЕФОРМ, ЗОКРЕМА У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ, ЩО Є ОДНІЄЮ З НАЙВАЖЛИВІШИХ ВИМОГ ЄС.

Надзвичайні умови жодним чином не знижують високих вимог, які ЄС ставить перед Україною в процесі вступу. Стосовно України, як і будь-якої іншої країни-кандидата, ЄС дотримується офіційної процедури приєднання, передбаченої *acquis communautaire* – зібранням законодавчих актів і стандартів ЄС. За останні два роки Україна зробила кілька важливих кроків на цьому шляху: подала заявку на вступ, отримала статус кандидата на членство в ЄС та розпочала офіційні переговори. Ключовою частиною цього процесу є формування та узгодження індикаторів, або бенчмарків, що визначають прогрес країни за всіма 35 Главами *acquis*.

Особливої уваги потребують Глави 23 і 24, які охоплюють питання судуострою та основоположних прав і правосуддя, свободи та безпеки відповідно. Саме ці Глави є засадничими для інтеграції в ЄС, оскільки вони стосуються верховенства права, забезпечення справедливого судочинства та боротьби з корупцією – принципів, на яких базується ЄС. У оновленій методології розширення, ці Глави, а також Глави 5 (державні закупівлі), 18 (статистика), 32 (фінансовий контроль) і питаннями функціонування демократичних інститутів, реформа публічної адміністрації, правосуддя, та антикорупційна реформа.

Важливе значення в цих процесах має сфера запобігання та протидії корупції. Це підкреслює важливість розроблення чітких і конкретних бенчмарків, які можуть бути вимірюваними та досяжними. Такі показники мають базуватися на рекомендаціях міжнародних і національних організацій, а також на висновках міжнародних партнерів, які вже проводили моніторинг антикорупційних реформ в Україні. Це дасть змогу забезпечити ефективний контроль за прогресом у цій сфері та визначити конкретні кроки

для досягнення цілей, поставлених під час переговорів про вступ до ЄС.

Отже, визначення цих бенчмарків стане ключовим етапом в інтеграційному процесі та створить основу для подальших реформ, які допоможуть Україні впевнено рухатися до членства в ЄС.

Проведений нами аналіз звітів міжнародних, європейських міжурядових та національних організацій щодо боротьби з корупцією в Україні дає змогу стверджувати таке:

1. Необхідність конкретних реформ у сфері запобігання та протидії корупції на сьогодні є вкрай нагальною. Незважаючи на те що Україна протягом багатьох років демонструє готовність впроваджувати антикорупційні реформи, цей процес був обмежений різними внутрішніми та зовнішніми чинниками, зокрема повномасштабним вторгненням, яке почалося у 2022 році. Попри це, Україна має допомогти європейським партнерам чітко окреслити конкретні кроки у сфері запобігання та протидії корупції, які вона має намір здійснити протягом наступних років. Підготовлені бенчмарки повинні бути конкретними, вимірюваними та досяжними для забезпечення ефективного моніторингу прогресу в реалізації антикорупційних заходів.
2. Для України важливим є досвід та уроки Західних Балкан. Аналіз досвіду Сербії та Чорногорії показав, що сфера запобігання та протидії корупції є однією з найскладніших у процесі переговорів про вступ до ЄС. Цей досвід вказує на важливість реалізації системних реформ і сталого моніторингу виконання антикорупційних зобов'язань. В Україні бенчмарки мають враховувати можливі проблеми, з якими стикалися інші країни, зокрема потенційну загальність, розмитість та нечіткість поставлених вимог, і прагнути до запобігання цим проблемам.
3. Попри розпочатий процес вступу до ЄС, Україні варто продовжувати імплементувати рекомендації, надані міжнародними та європейськими організаціями у сфері запобігання та протидії корупції. Реалізація цих рекомендацій може якнайшвидше наблизити Україну до європейських та світових стандартів у сфері боротьби з корупцією.
4. Найімовірніше, бенчмарки у сфері запобігання та протидії корупції для України під час переговорного процесу будуть зосереджені на таких сферах: антикорупційна політика, запобігання корупції, розслідування та відповідальність за дисциплінарні проступки та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розслідування та відповідальність за криміналь-

ні корупційні правопорушення. Такий підхід дасть змогу створити якомога ширшу основу антикорупційної діяльності в Україні.

