

**ЕКСПЕРТНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОГО
АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ**

Березень 2018 року

Переклад з англійської

Передмова

Національне антикорупційне Бюро України є новоствореною установою, яка знаходиться в авангарді боротьби з корупцією в Україні. Її діяльність, так само як і діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, націлена на корупцію на найвищих шаблях влади, що залишається поширеною в Україні. НАБУ працює у складних умовах. З перших днів його існування громадськість з нетерпінням очікує від його діяльності негайних та істотних результатів. Це створює тиск на НАБУ та покладає на нього колосальну відповідальність.

У цьому звіті представлені висновки за результатами незалежного експертного аналізу результативності, ефективності та незалежності НАБУ. Такий аналіз був проведений на замовлення міжнародних партнерів (Посольство США в Україні та Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні) на прохання НАБУ.

Експертний аналіз проводився для того, щоб визначити, чи належним чином були сформовані внутрішні системи НАБУ, і чи діяли вони ефективно та результативно протягом періоду, який аналізувався, а також щоб ідентифікувати внутрішні та зовнішні загрози незалежності НАБУ й механізми протидії таким загрозам. Цей аналіз носить як ретроспективний характер, оскільки стосується ефективності попередньої роботи НАБУ, так і перспективний, оскільки містить рекомендації щодо подальшого удосконалення.

Цей звіт підготувала група незалежних експертів, до якої входили: Керол Таражка, менеджер з аудиту Генеральної інспекції Міністерства юстиції США; Ерік Джонсон, помічник Генерального інспектора – Керівник слідчого управління Генеральної інспекції Міністерства юстиції США; Флеммінг Денкер, колишній заступник державного прокурора, спеціальний радник державного прокурора з питань тяжких економічних злочинів та транскордонної злочинності Данії, експерт Ради Європи з питань протидії корупції; Дмитро Котляр, експерт з антикорупційних питань, Україна. Цей проект реалізовувався за фінансової підтримки та допомоги з боку Посольства США в Україні та Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні.

Експерти підготували цей звіт на основі відповідей на запитання базової анкети та інші матеріали, надані НАБУ; результатів співбесід з керівництвом найвищого та середнього рівнів, детективами та іншим персоналом НАБУ; інтерв'ю з працівниками САП, ГПУ та інших заінтересованих сторін, включаючи міжнародні та недержавні організації. Експертна група провела три виїзні місії, пропрацювавши в Україні загалом чотири тижні, що включало, окрім іншого, ознайомлення з коротким описом матеріалів конкретних проваджень. Також експерти відвідали протягом одного дня територіальне управління НАБУ у Львові. Крім того, експерти провели додатковий кабінетний аналіз законодавства та документів. Детальна методика проведення цього аналізу додається до цього звіту.

Думки, висловлені в цьому звіті, так само як і аргументи, використані в ньому, належать виключно експертній групі і не обов'язково відображають офіційну позицію США або ЄС та його членів.

ЗМІСТ

Скорочення	6
Головні висновки стосовно незалежності, результативності та ефективності НАБУ	7
Основні рекомендації.....	10
Резюме звіту	12
Вступ	16
Контекст	18
Висновки за результатами аналізу	21
Оперативна ефективність та робота із справами.....	24
Ресстрація повідомлень про злочин.....	24
Управління розслідуваннями	26
Використання повноважень на затримання.....	29
Управління спеціальних операцій.....	31
Доступ до електронних баз даних та до інших джерел інформації.....	31
Статистичні дані про результати роботи	37
Строк давності та граничні строки проведення розслідувань	39
Розслідування діяльності народних депутатів.....	43
Розслідування на основі майнових декларацій	45
Угоди про визнання винуватості	46
Робота під прикриттям.....	47
Співробітництво та координація дій із САП	50
Зовнішні комунікації стосовно розслідувань.....	52
Організаційна спроможність та управління	55
Структура управління, внутрішня звітність.....	55
Організація роботи та система електронного управління справами	56
Внутрішній моніторинг та оцінювання результатів діяльності НАБУ.....	56
Управління персоналом	57
Навчання персоналу.....	60
Правила та принципи організації діяльності	60
Функція внутрішнього контролю.....	61
ІТ-можливості та безпека	64
Обмеження чисельності персоналу.....	65
Територіальні управління.....	66
Незалежність та управління ризиками.....	67
Законодавча база	67
Підслідність.....	70
Зовнішнє втручання та внутрішня автономія детективів	73
Фінансова автономія.....	73
Повноваження щодо взаємної правової допомоги	75
Повноваження на зняття інформації з каналів зв'язку	76
Особи, що працюють «під прикриттям»	78
Експерти-криміналісти	79
Незалежність САП.....	79

