

Галабурда Н. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
Університету митної справи та фінансів

ПРІОРИТЕТНІ ЗАВДАННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ

PRIORITY TASKS OF INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION INSTITUTIONS IN UKRAINE

У статті визначено основні корупційні ризики в умовах воєнного стану та повоєнній Україні, напрями трансформації антикорупційної політики України, а також окреслено шляхи удосконалення антикорупційної політики у цифровому напрямі. Розглянуто поняття та сутність дефініцій антикорупційні правоохоронні органи. Проаналізовано основні форми корупції та законодавство щодо усунення конфлікту інтересів; суб'єктів, відповідальних за запобігання на даному напрямі. Констатовано, що «широкий» перелік суб'єктів антикорупційної діяльності свідчить про велику вірогідність дублювання повноважень. Розглянуто найбільш поширені корупційні ризики: зловживання службовими повноваженнями; неправомірне використання бюджетних коштів; корупційні ризики в вищих ешелонах влади; привласнення та розтрата державного майна та коштів. Визначено перелік ключових правоохоронних органів України, які здійснюють діяльність у антикорупційній сфері. Проаналізовано законодавчі зміни у період з 2018 по 2024 роки. Визначено проблемні питання та окреслено шляхи їх вирішення. Надано пропозиції щодо внесення доповнень до Закону України «Про запобігання корупції». З'ясовано роль інформаційних ресурсів у сфері цифровізації антикорупційних заходів. Виокремлено корупційні ризики конфлікту інтересів. Розглянуто зарубіжний позитивний досвід в сфері діяльності антикорупційних інститутів Гонконгу, Сінгапуру, країн Балтії, Польщі, Грузії. Теоретично обгрунтовано, що одним з ключових завдань системи антикорупційних органів є розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження зловживаннями, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування, кримінальне переслідування, діджиталізація сервісів та зруйнування корупційних схем, з метою покращення ефективності їх діяльності.

Ключові слова: антикорупційна реформа, корупційні ризики, правоохоронні органи, правове регулювання, антикорупційна політика.

The article identifies the main corruption risks in the conditions of martial law and post-war Ukraine, directions for the transformation of Ukraine's anti-corruption policy, and also outlines the ways to improve the anti-corruption policy in the digital direction. The concept and essence of the definitions of anti-corruption law enforcement bodies are considered. The main forms of corruption and legislation on the elimination of conflicts of interest are analyzed; entities responsible for prevention in this direction. It was established that the "broad" list of subjects of anti-corruption activity indicates a high probability of duplication of powers. The most common corruption risks are considered: abuse of official powers; improper use of budget funds; corruption risks in the highest echelons of power; appropriation and embezzlement of state property and funds. The list of key law enforcement agencies of Ukraine that carry out activities in the anti-corruption sphere has been determined. Legislative changes in the period from 2018 to 2024 were analyzed. Problematic issues are identified and ways to solve them are outlined. Proposals have been submitted regarding additions to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption". The role of information resources in the field of digitization of anti-corruption measures is clarified. Corruption risks of conflict of interest are singled out. Positive foreign experience in the field of activity of anti-corruption institutes in Hong Kong, Singapore, the Baltic countries, Poland, and Georgia was considered. It is theoretically substantiated that one of the key tasks of the system of anti-corruption bodies is policy development, analytical activities, technical assistance in the prevention of abuses, interaction with civil society and information, monitoring, investigation, criminal prosecution, digitalization of services and destruction of corruption schemes, with the aim of improving efficiency their activities.