5. Україні слід готуватися до тривалих і комплексних переговорів з Європейським Союзом, оскільки процес вступу до ЄС передбачає не лише виконання базових вимог, а й глибокі структурні зміни в багатьох сферах. Зважаючи на досвід інших країн-кандидатів, як-от Сербія та Чорногорія, а також вже діючих країн-членів ЄС Хорватії, Румунії та Болгарії, цей процес може тривати роками і вимагатиме поступової адаптації національних інституцій до європейських стандартів. Одним із головних чинників успіху для України стане розроблення довгострокової стратегії реформ, яка б охоплювала всі критично важливі сфери, включно з антикорупційною діяльністю, реформуванням судової системи, забезпеченням верховенства права, прозорістю державних інститутів та забезпеченням незалежності ключових органів.



ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

ПРОПОЗИЦІЇ МІЖДИСЦИПЛІНАРНОГО НАУКОВО-ОСВІТНЬОГО ЦЕНТРУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ДО ДОРОЖНЬОЇ КАРТИ У СФЕРІ «ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА» В МЕЖАХ ПІДГОТОВКИ ДО ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕСУ ЩОДО ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС

| Назва ключового показника | ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ |
|---|--|
| Стратегічна, законодавча, інституційна основа / Strategic, legislative, institutional framework | <p>Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) зосереджує свої зусилля на підвищенні ефективності виконання Державної антикорупційної програми (ДАП) шляхом: Розширення штатного складу відповідних підрозділів НАЗК для забезпечення більш ефективного моніторингу та реалізації заходів ДАП.</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Впровадження механізмів постійного моніторингу стану виконання ДАП, що дає змогу своєчасно виявляти та усувати недоліки в процесі реалізації антикорупційних заходів.▶ Сприяння активній участі громадськості у спільних заходах з виконання та моніторингу виконання ДАП, що підвищує прозорість та підзвітність процесів.▶ Підготовка та публікація Національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики. <p>Створення територіальних органів НАЗК у кількості, передбаченій Законом України «Про запобігання корупції».</p> <p>Внесення змін до законодавства спрямоване на посилення незалежності та автономності, забезпечення адекватних ресурсів та залучення високоефективних і добросовісних кадрів для Генеральної прокуратури та Національної поліції України.</p> |
| Імплементативний та інституційний потенціал / Institutional and implementation capacity | <p>НАЗК підвищує власну спроможність шляхом кадрового заповнення штатного розпису висококваліфікованими працівниками на основні відкритих і прозорих конкурсів із залученням представників Громадської ради при НАЗК та шляхом підвищення кваліфікації вже наявних працівників. НАЗК забезпечує створення відповідних відкритих платформ для співпраці з громадськістю у сфері виконання та моніторингу виконання ДАП. НАЗК готує та публікує Національну доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, яка демонструє досягнення та виявляє проблемні зони для подальшого вдосконалення.</p> <p>НАЗК створює територіальні органи в кількості не більше ніж 6.</p> <p>Відповідні зміни щодо посилення незалежності та автономності, забезпечення адекватних ресурсів та залучення високоефективних кадрів для Генеральної прокуратури та Національної поліції України розроблено і прийнято Верховною Радою України у 2025 році.</p> |

Назва
ключового
показника

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Виконання /
Performance

Відсотковий показник стану виконання ДАП – як мінімум 40 % на 30.09.2025.

НАЗК відновило конкурсні процедури добору персоналу на посади в Агентстві за участі Громадської ради при НАЗК станом на початок 2025 року.

Територіальні органи працюють із матеріально-технічними, людськими ресурсами, що дає їм змогу виконувати покладені на них функції.

Громадськість активно залучається до виконання та моніторингу виконання ДАП.

Відповідний акт прийнято, він набрав чинності не пізніше терміну, визначеного в Антикорупційній стратегії. Не пізніше 2026 року починається активне залучення високоефективних кадрів до Офісу Генерального прокурора та Національної поліції України.