Судова система	80
Додатки	84
Мета, обсяг та методологія експертного аналізу	84
Список джерел інформації.....	86
Організаційна структура НАБУ	89
Основні показники щодо розслідувань НАБУ	90
Статистика розслідувань НАБУ	91

Рисунки

<i>Рисунок 1. Україна в міжнародних індексах корупції</i>	<i>19</i>
<i>Рисунок 2. Розподіл проваджень НАБУ за джерелами інформації</i>	<i>24</i>

Таблиці

<i>Таблиця 1. Рівень довіри громадян до НАБУ та інших установ.....</i>	<i>19</i>
<i>Таблиця 2. Ключові показники роботи НАБУ</i>	<i>37</i>
<i>Таблиця 3. Складність розслідувань НАБУ</i>	<i>38</i>
<i>Таблиця 4. Строки давності для злочинів, підслідних НАБУ</i>	<i>40</i>
<i>Таблиця 5. Персонал НАБУ станом на вересень 2017 р.....</i>	<i>65</i>
<i>Таблиця 6. Річне фінансування НАБУ.....</i>	<i>74</i>
<i>Таблиця 7. Порівняння фінансування різних правоохоронних та антикорупційних установ.....</i>	<i>74</i>
<i>Таблиця 8. Статистика запитів НАБУ щодо взаємної правової допомоги.....</i>	<i>75</i>
<i>Таблиця 9. Види злочинів, що розслідуються НАБУ</i>	<i>91</i>
<i>Таблиця 10. Категорії посадових осіб, справи щодо яких підслідні НАБУ.....</i>	<i>92</i>
<i>Таблиця 11. Кількість проваджень, розслідуваних НАБУ.....</i>	<i>93</i>
<i>Таблиця 12. Статистика щодо діяльності НАБУ.....</i>	<i>93</i>

Скорочення

ВПД	Взаємна правова допомога
ГПУ	Генеральна прокуратура України
ГРЕКО	Група держав проти корупції
ЄКПЛ	Європейська конвенція з прав людини
ЄС	Європейський Союз
КК	Кримінальний кодекс України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МЗС	Міністерство закордонних справ України
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ОЕСР	Організація економічної співпраці та розвитку
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	Служба безпеки України
УСО	Управління спеціальних операцій
ФАТФ	Міжнародна група з протидії відмиванню грошей/ Група з розробки фінансових заходів з відмивання грошей
ФБР	Федеральне бюро розслідувань США

Головні висновки стосовно незалежності, результативності та ефективності НАБУ

Незалежність

НАБУ є державним правоохоронним органом, для якого закон встановлює високий рівень автономії та гарантії його незалежної роботи. Серед іншого, НАБУ створювалося як самостійна інституція, не підпорядкована жодному іншому державному органу, Директор та персонал НАБУ призначалися за спеціальною процедурою на основі відкритого конкурсу, а сам Директор має фіксований термін повноважень і не може бути звільнений з посади з політичних причин. Крім того, зовнішній нагляд за діяльністю НАБУ здійснює Рада громадського контролю, якій належить ключова роль у забезпеченні підзвітності цього органу.

Експертна група не виявила ознак зовнішнього втручання в роботу НАБУ. Незважаючи на постійний потік публічних заяв з критикою на адресу Бюро та на потенційні спроби вплинути на хід окремих розслідувань ззовні, немає ознак того, що розслідування НАБУ проводилися упереджено або під впливом неналежних зовнішніх інтересів – політичних, корупційних або інших. Також, за словами посадовців НАБУ, відомство отримувало достатнє державне фінансування з бюджету та від міжнародних партнерів для того, щоб мати можливість результативно діяти в рамках встановленої граничної чисельності штату. Таким чином, можна стверджувати, що фінансова автономія НАБУ була забезпечена також і на практиці.