Key words: anti-corruption reform, corruption risks, law enforcement agencies, legal regulation, anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Задля подальшого становлення України як прозорої держави антикорупційна реформа почалась ще до початку війни в Україні, до 2014 року – було підписано усі ключові міжнародні конвенції сфері антикорупції (Конвенцію ООН проти корупції (UNCAC)); імplementовано міжнародні рекомендації щодо механізмів моніторингу корупції (GRECO); криміналізовано усі форми корупції та прийнято законодавство щодо усунення конфлікту інтересів, захисту викривачів (whistle-blowers) та прозорого механізму фінансування партій; запроваджено комплексну систему подачі електронних декларацій для державних службовців; забезпечено прозорість системи проведення державних закупівель. Наразі, Уряд України створив Міжвідомчу робочу групу з антикорупційних цифрових інструментів. Її мета – діджиталізувати сервіси та зруйнувати корупційні схеми. Цифровізація потужний інструмент для побудови прозорої держави, позбавленої проявів корупції. Лише за два роки її реальний антикорупційний ефект становив 16.3 млрд грн, потенційний – 48 млрд грн.

Отже, ключові правоохоронні органи України сьогодні активно займаються антикорупційною діяльністю, яка складається з: перевірки та розслідування корупційних злочинів; виявлення та припинення фактів незаконного збагачення посадових осіб; моніторингу фінансових декларацій посадових осіб та осіб, які здійснюють публічну діяльність. Проведення антикорупційних розслідувань, включаючи зловживання владою, хабарництво, заволодіння державними коштами тощо.

Війна (перманентний військовий конфлікт) створила додаткові виклики для антикорупційних органів. Проте загальні принципи забезпечення діяльності залишаються незмінними. Це в першу чергу незалежність, яка є ключовим аспектом допомагає їм виконувати свої обов'язки ефективно і уникати зовнішнього впливу. По-друге: безпека та конфіденційність: в умовах війни забезпечення безпеки співробітників антикорупційних органів є важливою задачею. Також важлива конфіденційність розслідувань для захисту даних і джерел інформації. Наразі серед актуальних – принцип взаємодії з міжнародними партнерами: міжнародними організаціями, партнерами для обміну інформацією,

досвідом, технічної підтримки та спільних дій у боротьбі з корупцією. Прозорість та відкритість: забезпечення прозорості діяльності антикорупційних органів допомагає підвищити довіру громадськості та зменшити ризик зловживань. Сюди ж можна віднести комунікацію з громадськістю: активна комунікація з громадськістю допомагає пояснити важливість роботи антикорупційних органів та отримати підтримку суспільства. Треба зазначити, що останні події та зміни в подальшому також будуть впливати на антикорупційну ситуацію в Україні після війни, і це додає більше актуальності даній інформації, акцентує на необхідності відслідковувати джерела новин або офіційних урядових документів.

Європейська комісія у висновку заявки на членство в Європейському Союзі, поданому Україною зазначила: «Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства» [1]. У період з лютого 2019 по грудень 2022 року до Єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення зареєстровано 44354 особи, з них 13764 за кримінальними правопорушеннями, 28447 за адміністративними та 2150 за дисциплінарними правопорушеннями [2]. Сьогодні в Україні діють такі антикорупційні інституції:

– **Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)**, яке відповідає за формування антикорупційної політики та запобігання корупції в Україні: контролює та перевіряє декларації службовців, проводить моніторинг способу їхнього життя; контролює публічних службовців на предмет конфлікту інтересів (лише упродовж 2022 року НАЗК промоніторило наявність конфлікту інтересів у 438 посадових осіб, за висновками розпочато сім кримінальних проваджень та складено 72 адмінпротоколи). Крім того, НАЗК стежить за фінансовою діяльністю політичних партій (з квітня 2023 року у НАЗК відновлено контроль за фінансами політичних партій, а в травні виявлено ознаки кримінального правопорушення у фінансуванні «ОПЗЖ та «Слуги народу»).

– **Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)**, що забезпечує виявлення, припинення та розслідування кримінальних

корупційних злочинів, скоєних державними високопосадовцями. До їх підслідності відносяться конкретні корупційні кримінальні правопорушення – привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, зловживання впливом, «відмивання» доходів, одержаних злочинним шляхом, декларування недостовірної інформації на понад 5,3 млн грн та інші злочини, пов'язані з корупцією.