Назва ключового
показника

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Стратегічна,
законодавча,
інституційна
основа / Strategic,
legislative,
institutional
framework

Оновлення законодавства про фінансовий контроль: 1) розширення суб'єктів декларування, зокрема включення до останніх усіх радників та помічників політично значущих осіб та керівників і топменеджерів державних підприємств; 2) забезпечення відображення в декларації інформації про наявність/відсутність бенефіціарної власності в іноземних трастах; 3) прийняття відповідного законодавства про моніторинг способу життя та усунення дублювання з повною перевіркою декларації; 4) встановлення відповідальності за умисне несвоєчасне подання декларації.

Розширення доступу Єдиного державного реєстру декларацій до всіх податкових баз.

Прийняття законодавства щодо закріплення конкурсного відбору за участі міжнародних експертів керівників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зокрема керівництва Національної поліції України.

Підвищення спроможності НАЗК щодо виявлення потенційного та реального конфлікту інтересів під час проведення повних перевірок декларацій суб'єктів декларування.

Оновлено законодавство, спрямоване на посилення гарантій діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції, осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», чи інших посадових осіб, на яких покладено повноваження з виконання функцій уповноваженої особи.

Оновлено законодавство в частині створення каналів повідомлення для викривачів інформації, яка становить державну/розвідувальну таємницю, а також службову інформацію у сфері національної безпеки та оборони країни.

Реформа щодо гарантування комплексного захисту осіб, що повідомляють інформацію про зловживання владою, порушення прав людини, корупцію та іншу суспільно необхідну інформацію, розроблення комплексного закону про захист викривачів.

В органах публічного права застосовуються кодекси поведінки, розроблені, зокрема, за результатами оцінювання корупційних ризиків.

Імплементацийний та інституційний потенціал / Institutional and implementation capacity

Відповідні зміни до законодавства про запобігання корупції в частині фінансового контролю розроблено і прийнято Верховною Радою України у 2025 році.

Розширення доступу Єдиного державного реєстру декларацій до всіх податкових баз починаючи з 2025 року.

Відповідні зміни до законодавства в частині конкурсного відбору за участі міжнародних експертів керівників спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зокрема керівництва Національної поліції України, прийнято Верховною Радою України у 2025 році.

НАЗК підвищує власні спроможності щодо виявлення потенційного та реального конфлікту інтересів під час проведення повних перевірок декларацій суб'єктів декларування шляхом проведення відповідного навчання працівників.

Відповідні зміни в частині посилення гарантій діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції та осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», чи інших посадових осіб, на яких покладено повноваження з виконання функцій уповноваженої особи, розроблено і прийнято Верховною Радою України у 2025 році. Відповідні зміни до законодавства про запобігання корупції в частині створення каналів повідомлення для викривачів інформації, яка становить державну/розвідувальну таємницю, розроблено і прийнято Верховною Радою України до другого кварталу 2026 року.

Відповідні зміни до Законів України «Про Службу безпеки України», «Про державну таємницю», «Про розвідку» щодо умов, черговості каналів повідомлення суспільно необхідної інформації у випадках, коли повідомлення викривача стосується інформації, яка становить державну/розвідувальну таємницю, розроблено і прийнято Верховною Радою України у 2025 році.

Ухвалення Закону «Про безпеку класифікованої інформації», який містить положення щодо надійних та безпечних каналів повідомлення для викривачів інформації, яка становить державну/розвідувальну таємницю, а також службову інформацію у сфері національної безпеки та оборони країни, та гарантії здійснення парламентського контролю.

Внесено та ухвалено закон про захист осіб, що повідомляють суспільно необхідну інформацію, який містить комплексні гарантії захисту, до 2027 року.

НАЗК у співпраці з іншими залученими органами забезпечує проведення регулярних методично-роз'яснювальних і навчальних заходів з питань розроблення та застосування кодексів.

Виконання / Performance

Механізм фінансового контролю дає змогу виявляти корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення та є одним з ефективних способів запобігання корупції.

Керівники спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції обираються за відкритим конкурсом за участі міжнародних експертів, що підвищує довіру до таких суб'єктів та їхньої діяльності.

Посадовий оклад уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції (особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи, зазначеної у ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», чи іншої посадової особи, на яку покладено повноваження з виконання функцій уповноваженої особи) становить 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Особи, відповідальні за реалізацію антикорупційної програми юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», чи інші посадові особи, на яких покладено повноваження з виконання функцій уповноваженої особи, не можуть бути звільнені без затвердження такого звільнення головою Національного агентства з питань запобігання корупції.

