

Висновок РГК НАБУ на звіт Бюро за II півріччя 2021 року

23.02.2022 12:28



Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України (далі – РГК НАБУ), відповідно до частини [4 статті 26 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”](#), [підпункту 2 пункту 5 “Положення про Раду громадського контролю при НАБУ”](#)), [реалізуючи свою](#) функцію із забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро, надає свій висновок щодо [Звіту про діяльність НАБУ за II півріччя 2021 року](#) (далі – Звіт).

Висновок складається з 3 розділів:

1. Відповідність Звіту вимогам законодавства.
2. Оцінка окремих показників діяльності Бюро у порівнянні з попередніми звітними періодами.
3. Загальна оцінка звітного періоду.

1. Відповідність Звіту вимогам законодавства

Згідно із Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» Директор Національного бюро щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро за попередні шість місяців.

Звіт був офіційно оприлюднений 10 лютого 2022 року (<https://data.gov.ua/dataset/12122/resource/00426c43-641b-4576-89cd-68a7e1f42011>), 10 лютого 2022 року відбулась прес-конференція Директора з відповідною інформацією (<https://www.facebook.com/100064934190629/videos/3791401340938998>) і здійснено публікацію звіту на сайті Бюро (<https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2021-roku>).

Згідно із частиною 3 статті 26 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” в письмовому Звіті мають міститися такі обов'язкові відомості:

- 1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей
- 2) взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;
- 3) співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями та укладені з ними угоди про співпрацю, представництво інтересів за кордоном;
- 4) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;
- 5) чисельність працівників Національного бюро, кваліфікацію та досвід його працівників, підвищення їх кваліфікації;
- 6) діяльність підрозділу внутрішнього контролю Національного бюро; кількість повідомлень про вчинення правопорушень працівниками Національного бюро, результати їх розгляду, притягнення працівників Національного бюро до відповідальності;
- 7) кошторис Національного бюро та його виконання;

8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного бюро та виконання покладених на нього обов'язків.

У Звіті міститься уся обов'язкова інформація, що передбачена чинним законодавством, наведені відомості щодо різних сфер діяльності НАБУ, описані ключові події, які мали місце впродовж II півріччя 2021 року, наведено статистичну інформацію про розслідування та інші показники діяльності Бюро. Статистичні дані діяльності Бюро викладені в версії публікації в Урядовому Кур'єрі.

2. Порівняння показників діяльності Бюро у II півріччі 2021 року з попередніми звітними періодами

Кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини

2017	2018	2019	2020	2021
542	1204	1207	792	633

Кількість осіб, яким повідомлено про підозру

2017	2018	2019	2020	2021
117	79	153	201	124

Кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти

2017	2018	2019	2020	2021
96	123	146	106	129

Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду

2017	2018	2019	2020	2021
35	0	13	12	32

Кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду

2017	2018	2019	2020	2021
0	0	0	0	1

Розмір збитків та обсяги їх відшкодування

**Загальний розмір збитків і шкоди, завданих злочинами, віднесеними законом до підслідності НАБУ
(станом на кінець звітного періоду, млн. грн)**

II, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017 II

840,56 1112,86 370,67 689,68 38,78 107,81 92,02 107,05 117,01 136,3

Статистика звернень до Бюро та міжнародного співробітництва

	II, 2021	I, 2021	II, 2020	I, 2020	II, 2019	I, 2019	II, 2018	I, 2018	II, 2017	I, 2017
Звернення та запити, всього	10387	8222	8763	12 357	15 250	9 040	6 412	8 740	11 731	8 172
Заяви, звернення, повідомлення про кримінальні правопорушення від юридичних осіб, державних органів та громадських організацій	923	374	416	450	758	434	234	518	2 749*	535
Звернення громадян до кол-центру	3480	3759	3784	8 480	7 382	3 043	2 328	3 082	2 731	2 599
Кількість надісланих запитів в рамках міжнародно-правової допомоги	123*	116	75	148	114	114	118	83	173	208

***3** них виконано **115**

Кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального корупційного правопорушення

II, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017 II

840,56 1112,86 370,67 689,68 38,78 107,81 92,02 107,05 117,01 136,3

** - станом на 30.06.2017

*** - за період 01.01.2017 по 31.12.2017

Діяльність Управління внутрішнього контролю НАБУ

Надійшло звернень та скарг на дії працівників Національного бюро

II, 2021 I,	2021 II,	2020 I,	2020 II,	2019 I,	2019 II,	2018 I,	2018 II,	2017 I,	2017
160	280	331	219	283	303	240	344	393	411

Кількість проведених УВК перевірок на добросовісність та кількість негативних результатів

II, 2021 I,	2021 II,	2020 I,	2020 II,	2019 I,	2019 II,	2018 I,	2018 II,	2017 I,	2017
5/1	4/1	9/2	4/1	8/0	3/1	8/1	8/1	22/0	4/0