– **Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП)** – самостійний підрозділ Офісу генпрокурора. У справах, які розслідує НАБУ, призначають прокурора САП. Він здійснює нагляд за досудовим розслідуванням і після його завершення направляє обвинувальний акт до Вищого антикорупційного суду, де підтримує державне обвинувачення.

Варто акцентувати увагу на тому, що після призначення голови САП (друге півріччя 2022 року) кількість осіб, викритих на корупції, стала рекордною в історії антикорупційних органів – 149 осіб отримали підозри від НАБУ і САП (більше, ніж за весь 2021 та 2020 роки). Економічний ефект від діяльності органів за цей період становив майже 1,9 млрд грн. Новопризначений керівник дав хід справам, докази в яких були зібрані в попередні періоди (завершено слідство у справі «Роттердам», розкрито корупційні схеми на ПАТ «Укрнафта», АТ «Одеський припортовий завод», ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ КБ «Приватбанк». У 2023 році антикорупційні органи почали розслідувати зловживання в Міноборони, затримали в.о. Міністра розвитку громад та територій В. Лозинського. Найрезонанснішою справою стало затримання на отриманні 2,7 млн доларів хабаря Голови Верховного Суду В. Князева.

– **Вищий антикорупційний суд (ВАКС)**, який розглядає провадження про корупційні злочини, які розслідувало НАБУ та ухвалює рішення як суд першої та апеляційної інстанцій. Створення ВАКС – одна з головних вимог Міжнародного валютного фонду для продовження співпраці з Україною. Суддів на відкритому конкурсі відбирала Вища кваліфікаційна комісія суддів разом з Громадською радою міжнародних експертів.

Під час повномасштабної війни ВАКС арештовує і передає у власність держави

активи російських олігархів та колаборантів (лише цього року арештовано частину активів В. Сальдо, А. Ротенберга, А. Дерипаски, М. Шелкова). За відомостями Transparency International Ukraine з 24.02.2022 на підставі судових рішень ВАКС спрямував на обороздатність понад 1,2 мільярда гривень, які було арештовано або внесено як застава (для прикладу, у квітні 2022 року ВАКС зняв арешт з близько 170 мільйонів гривень, якими хотіли підкупити керівництво НАБУ та САП, які у подальшому передано ЗСУ). Упродовж 2023 року призначено п'ять років ув'язнення колишньому керівнику аеропорту «Бориспіль» Є. Дихне, відправлено під варту мера Одеси Г. Труханова, який вийшов під заставу, заочно арештовано колишнього віцепрем'єр-міністра А. Клюєва та відправлено під варту Голову ВСУ з альтернативою 107 млн грн застави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці діяльності правоохоронних органів у сфері корупції у своїх наукових працях приділяли увагу вчені, дослідження яких варті уваги – це наукові дослідження Олексія Дрозда, Сергія Петкова, Миколи Хавронюка та інших. Як слушно зазначає М. Хавронюк «створення незалежних антикорупційних інституцій в Україні є важливим кроком, який допомагає відслідковувати корупційні практики та карати чиновників, причетних до корупції» [3]. Наразі, антикорупційна діяльність правоохоронних органів, з урахуванням суттєвих законодавчих змін, пов'язаних з введенням в країні правового режиму воєнного стану, потребує комплексного дослідження.

Метою статті є визначення основних напрямів антикорупційної діяльності правоохоронних органів України, а також окреслення шляхів удосконалення антикорупційної політики у діяльності в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. На ефективність діяльності антикорупційних інститутів впливають такі фактори: недостатня кількість фахівців з питань антикорупційної політики з відповідною кваліфікацією та досвідом діяльності; відсутність досвіду діяльності антикорупційних органів, урахування в роботі досвіду європейських та світових практик, що не завжди працює в нашій країні; антикорупційні органи повільно розпочали свою

діяльність, оскільки дуже довго формувався їх кадровий склад; відсутня взаємодія зазначених антикорупційних органів, яка повинна бути врегульована в чинних нормативно-правових документах, водночас антикорупційні інституції дублюють діяльність одна одної.