Створено надійні та безпечні канали повідомлення інформації, яка становить державну/розвідувальну таємницю, а також службову інформацію у сфері національної безпеки та оборони країни.

Міністерство оборони України, Укроборонпром, Генеральний штаб Збройних Сил України, Служба безпеки України, Головне управління розвідки, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції створили внутрішні канали повідомлення державної/розвідувальної таємниці.

Розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, що становить державну/розвідувальну таємницю, здійснюється викривачем через внутрішні канали розкриття такої інформації. Розкриття такої інформації через регулярні канали може бути здійснене викривачем виключно у випадку, якщо:

1) попереднє розкриття інформації через внутрішні канали не дало ефективних результатів у встановленні для її перевірки або розслідування строк; 2) внутрішні канали не будуть ефективними, оскільки інформація про шкоду або загрозу суспільним інтересам, що розкривається, належить до такої, що згідно із Законом України «Про інформацію» вважається предметом суспільного інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення; 3) викривача чи члена сім'ї викривача звільнено з роботи (посади), піддано дисциплінарному стягненню, вчинено щодо них інші негативні заходи впливу чи заходи дискримінації у зв'язку з розкриттям ним інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам; 4) немає внутрішніх каналів розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, через які може бути розкрита відповідна інформація.

Викривач має право розкрити інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, що становить державну таємницю, через зовнішні канали виключно у випадку, якщо: 1) попереднє розкриття інформації через внутрішні та регулярні канали не дало ефективних результатів у встановленні для її перевірки або розслідування строк; 2) внутрішні або регулярні канали не будуть ефективними, оскільки інформація про шкоду або загрозу суспільним інтересам, що розкривається, належить до такої, що згідно із Законом України «Про інформацію» вважається предметом суспільного інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення; 3) немає внутрішніх та регулярних каналів розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, через які може бути розкрита відповідна інформація.

Створено незалежний досудовий механізм для захисту викривачів-військовослужбовців.

Викривачі, що повідомили інформацію, не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за вчинення діянь, передбачених статтями 361-2, 328 Кримінального кодексу України. Створено окремий комітет, що здійснює на постійній основі контроль над сектором безпеки та оборони, включно з наглядом за розвідкою та Службою безпеки України. Впроваджено заходи щодо зменшення монополії СБУ на державну таємницю та щодо здійснення моніторингу прогресу в цій сфері. Викривачі, тобто співробітники, контрактники, волонтери, колишні або майбутні працівники, стажери і загалом будь-які особи, які мають або мали тривалий зв'язок з організацією, а також особи, яких помилково вважали викривачами, особи, які планували зробити повідомлення всіх установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності (всіх організацій публічного та приватного секторів), мають однакові гарантії захисту від переслідування на робочому місці та від юридичної відповідальності чи інших видів переслідування. Особи, які надають допомогу викривачам у здійсненні повідомлень, та близькі особи викривача мають такі самі гарантії захисту. Держава забезпечує викривачам повний спектр регулярних каналів повідомлення інформації, включно з двома незалежними механізмами, зокрема омбудсманом та комітетами Верховної Ради України. Захист викривачам гарантується і в разі повідомлення інформації через ЗМІ, громадські організації, профспілки та членів парламенту. Закон гарантує викривачам захист також у разі «чесних помилок». Мотиви, через які викривач вирішив повідомити інформацію, не мають братися до уваги.

Викривачу гарантується захист і в разі анонімного повідомлення, тобто викривачі мають такі самі гарантії захисту, як і викривачі, що передали інформацію неанонімно.

Особи повинні бути захищені від усіх форм помсти або дискримінації на роботі, пов'язаних із повідомленням. Комплексні заходи проти переслідування. Закон має передбачати доступні цивільні та/або трудові механізми захисту. Закон має передбачати цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні стягнення за вчинене переслідування викривача.

Закон забезпечує захист від усіх можливих наслідків помсти за повідомлення (включно з прямими, непрямими та майбутніми). У всіх органах виконавчої влади діють кодекси поведінки та механізми забезпечення їх дотримання.