Кількість проведених УВК службових розслідувань

II, 2021 I,	2021 II,	2020 I,	2020 II,	2019 I,	2019 II,	2018 I,	2018 II,	2017 I,	2017
4	4	4	4	8	8	14	18	15	17

Кількість працівників НАБУ, яких було притягнуто до відповідальності

II, 2021 I,	2021 II,	2020 I,	2020 II,	2019 I,	2019 II,	2018 I,	2018 II,	2017 I,	2017
9	0	2	5	6	8	3	2	3	9

* В першому півріччі до Дисциплінарної комісії спрямовані матеріали для вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності стосовно 8 працівників (Дисциплінарною комісією матеріали службових розслідувань не розглянуто), відповідно ці матеріали було розглянуто у другому півріччі

Види дисциплінарних стягнень, які було застосовано:

Рік, півріччя/ Стягнення	Звільнення	Догана	Зауваження	Попередження про неповну службову відповідність
2021, II	1	6	2	-
2021, I	-	-	-	-
2020, II	1	1	-	-
2020, I	1	1	3	-
2019, II	1	4	-	1
2019, I	-	5	2	1
2018, II	-	2	1	-
2018, I	-	2	-	-
2017, II	2	-	1	-
2017, I	1	3	4	1

Робота з кадрами

Призначено працівників на кінець звітнього періоду *

II, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017 II
 668 661 651 653 678 662 638 638 621 572

* без урахування інформації про кількість посад державних службовців, інформація про перебування на яких становить інформацію з обмеженим доступом

Штатна чисельність працівників Національного бюро складає 700, в тому числі 223 – державні службовці, 477 особи начальницького складу.

Штат (призначено) детективів*

II, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017

225* 224 231 236 240 232 210 212 212 168

*штатна чисельність: 247; 19 детективів на етапі призначення

Співпраця з громадськістю та ЗМІ

Медійні заходи

II, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017

319 197 335 222 418 546 542 504 506 444

Відповіді на запити ЗМІ

II, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017
158 150 195 151 254 287 216 236 209 111

Динаміка аудиторії Facebook-сторінки НАБУ*

I, 2021 I, 2021 II, 2020 I, 2020 II, 2019 I, 2019 II, 2018 I, 2018 II, 2017 I, 2017
86,0 85,8 83,0 80,9 69,4 67,6 66,9 65,2 61,6 48,3

*кількість аккаунтів, які стежать за Facebook - сторінкою НАБУ, тис. аккаунтів <https://www.facebook.com/nabu.gov.ua>

Кошторис НАБУ

Бюджет НАБУ (за загальним фондом)*

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

1099,341	919,072	867,498	857,091	773,556	488,565	247,882
-----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

*млн. грн. станом на 31 грудня відповідного року

**станом на 30 червня 2021 року затверджений бюджет складав 1065,798 млн. грн.

Аналіз виконання кошторису (станом на кінець кожного звітного періоду)*

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
995979,4*	889,632	867,498	857,091	773,556	488,565	247,882

*93,0% відносно річного кошторису Бюро

3. Загальна оцінка звітного періоду

За 2021 рік в результаті роботи НАБУ та САП державі відшкодовано близько 2 млрд. гривень, набирає обертів практика із розслідування незадекларованих активів. Із резонансних справ окремої уваги заслуговує справа злочинної організації Одеси. Не тільки масштаби збитків, оцінені в 689 млн грн; не тільки рівень посадових осіб, які стали фігурантами справи (серед них - Одеський міський голова). Сама справа злочинної організації, яка використовувала в “роботі” всі сучасні засоби конспірації, маскуванню діяльності, поліграфи при прийомі в організацію тощо є професійно складною. Розслідування продовжується і є впевненість в поступовому переході епізодів справи в судовий розгляд.

Впродовж 2021 року Вищий Антикорупційний Суд виніс 33 рішення по справах, переданих в суд НАБУ/САП, винесено 32 обвинувальних вироків при одному виправдовувальному.

Таки результат є показником якості роботи НАБУ та САП. В найбільш ультимативній формі, судовій, доведено ефективне виконання Бюро власної місії - “Очищення влади від корупції заради побудови та розвитку успішного суспільства та ефективної держави”

На випадку ж із виправдовувальним рішенням суду вважаємо вартим зупинитись.

Це “справа Омеляна”, по якій в минулому очільника Міністерства інфраструктури Омеляна визнали невинуватим у виданні рішення про зменшення портового (адміністративного) збору, яке, за версією слідства, призвело до ненадходження до державного бюджету у 2018 році 30,4 млн гривень.