Прикладами успішної реалізації державних програм з протидії корупції є досвід Гонконгу, Сінгапуру, країн Балтії, Польщі, Грузії. Досвід яких можливо було імплементувати в Україні.

Так, у Гонконзі діє Незалежна комісія по боротьбі з корупцією – багатоцільовий орган, який є прикладом комплексного підходу та зосередження в межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби з корупцією – розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування, кримінальне переслідування. До повноважень Комісії належать: кримінальне переслідування випадків корупції за допомогою ефективних оперативно-пошукових і слідчих заходів; усунення умов, які сприяють корупції, шляхом впровадження корупційно-стійких практик; просвітницька робота серед населення з метою роз'яснення шкоди, яку завдає корупція, зміцнення суспільної підтримки у боротьбі з корупцією.

Вражаючий успіх Гонконгу у боротьбі з корупцією зумовив те, що гонконгівську модель стали запроваджувати в багатьох країнах світу. Зокрема, в Республіці Сінгапур було утворено Бюро з розслідування випадків корупції, яке є найяскравішим прикладом універсального підходу до вирішення проблеми корупції – поєднання у межах однієї установи превентивної і репресивної функцій. Бюро є головним органом, який займається боротьбою з корупцією у Сінгапурі, та має політичну і функціональну самостійність, а також виконує усього дві основні функції: проведення розслідувань у приватному і державному секторах та вивчення корупційної практики з метою мінімізації можливостей для корупції.

Заслугове на увагу та є прикладом для наслідування також досвід нашого стратегічного партнера – Республіки Польща, де ефективним інститутом боротьби з корупцією та органом кримінального переслідування корупційних правопорушень є Центральне антико-

рупційне бюро (ЦАБ). Воно наділено широкими повноваженнями, які стосуються усіх сфер суспільного та економічного життя і не обмежені колом суб'єктів правопорушень. ЦАБ, окрім оперативно-розшукової функції та функції кримінального переслідування, здійснює ще й контрольну, аналітично-інформаційну, а також профілактичну та освітню діяльність. Таким чином, ЦАБ бореться із корупцією як репресивними, так і превентивними методами.

Також, як свідчить досвід Грузії – єдиної країни на пострадянському просторі, якій вдалося досягти значних результатів у боротьбі з корупцією, дієвість антикорупційної політики може бути забезпечена не тільки створенням нових спеціалізованих органів, а й оптимізацією та використанням потенціалу вже існуючих правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури, які функціонально здатні ефективно протистояти корупції та її проявам.

Таким чином, проблема формування та розвитку новостворених антикорупційних інститутів України наразі є доволі актуальною. Крім того, потребують вивчення питання щодо взаємодії новостворених антикорупційних органів, так як саме вони впливають на розвиток громадянського суспільства та впровадження основних реформ у державі під час воєнного стану: велика увага може приділятися військовим питанням та безпеці, що може спричинити зниження ресурсів та уваги, спрямованої на боротьбу з корупцією, що є неприпустимим оскільки корупція може підірвати ефективність оборонних зусиль. Важливим є забезпечення прозорого та ефективного використання фінансових ресурсів під час конфлікту, оскільки корупція може призвести до недостачі коштів та погіршення готовності військових структур. А після закінчення збройного конфлікту або воєнного стану важливо відновити та підсилити антикорупційні інституції для забезпечення стабільності та розвитку країни. Запобігти зловживанням при відновленні та реконструкції України. На думку автора, ефективне функціонування правоохоронних органів, судової системи, створення нових комітетів та груп, в тому числі Міжвідомчої робочої групи з антикорупційних цифрових інструментів сьогодні є ключовим для боротьби з корупцією. Реформи в цих сферах можуть сприяти забезпеченню чесності