Стратегічна, законодавча, інституційна основа / Strategic, legislative, institutional framework

Уповноважені особи/підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції мають законні підстави та спроможності розслідувати порушення, вчинені працівниками в межах виконання їхніх посадових чи службових обов'язків; діє механізм притягнення до відповідальності за дисциплінарні проступки та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, механізм відповідає принципам верховенства права.

Імплементційний та інституційний потенціал / Institutional and implementation capacity

Розроблено зміни до відповідного законодавства.

Засновано та запуснено в роботу акредитаційний орган або надано повноваження наявному, що підтверджує кваліфікацію уповноважених осіб.

Виконання / Performance

Зміни до законодавства набрали чинності.

Акредитаційний орган або наявний орган виконує покладені на нього функції з акредитації.

Стратегічна, законодавча, інституційна основа / Strategic, legislative, institutional framework

Посилення функціональної спроможності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) шляхом: 1) забезпечення Агентства відповідними матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами; 2) законодавчого закріплення процедури планування потенційного арешту майна для оцінки потенціалу майбутнього управління активами; 3) належного і якісного наповнення Єдиного реєстру арештованих активів; 4) законодавчого закріплення і практичної імплементації проведення аудиту діяльності Агентства за участі міжнародних експертів; 5) підвищення прозорості діяльності Агентства шляхом ширшої взаємодії з громадськістю.

Посилення незалежності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) шляхом роз'яснення в законодавстві підстав для усунення директора НАБУ, а саме п. 11 ч. 4 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», наявності висновку Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного бюро, передбаченої ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», про неефективність діяльності Національного бюро та неналежне виконання обов'язків його директором та встановлення чіткої і зрозумілої процедури звільнення директора НАБУ за всіма підставами, передбаченими цим Законом.

Законодавче закріплення можливості звільнення від відповідальності за хабарництво у разі повідомлення про такий злочин у короткий термін, до того, як про це стало відомо органам правопорядку, та встановлення заборони звільнення від відповідальності ініціаторів хабарництва (хабародавців).

Прийняття законодавчих змін щодо збільшення строків давності та розширення строків проведення досудового розслідування корупційних правопорушень.

Розширення видів немайнової кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень для представників приватного сектору.

Законодавче розмежування процедур конфіскації майна як виду кримінального покарання, спеціальної конфіскації та цивільної конфіскації з метою оптимізації застосування кожного з цих механізмів.

Налагодження механізмів міжнародної співпраці щодо здійснення конфіскації активів з-за кордону.

Імплементційний та інституційний потенціал / Institutional and implementation capacity

АРМА веде свою діяльність прозоро та ефективно. Починаючи з 2025 року законодавчо встановлено механізм проведення зовнішнього аудиту Агентства за участі міжнародних експертів.

У 2025 році прийнято законодавчі зміни щодо посилення незалежності директора НАБУ в частині роз'яснення процедур його/її звільнення.

У 2025 році прийнято законодавчі зміни щодо звільнення від кримінальної відповідальності за хабарництво, збільшення строків давності та строків досудового розслідування корупційних правопорушень.

Оновлено перелік видів немайнової кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень для представників приватного сектору.

Удосконалено законодавчу базу щодо розмежування процедур конфіскації майна як виду кримінального покарання, спеціальної конфіскації та цивільної конфіскації з метою оптимізації застосування кожного з цих механізмів.

Налагоджено та посилено міжнародну співпрацю щодо здійснення конфіскації активів з-за кордону.

Виконання / Performance

Стабільна та послідовна практика арешту та управління майном АРМА в межах кримінальних проваджень до 2026 року.

Посилення спроможностей у розслідуванні корупційних правопорушень шляхом посилення незалежності НАБУ до 2026 року.

Удосконалення механізмів розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень до 2027 року.

Підвищення ефективності міжнародної співпраці між відповідними національними органами правопорядку та іноземними органами у сфері конфіскації активів за кордоном до 2028 року.