Рада громадського контролю НАБУ брала на контроль дану справу, члени Ради аналізували хід справи, збирали публічні матеріали, мали спілкування із сторонами справи та обізнаними в предметі експертами. Вітаючи рішення ВАКС, маємо звернути увагу на те, що досвід цієї справи

має дати привід для зміни парадигми вузького трактування приписів ст. 211 Кримінального Кодексу. Видання нормативно-правових актів, які містять приписи щодо зменшення податків та зборів при вузькому розумінні може трактуватись лише як зменшення надходжень бюджету і, відповідно, як можливий злочин.

Але у випадках, коли зменшення податків є економічно обгрунтованим і таким, що стимулює активність економічних агентів; є результатом тривалого процесу переговорів, консультацій, політичних нарад, напрацювань із бізнес-асоціаціями; є обгрунтованим в дискусіях на політичному рівні, таке рішення стає політично та економічно обгрутованим та не має ознак кримінального злочину.

Як вірно відмічає суд “виданий обвинуваченим [Наказ](#) мав політичний характер і його метою було регулювання господарської діяльності у сфері надання транспортних послуг задля підвищення конкурентоспроможності вітчизняного портового комплексу та розвитку зовнішньоекономічного потенціалу національних виробників” та “видання обвинуваченим Наказу №474 було спрямоване на реалізацію загальної політики Уряду щодо підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних виробників та морських портів, здійснене обвинуваченим виходячи не з власних злочинних намірів, а виключно на виконання вимог Уряду”

В другому півріччі 2021 року Дисциплінарна комісія НАБУ розглядала ряд проваджень, досвід яких вважаємо за важливе підкреслити.

Щодо службових розслідувань

Порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України затверджений наказом Директора №4 від 23 жовтня 2015 року.

Ним визначено підстави для проведення службових розслідувань, проведення службових розслідувань віднесено до компетенції Управління внутрішнього контролю (за рішенням Директора), визначено основні процедури та права та обов’язки учасників службового розслідування, а також результуючі наслідки службового розслідування.

З моменту видання Порядок став адміністративним інструментом, який довів свою дієвість.

Розподіл ролей, де рішення про службове розслідування приймає Директор; проведення службового розслідування покладено на Управління внутрішнього контролю (УВК); розгляд справи, якщо розслідуванням встановлено дисциплінарний проступок, проводиться Дисциплінарною комісією (яка в своєму складі має двох представників Ради громадського контролю) із прийняттям висновку, який подається Директору для прийняття рішення по справі, з одного боку оптимально розподіляє ролі в процесі та сприяє всебічному і неупередженому вивченню обставин справи, а з іншого – не розмиває відповідальності за прийняття рішень.

Наказ про проведення службових розслідувань не деталізує початкову стадію, яка передує службовому розслідуванню. А саме – порядок отримання відомостей про обставини, які можуть стати підставою для службового розслідування та їх оцінку. Загальний порядок, який присвячений цьому питанню, міститься у Наказі №142 від 29.11.2019 «Про затвердження Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України», яким до компетенції УВК віднесено «перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних та юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах...щодо причетності працівників Національного бюро до вчинення правопорушень» (п. 3.7. та п. 16.4. Наказу).

Із тексту Наказів вбачається, що УВК отримує усі відомості щодо причетності працівників Національного бюро до вчинення правопорушень, здійснює їх перевірку та оцінює наявність чи відсутність підстав для проведення службового розслідування. В разі наявності підстав УВК передає відповідні відомості та висновки Директору, до компетенції якого відведення видання наказу про проведення службового розслідування. В разі відсутності підстав відповідні дії не здійснюються.

В загальному випадку такий порядок довів свою ефективність. Разом із тим існує спеціальний випадок, коли до Бюро можуть надходити відомості щодо причетності працівників Управління внутрішнього контролю до вчинення правопорушень.

Вбачається, що в такому випадку процедура, згідно із якою рішення про відсутність підстав для проведення службового розслідування, яке приймається посадовою особою УВК, не є оптимальним.

За таких обставин оптимальним вбачається розгляд відомостей Управлінням внутрішнього контролю із подальшою передачею на розгляд Дисциплінарній комісії для прийняття рішення про наявність або відсутність підстав для проведення службового розслідування. Надалі, якщо рішення комісії є позитивним, справа передається Директору для прийняття рішення.

У випадку прийняття Директором рішення про проведення службового розслідування і якщо таке розслідування буде проводитись щодо групи співробітників Бюро, в тому числі - по-відношенню до співробітника Управління внутрішнього контролю, доцільним вбачається виділення в окреме провадження щодо співробітника Управління внутрішнього контролю.

У випадку виявлення, в ході службового розслідування, обставин, які можуть бути підставою для проведення службового розслідування щодо співробітника Управління внутрішнього контролю, такий випадок буде підпадати під порядок, викладений вище. А саме - розгляд відомостей Управлінням внутрішнього контролю із подальшою передачею на розгляд Дисциплінарній комісії для прийняття рішення про наявність або відсутність підстав для проведення службового розслідування. Надалі, якщо рішення комісії є позитивним, справа передається Директору для прийняття рішення.