та прозорості в суспільстві в цілому. Тому дуже важливо продовжувати моніторинг корупційних ризиків та розслідування фактів корупції, що є важливим для попередження нових випадків та покарання винних. І тут буде дуже важливою активна участь громадськості, НПО та засобів масової інформації можуть сприяти виявленню корупційних порушень та тиску на органи влади для їх розслідування. Важко переоцінити міжнародну підтримку, особливо під час війни: залучення міжнародних організацій та партнерів, яка може надати додаткову підтримку для антикорупційних заходів та реформ, яка значно варіюватися в залежності від конкретних законів та політичних реалій країни. В Україні, наприклад, на момент моїх останніх знань, існує цілий ряд антикорупційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції та інші. Вони мають відповідальність за розслідування, облік та запобігання корупції.

Важливою особливістю діяльності антикорупційних інституцій в умовах воєнного стану є їхня концентрація на розслідуванні найбільш резонансних справ про корупцію, які мають значний суспільний резонанс. Зокрема, НАБУ і ДБР розслідують справи про корупцію в оборонній сфері, вугільній промисловості та сфері державних закупівель.

На думку багатьох фахівців, у повоєнній Україні антикорупційні інституції будуть відігравати ключову роль у відновленні країни. Вони насамперед будуть забезпечувати прозоре та ефективне використання державних коштів, а також запобігати корупції в органах державної влади. Зрештою допоможе приймати пріоритетне рішення нашими європейськими та американськими партнерами щодо залучення коштів на допомогу та відновлення України, прискорити надання пакету воєної допомоги, який був затверджений наприкінці квітня.

Наразі важко сказати, які конкретні завдання стоятимуть перед антикорупційними інституціями в повоєнній Україні. Однак можна припустити, що вони будуть зосереджені на наступних напрямках:

– Розслідування найбільш резонансних справ про корупцію, які мають значний суспільний резонанс.

– Впровадження eCase Management System. Сервісів які скорочують час досудового розслідування за рахунок надання документам з електронним підписом силу доказів. Без роздруківок та пересилання справ.

– Зміцнення антикорупційних інституцій в Україні. Впровадження каналів повідомлень про випадки конфлікту інтересів у членів.

– Подолання корупції в органах державної влади. Створення єдиного державного реєстру документів.

– Прозоре та ефективне використання державних коштів. Створення єдиної інформаційної системи обліку Національної програми інформатизації.

– Створення електронного суду.

– Додавання можливості вносити в Єдиний державний реєстр фізичних та юридичних осіб додаткову інформацію. Наприклад, про недостовірність про кінцевого бенефіціарного власника або структуру власності юридичної особи.

– Відновлення України після війни.

Висновки. Таким чином, одним з ключових завдань антикорупційних правоохоронних органів України полягає у успішному завершенні реформування в сферах, що можуть сприяти забезпеченню чесності та прозорості як у самій правоохоронній системі так і в суспільстві в цілому.

Завдання антикорупційних інституцій в повоєнній Україні будуть складними, але вони є необхідними для побудови ефективної та демократичної України. Ці заходи повинні мати на меті створити систему, яка буде більш стійкою до корупційних проявів та сприяти забезпеченню незалежності регуляторних органів від впливу політичних чинників, що дозволить ефективніше контролювати дотримання антикорупційних заходів. Прозорість та передбаченість будуть мати вирішальне значення при упорядкуванні та захисті фінансування іноземної допомоги на реконструкцію України, які очікується залучити. Запобігання зловживаням є пріоритетом європейських та американських політиків при прийнятті рішення про надання фінансової допомоги на повоєнні зусилля України. Вирішальна роль у цьому процесі буде належити саме антикорупційним інституціям.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Висновки Європейської ради щодо України та заявок на членство України, Республіки Молдова та Грузії, 23 червня 2022 року. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/висновки-європейської-ради-щодо-україни-та-заявок-на-членство-україни_uk?s=232
2. Єдиний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua>
3. Як Україні зробити антикорупційні інституції більш ефективними? URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-ukraini-zrobyty-antykoruptsiyni-instytutsii-bilsh-efektyvnymu>