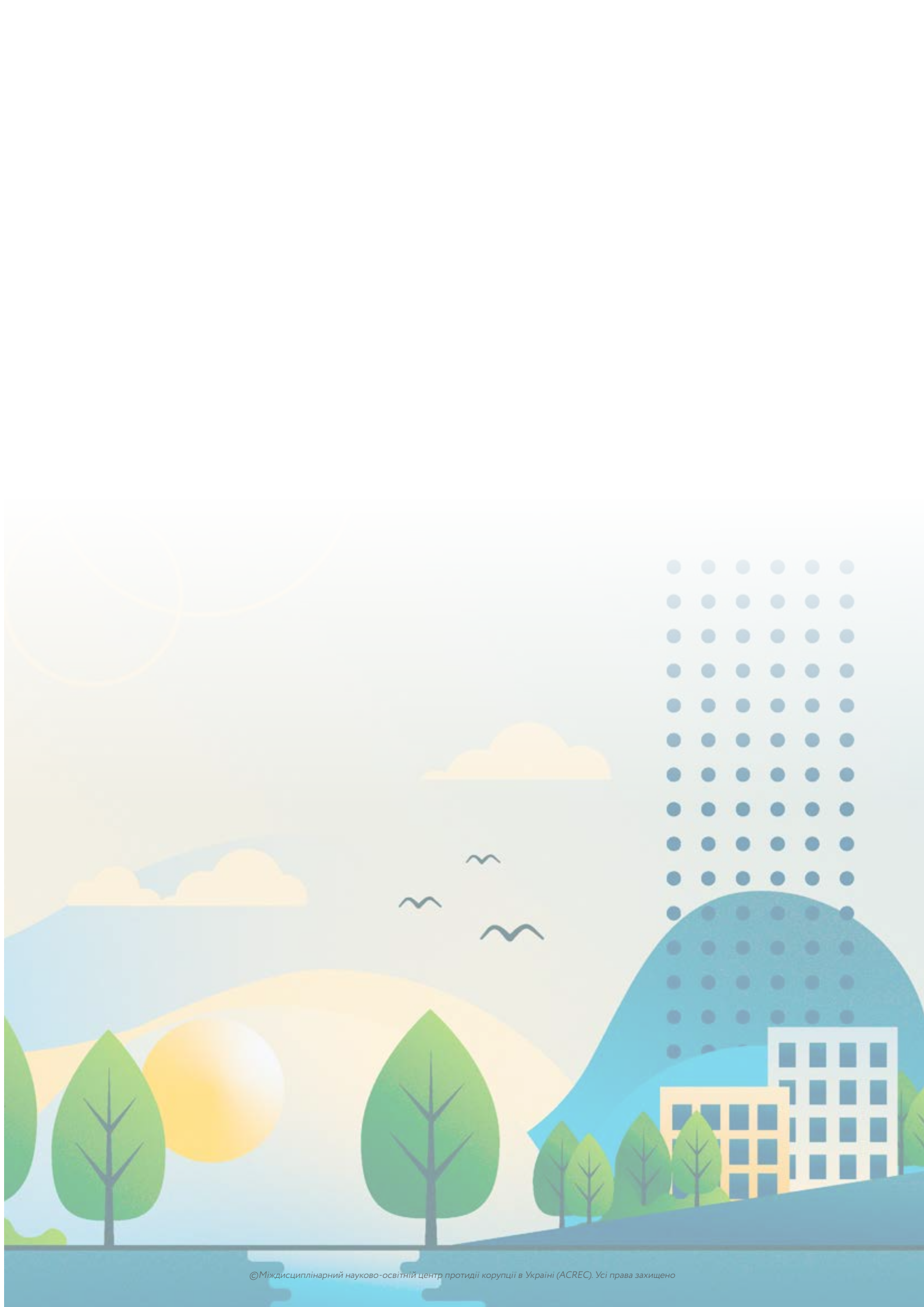
ПРОМІЖНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ БЕНЧМАРКИ ДЛЯ ЧОРНОГОРІЇ ТА СЕРБІЇ