Аналізуючи внутрішню автономію детективів НАБУ, експертна група не виявила ознак неналежного внутрішнього адміністративного тиску або неправомірного втручання в окремі провадження.

Експертна група вважає, що для успіху боротьби з корупцією в Україні вирішальним чинником є збереження повної незалежності НАБУ. Тим не менше, з осені 2016 року в парламенті пропонувалися законопроекти, які могли мати суттєвий вплив на роботу НАБУ. Це є ознакою відносної нестабільності законодавчого поля, в межах якого НАБУ повинно діяти. Експертна група вважає, що українській владі слід уникати будь-яких змін законодавства, що регулює діяльність НАБУ, без проведення попередніх консультацій з НАБУ та іншими залученими заінтересованими сторонами. Крім того, експертна група вважає, що у НАБУ має бути право на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку без залучення відповідних технічних засобів інших відомств. У НАБУ також має бути право затверджувати спеціальні процедури для набору негласних штатних співробітників, а також - під наглядом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) - створювати документи прикриття для своїх негласних працівників та надавати їм необхідні допуски до державної таємниці.

Експертна група підтримує посилення незалежності САП через надання їй статусу повністю автономного органу прокуратури, зокрема шляхом обмеження ролі Генерального прокурора в організації роботи САП, у визначенні її кількісного складу та організаційної структури.

Результативність та ефективність

За короткий період свого існування НАБУ вдалося досягти значних результатів. На посади були прийняті професійні, енергійні та щиро віддані справі співробітники, яким менш ніж за три роки вдалося перетворити організацію, що існувала тільки на папері, на антикорупційний правоохоронний орган, який успішно розвивається. НАБУ вдалося не тільки майже повністю заповнити посади за штатним розписом, але й організувати робочі місця та отримати необхідну для роботи техніку. Також НАБУ створило та укомплектувало персоналом регіональні управління у трьох основних географічних частинах країни. На додаток до цього, починаючи свою діяльність з нуля, НАБУ вдалося одночасно продемонструвати значні результати у розслідуваннях. Відповідно до наданої НАБУ статистики, від моменту заснування менш ніж три роки тому та до березня 2018 року, НАБУ розпочало 543 кримінальні провадження, вручило 181 повідомлення про підозру. НАБУ також арештувало більш ніж 650 мільйонів гривень і 160 мільйонів доларів (станом на кінець 2017 року). Крім того, 120 кримінальних проваджень НАБУ знаходяться на розгляді в судах.

Розслідування НАБУ відрізняються за обсягом та складністю і стосуються корупційних схем на багатьох рівнях, часто вимагаючи застосування спеціальних засобів розслідування для аналізу складних фінансових транзакцій, контрактів та бізнес-операцій. Незважаючи на зазначені вище питання, пов'язані із спроможністю НАБУ вести свою діяльність цілком незалежно, НАБУ має свої власні підрозділи оперативного супроводу та підтримки, які очолюють компетентні керівники та які повністю здатні виконувати свої завдання.

Експертна група ознайомилась із вибіркою реальних розслідувань НАБУ – як внутрішніх, так і зовнішніх. Результати ознайомлення показали, що НАБУ належним чином дає оцінку різним елементам проваджень та організовує розслідування в професійний спосіб, не допускаючи істотних затримок. Втім, процес розслідування можна було б поліпшити, якщо досягти кращої взаємодії між детективами та прокурорами.