Щодо інформаційної безпеки

П. 1.5 Наказу №142 від 29.11.2019 «Про затвердження Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України» в складі Управління створюється відділ інформаційної безпеки.

На нього покладаються обов'язки, позначені в п. 2.5 Наказу, а саме «Забезпечення інформаційної безпеки Бюро» та п. 3.17 «Розробка і здійснення заходів щодо впровадження, підтримки та розвитку системи управління інформаційною безпекою Національного бюро».

Деталізація функцій УВК надано в розділі IX «Забезпечення інформаційної безпеки», серед яких є контрольні, аналітичні, методологічні, спостережні та інші функції.

Наскрізно по розділу прослідковується тенденція надання УВК функцій наглядового характеру, що співпадає із загальною ідеологією функціонування УВК.

При цьому в одному випадку УВК передано функція поточного характеру, а саме «моніторинг дій користувачів в інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах Національного бюро». З точки зору інформаційної безпеки ця функція є поточною і зазвичай виконується відповідним підрозділом з управління інформаційними технологіями.

Згідно із цією функцією відповідні фахівці мають виявляти непередбачене використання станціями користувачів інформаційними та інформаційно-телекомунікаційними системами. Мажоритарна частина подібних випадків зазвичай є рутинними помилками в роботі систем, в роботі користувачів тощо. Саме тому такий моніторинг відносять до компетенції управління інформаційними технологіями.

При цьому управління інформаційними технологіями, в разі отримання даних, які можуть свідчити про можливе правопорушення працівником Бюро, мають передавати відомості про такі випадки в УВК в загальному порядку.

Також для УВК природним було в виконання наглядової, контрольної функції по-відношенню для управління інформаційними технологіями.

Друге півріччя 2021 року стало часом завершення політичної турбулентності навколо Бюро. Парламент прийняв зміни до законодавства, унормувавши його в тій частині, яку раніше скасував Конституційний Суд.

При цьому продовжується тяганина із обрання очільника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а на черзі, в 2022 році, закінчення повноважень чинного Директора Бюро та відповідний конкурс на обрання нового. Це означає, що **Бюро продовжує працювати в умовах політичного тиску**, що негативно відображається на роботі і результатах.

Маємо підкреслити і негативний вплив на роботу Бюро з іншої сторони, яка зрідка отримує суспільну увагу.

Експертизі в досудових розслідуваннях НАБУ відводиться визначальна роль, оскільки сутність корупційний злочинів потребує встановлення наявності та розміру збитків, що заподіяні державі внаслідок діяння.

З цього боку в роботі Бюро відчуваються численні труднощі. Це стосується як строків проведення експертиз, так і неочікуваних результатів експертиз, резонансних випадків намагань експертних структур змінити вже передані результати, є випадки і намагань відкликати право експертів в судовому порядку.

З одного боку якість взаємодії експертних організацій із Бюро має покращуватись. З іншого, Міністерство юстиції здатне істотно розширити залученість недержавних експертних установ до експертиз в сфері корупційних злочинів (наприклад, судово-економічні, судові товарознавчі, судові будівельно-технічні та будівельно-оціночні, відео-, звукозапису, судові комп'ютерно-технічні та телекомунікаційні, судово-технічні експертизи документів).

На кінець періоду роботи НАБУ знаходилось 859 проваджень в роботі, за 2021 рік державі відшкодовано близько 2 млрд гривень, бюджет Бюро - близько 1 млрд. грн. Економічний ефект від припинення діяльності численних злочинних угруповань, пов'язаних із високопосадовцями різного рангу, не порахуєш. Але по обвинувальних актах, по підозрах та по вироках вбачається, що в середньому кожна справа Бюро - це багато мільйонів збитків державі.

При цьому **покращення фінансування Бюро відбувається вельми повільно** і особливо це стосується технічного оснащення, оснащення спеціальними засобами.

Ми вітаємо передовий крок - впровадження в НАБУ **eCASE Management System - системи електронного кримінального провадження**, яке має поєднати НАБУ, САП та ВАКС. Та для вітчизняних політиків нагадаємо - майнові права на ліцензію на території України належать власнику - Національному антикорупційному бюро (тобто державі), але виконаний важливий проект за донорські кошти. Найкращі практики мають фінансуватись вітчизняними коштами.

Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, надає загальний схвальний висновок на звіт Бюро за друге півріччя 2021 року. Звертає увагу на ряд значних досягнень в роботі Бюро та звертає увагу Бюро на необхідність покращення практик в ряді сфер.

Рада знову підкреслює важливість обрання очільника САП та необхідність підготовки до своєчасного обрання майбутнього Директора Бюро на нових правових засадах проведення конкурсу.