| Напрямок змін | Чорногорія | Сербія |
|-------------------------|---|--|
| Антикорупційне агенство | Створити Агентство з питань боротьби з корупцією з чітко визначеним мандатом та ефективними повноваженнями. Це агентство повинно демонструвати проактивний підхід, користуватися необхідною незалежністю, мати достатні ресурси, зокрема щодо прозорого відбору персоналу на основі заслуг і добре підготовлених співробітників, а також бути добре пов'язаним з іншими відповідними органами (та їхніми базами даних). Чорногорія забезпечує, що призначення керівника Агентства з питань боротьби з корупцією проводиться прозоро, на основі заслуг та об'єктивних критеріїв, включаючи професійні навички. | Сербія приймає новий Закон про Антикорупційну агенцію (АСА), надаючи їй чіткий і сильний мандат. Сербія забезпечує, щоб АСА зберігала необхідну незалежність, отримувала достатні фінансові та людські ресурси, а також проходила навчання та була добре пов'язана з іншими відповідними органами (включаючи їх бази даних). Сербія гарантує, що органи, які не звітують і не співпрацюють з АСА, несуть відповідальність. |
| Конфлікт інтересів | Внести зміни до Закону про конфлікт інтересів та запровадити ефективну систему запобігання конфліктам інтересів на всіх рівнях державного/публічного управління. Чорногорія запроваджує моніторинг кількості виявлених та вирішених випадків конфлікту інтересів, включаючи стримуючі санкції та ефективне відшкодування збитків, завданих державному бюджету. | Запровадити моніторинг кількості виявлених та вирішених випадків конфлікту інтересів, включаючи стримувальні санкції. Сербія проводить навчання та підвищує обізнаність з концепцією конфлікту інтересів на всіх рівнях. |
| Декларація активів | Запровадити моніторинг впровадження системи декларування та перевірки активів, включаючи стримуючі санкції за недотримання вимог та відповідні подальші заходи (включно з кримінальними розслідуваннями, де це доречно) у випадках, коли задекларовані активи не відповідають реальності. | Запровадити моніторинг ефективної реалізації системи декларацій та перевірки активів, включаючи стримувальні санкції за недотримання та відповідні заходи подальшого реагування (у тому числі через кримінальні розслідування, де це доречно) у випадках, коли заявлені активи не відповідають дійсності. |
| Етичний кодекс | Прийняти та імплементувати етичні кодекси для членів законодавчої та виконавчої влади на всіх рівнях, які охоплюватимуть правила щодо конфлікту інтересів, несумісностей та іншої неетичної або корупційної поведінки, а також запроваджує відповідні інструменти відповідальності та стримуючу систему санкцій за порушення цих правил. | |

| Напрямок змін | Чорногорія | Сербія |
|---|--|---|
| <p>Прийом на роботу на посади державних службовців</p> | <p>Працевлаштування і просування державних службовців на основі чітких і прозорих критеріїв, з урахуванням заслуг та перевірених навичок. Посилити спроможність Адміністративної інспекції, впровадити методологію аналізу ризиків, ухвалити плани доброчесності та призначити підготовлених менеджерів з питань доброчесності в органи державного управління. Запровадити моніторинг ефективності санкцій у випадках порушення етичних цінностей.</p> | <p>Працевлаштування і управління кар'єрою державних службовців відбувається на основі чітких і прозорих критеріїв, з урахуванням заслуг і підтверджених навичок. Розробити і впровадити механізм для ефективної реалізації Кодексу поведінки для державних службовців. Запровадити моніторинг санкцій у випадках порушення цього Кодексу. Забезпечити запобігання корупції шляхом систематичного впровадження ефективних внутрішніх контрольних систем і зміцнення управлінської відповідальності в державному секторі.</p> |
| <p>Фінансування політичних партій</p> | <p>Внести зміни до чинного законодавства щодо фінансування політичних партій, забезпечуючи його повну відповідність рекомендаціям GRECO, та посилити адміністративну спроможність і незалежність наглядових органів. Запровадити моніторинг правильного застосування закону, включаючи застосування стримувальних санкцій, якщо це необхідно.</p> | <p>Внести зміни до Закону про фінансування політичної діяльності та посилити незалежність і адміністративну спроможність відповідних контролюючих органів, зокрема Державної аудиторської установи та Республіканської виборчої комісії. Запровадити моніторинг правильного виконання закону, включаючи стримувальні санкції, де це необхідно.</p> |
| <p>Вплив антикорупційних заходів в чутливих сферах</p> | <p>Чорногорія впроваджує моніторинг та оцінює вплив заходів, вжитих для зменшення корупції в уразливих сферах, і вживає коригувальних дій, де це необхідно, включаючи дисциплінарні та кримінальні заходи у випадках виявлених порушень.</p> | <p>Впровадити та оцінити вплив заходів, вжитих для зниження рівня корупції у вразливих сферах (сектор охорони здоров'я, оподаткування та митниця, освіта, місцеві органи влади, процес приватизації, державні закупівлі та поліція), вживти коригувальні заходи за необхідності та забезпечити моніторинг рівня корупції в цих сферах.</p> |
| <p>Моніторинг розслідування і покарань за корупційні діяння</p> | <p>Запровадження моніторингу ефективного і результативного розслідування, переслідування та засудження у справах про корупцію, включаючи випадки на високому рівні.</p> | <p>Запровадити моніторинг розслідувань (включаючи фінансові розслідування), переслідувань, вироків та конфіскацій активів у справах про корупцію, включаючи справи на високому рівні. Запровадити політику нульової толерантності до витоків інформації, пов'язаної з планованими або поточними розслідуваннями корупційних справ, і забезпечити покарання в разі виникнення таких витоків.</p> |