З врахуванням того, що багато розслідувань НАБУ перебувають в активній фазі, а тому не були предметом оцінки, експертна група вважає, що з моменту свого створення в 2015 році, НАБУ діяло результативно та досягло необхідного рівня ефективності. Разом з тим, можливість повною мірою оцінити результативність та ефективність роботи НАБУ з'явиться лише після того, як суди завершать розгляд певної кількості справ, в яких обвинувачені не визнають себе винуватими. З тих справ, які були передані НАБУ до суду, лише невелика кількість була розглянута повністю, і в усіх випадках, за винятком одного, обвинувачені уклали угоду про визнання винуватості. За статистичними даними НАБУ за станом на середину листопада 2017 року, з 97 його проваджень, які очікували свого розгляду в судах, в 34 випадках судові провадження не були розпочаті взагалі, а в 39 випадках судовий розгляд або перебував на початковому етапі, або був відкладений. Були випадки, коли судовий розгляд справ навіть не починався протягом 5 – 16 місяців з того моменту, коли НАБУ завершило розслідування та передало обвинувальний акт до суду. Отже, очевидна нагальна потреба знайти рішення для підвищення судових спроможностей та створення спеціалізованого суду для розгляду справ, пов'язаних з корупцією на вищих щаблях влади.

У жовтні 2017 року парламент ухвалив зміни до Кримінального процесуального кодексу (КПК), які можуть позначитися на результативності розслідувань НАБУ. Ці зміни

стосуються, наприклад, порядку обчислення процесуальних строків, визначення компетентного суду для прийняття рішень на етапі досудового провадження та вимог, виконання яких необхідне для одержання ухвали суду про надання дозволу на обшук. Експертна група вважає, що необхідно уважно проаналізувати останні зміни до КПК на предмет їхнього впливу на спроможність НАБУ проводити ефективні розслідування корупційних злочинів.

Нарешті, експертна група вважає, що на результативності роботи НАБУ істотно позначаються його відносини з партнерами у боротьбі проти корупції в Україні, а саме – САП та Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК). У зв'язку з цим НАБУ слід подбати про організацію регулярних нарад як із САП, так і з НАЗК для того, щоб підтримувати необхідний рівень комунікації та взаємодії між цими відомствами. В цьому звіті проводиться аналіз цілої низки інших питань, а також містяться рекомендації для різних заінтересованих сторін стосовно вжиття законодавчих або регуляторних заходів з метою поліпшення умов для роботи НАБУ.

Основні рекомендації

У цьому звіті експертна група пропонує широкий спектр рекомендацій на підтримку незалежності НАБУ, а також результативності та ефективності його роботи, спрямованої на боротьбу з корупцією в Україні. Хоча велика кількість цих рекомендацій стосується НАБУ та пропонує шляхи вдосконалення його роботи, деякі з рекомендацій знаходяться поза межами можливостей НАБУ та націлені на зміни в ширшому середовищі, в якому НАБУ працює. Останні, відповідно, вимагають дій з боку зовнішніх заінтересованих сторін. Нижче наведено найважливіші та найбільш пріоритетні рекомендації, вироблені на основі експертного аналізу.

Найбільш пріоритетні рекомендації, що вимагають вжиття заходів поза межами НАБУ

1. Уникати внесення змін до законодавства, що регулює роботу НАБУ, без попередніх ґрунтовних консультацій за участю НАБУ, САП, інших правоохоронних органів, громадянського суспільства, експертів та інших заінтересованих сторін.
2. Внести зміни до статті 263 Кримінального процесуального кодексу щодо надання НАБУ повноважень самостійно здійснювати зняття інформації з каналів зв'язку, не звертаючись до технічних засобів інших відомств.
3. З метою усунення неоднозначності, внести зміни до Закону про НАБУ, перебачивши спеціальні процедури прийняття на роботу негласних штатних працівників, та наділити НАБУ повноваженнями з надання допуску до державної таємниці своїм негласним штатним працівникам без необхідності звернення до Служби безпеки України. Внести зміни до законодавства щодо надання НАБУ доступу до відповідних баз даних та реєстрів, які ведуть державні органи, для внесення до них даних, необхідних для проведення НАБУ своїх операцій під прикриттям під наглядом САП.
4. Змінити статус САП, перетворивши її на автономний орган прокуратури та обмеживши повноваження Генерального прокурора в частині організації роботи САП, прийняття рішень щодо її кількісного складу та організаційної структури.
5. Невідкладно поліпшити умови роботи та спроможності суду, який розглядає клопотання НАБУ на етапі досудового розслідування; забезпечити те, щоб реорганізація судів в ході судової реформи не спричинила затримок в розслідуваннях або судовому розгляді справ НАБУ, або не впливала на них іншим чином.
6. Забезпечити швидке створення нового Вищого антикорупційного суду та відбір до нього професійних суддів з високим рівнем доброчесності шляхом проведення відкритого конкурсу на посади відповідно до міжнародних рекомендацій.
7. Проаналізувати застосування на практиці змін до Кримінального процесуального кодексу, внесених Законом № 2147 від 3 жовтня 2017 року, на предмет впливу цих змін на можливість проведення НАБУ ефективних розслідувань корупційних злочинів.
8. Забезпечити НАБУ необхідним та ефективним доступом до бази декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яку відповідає НАЗК.