| Напрямок змін | Чорногорія | Сербія |
|--|--|---|
| Створення спеціального офісу прокуратури | Чорногорія переглядає свій Кримінально-процесуальний кодекс таким чином, щоб досудові розслідування стали ефективнішими. Чорногорія створює нову спеціалізовану прокуратуру для кращого пріоритетизування в справах про серйозні злочини, більшої спеціалізації персоналу та суттєвого покращення міжвідомчої співпраці та обміну розвідувальною інформацією. | |
| Спроможність правоохоронних органів | Чорногорія суттєво покращує спроможність МВС у проведенні розслідувань фінансових злочинів. Забезпечує співпрацю МВС і Спеціалізованої прокуратури з іншими відповідними агентствами. Проводить навчання у сфері фінансових розслідувань та систематично проводить фінансові розслідування паралельно з кримінальними розслідуваннями у справах організованої злочинності та корупції. | Провести аналіз організаційних структур та органів перед внесенням змін до Закону про організацію та юрисдикцію державних органів у боротьбі з організованою злочинністю, корупцією та іншими особливо тяжкими кримінальними злочинами. Збільшити спроможність прокуратури та поліції, забезпечити необхідні фінансові та людські ресурси, а також навчання. Суттєво покращити міжвідомчу співпрацю та обмін розвідданими в безпечний та надійний спосіб. |
| Повернення активів | Прийняти законодавство про повернення активів, створити Офіс повернення активів (ARO), призначити керівництво ARO на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, з акцентом на заслуги та професійні навички, і запровадити моніторинг кількості та сум конфіскованих кримінальних активів, включаючи випадки корупції високого рівня. | |
| Захист викривачів | Чорногорія вживає заходів для покращення ефективності системи захисту викривачів. | Ефективно імплементувати новий Закон про захист викривачів і здійснювати моніторинг його виконання. |
| Процедура закриття кримінальних справ | Чорногорія узгоджує процедуру закриття кримінальних справ з найкращими практиками ЄС. Це включає обов'язок належно обґрунтувати рішення перед ймовірною жертвою, а також створення юридичної можливості для перегляду рішення прокурора про припинення кримінального переслідування. | |
| Оцінка антикорупційного законодавства | | Сербія проводить комплексну оцінку свого законодавства, співставляючи його з <i>acquis</i> ЄС та Конвенцією ООН проти корупції, і вносить необхідні зміни. Сербія виконує всі рекомендації GRECO. |

| Напрямок змін | Чорногорія | Сербія |
|--|------------|---|
| <p>Антикорупційна Рада</p> <p>Доступ до публічної інформації</p> | | <p>Уряд Сербії підтримує конструктивні відносини з Антикорупційною радою, серйозно розглядає її рекомендації та враховує їх у своїй роботі.</p> <p>Внести зміни до закону про Вільний доступ до публічної інформації, посилити адміністративну спроможність Офісу Комісара з публічної інформації та захисту персональних даних, забезпечити навчання з обробки запитів на доступ до інформації та запровадити моніторинг доступу до інформації, зокрема щодо приватизаційних угод, діяльності державних підприємств, процесів державних закупівель, державних витрат і донорських внесків з-за кордону до політичних партій.</p> |
| <p>Економічні злочини</p> | | <p>Переглянути Кримінальний кодекс і забезпечити ефективне вирішення справ, пов'язаних з економічними злочинами, зокрема кримінальним правопорушенням «зловживання службовим становищем відповідальної особи».</p> |



Київ, 2024

АСРЕС

<https://acrec.org.ua>