Найбільш пріоритетні рекомендації, що вимагають вжиття заходів від НАБУ

1. Переглянути положення Кримінального процесуального кодексу про реєстрацію повідомлень про злочини з тим, щоб забезпечити їх чіткість та юридичну визначеність, після чого розробити відповідні процедури та настанови НАБУ щодо опрацювання отриманих повідомлень про злочин та їх реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, поширити їх та провести відповідні тренінги.
2. Здійснити кроки в напрямку започаткування практики регулярних нарад між НАБУ та НАЗК для забезпечення необхідної комунікації та співпраці між цими двома органами.
3. Проводити регулярні наради за участю керівництва й начальників підрозділів НАБУ та САП для обговорення спірних питань, а також конкретних складних проваджень з дотриманням поваги до процесуальної незалежності детективів та прокурорів, яким доручені справи, та забезпечувати виконання Спільного наказу між НАБУ та САП про порядок взаємодії, у тому числі його норм стосовно проведення розслідувань.
4. Керівники НАБУ та САП повинні брати участь в програмах розвитку лідерських навичок.
5. Забезпечити, щоб керівництво Управління зовнішніх комунікацій було поінформовано та з ним проводилися консультації на стадії планування важливих операцій, а також з інших питань, які можуть впливати на оцінку дій НАБУ та вимагати публічної комунікації (наприклад, у разі можливих конфліктів з іншими установами або виникнення інших проблем, які можуть позначитися на сприйнятті суспільством НАБУ загалом).
6. Враховуючи існуючу політику та Спільний наказ із САП, розробити внутрішні правила НАБУ щодо взаємодії із ЗМІ та роботи із соціальними мережами з чітким визначенням спільних заяв як основного засобу в усіх можливих ситуаціях, визначенням осіб, які мають право поширювати інформацію, та відомостей, які можуть поширюватися за різних обставин, зокрема, процедур розголошення «чутливої» інформації, отриманої в ході розслідування, а також з підготовкою стандартних тез для виступів та кращих зразків практики реагування на запити від ЗМІ.

Резюме звіту

Національне антикорупційне бюро України є новоствореною інституцією, яка знаходиться в авангарді боротьби з корупцією в Україні. Разом із Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Бюро спрямовує свою діяльність на протидію корупції на найвищих щаблях влади, яка залишається поширеною в Україні, становлячи загрозу як системі влади країни, так і її економічному й соціальному добробуту. Різні заінтересовані сторони вважають корупцію головним викликом для України, на який необхідно негайно реагувати.

Цей звіт містить висновки незалежного експертного аналізу операційної та інституційної незалежності НАБУ, а також результативності й ефективності його діяльності на практиці. Зазначений аналіз був замовлений міжнародними партнерами (Посольство США в Україні та Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні) на прохання НАБУ. Цей аналіз носить як ретроспективний характер, оскільки стосується ефективності попередньої роботи НАБУ за минулий період, так і перспективний, оскільки містить рекомендації щодо удосконалення роботи НАБУ та пропозиції щодо вдосконалення державного й законодавчого поля, в рамках якого діє Бюро.

НАБУ працює в повному викликів середовищі. З перших днів його існування громадськість покладає на Бюро надзвичайно високі очікування негайних та суттєвих результатів. Це покладає на організацію надзвичайний тягар та відповідальність. Експертна група вважає, що НАБУ в усіх питаннях, що стосуються його слідчої діяльності, є незалежною та ефективною організацією, якій вдалося досягнути чималих результатів протягом нетривалого часу свого існування. В Бюро працюють професійні, енергійні та щиро віддані своїй справі фахівці, яким вдалося менше ніж за три роки перетворити організацію, яка існувала тільки на папері, в потужну антикорупційну інституцію із штатом близько 600 осіб. Крім того, починаючи свою роботу практично з нуля, НАБУ змогло одночасно досягнути значних успіхів у розслідуваннях. З моменту свого створення менш ніж три роки тому відомство розпочало 543 кримінальні провадження, вручило 181 повідомлення про підозру та арештувало більш ніж 650 мільйонів гривень і 160 мільйонів доларів. Крім того, наразі 120 кримінальних проваджень НАБУ знаходяться на розгляді в судах. Взагалі, НАБУ успішно продемонструвало, що безкарність корупції не є більше *status quo*, а недоторканих осіб більше не існує. Внаслідок цього Бюро має вищий рівень довіри серед громадян України ніж будь-яка інша антикорупційна установа.

При всій очевидності результатів діяльності НАБУ експертна група також запропонувала НАБУ та відповідним заінтересованим сторонам вжити певних заходів щодо покращення ситуації. Роботу НАБУ значно ускладнюють чинні законодавчі та підзаконні акти, які стосуються невідкладної реєстрації повідомлень про злочин, обмежень використання угод про визнання винуватості, а також обмежених строків розслідування справ, пов'язаних з надскладними корупційними схемами та плутаними фінансовими обладками, для повного дослідження яких можуть знадобитися роки. Крім того, експертна група вважає, що НАБУ слід з обережністю використовувати свої надзвичайні повноваження на затримання та на доступ до інформації, щоб не дати противникам відомства можливості послатися на використання ним законних і в той же час реформаторських методів для того, щоб представити його роботу як таку, що виходить за межі наданих НАБУ повноважень. Крім того, експертна група з'ясувала,

що якість оперативної роботи та розслідування справ НАБУ додатково забезпечується можливостями його аналітиків та комп'ютерних експертів, а підрозділ спеціальних операцій НАБУ складається з відданих своїй справі професійних правоохоронців з відмінним рівнем підготовки. Хоча експертна група надає певні рекомендації, спрямовані на те, щоб ще більше підвищити потенціал зазначених можливостей, експерти вважають, що зазначені підрозділи є яскравим прикладом високого фахового рівня організації у цілому.

Крім того, НАБУ активно працює в напрямку просвіти громадськості щодо необхідності боротьби з корупцією та надає пояснення щодо своїх дій і методів роботи. Така робота з громадськістю є унікальною для правоохоронних органів України та сприяє тому, що громадяни виділяють НАБУ серед інших відомств. НАБУ діє на випередження, інформуючи про свої поточні розслідування, та надає актуальну інформацію та ілюстрації з поясненнями тих складних злочинних схем, над якими воно працює. Ця практика заслуговує на похвалу загалом, але водночас експертна група рекомендує НАБУ розробити чітку політику щодо розкриття «чутливих» матеріалів, зокрема, тих, які можуть зачіпати право осіб на приватне життя та принцип презумпції невинуватості залучених осіб. НАБУ слід продовжувати практику тісної координації із Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою перед тим, як повідомляти на загал оперативну або іншу інформацію щодо поточних розслідувань.

НАБУ необхідно дбати про те, щоб мати ефективну співпрацю та взаємодію із своїми партнерами у боротьбі з корупцією в Україні, зокрема із САП та НАЗК. Експертна група вважає, що для НАБУ вкрай важливо мати позитивні стосунки співробітництва як із САП, так і з НАЗК, визнаючи свою роль як партнера інших відомств. Саме тому посадовцям НАБУ, САП та НАЗК належить працювати над тим, щоб визначити та забезпечити реалізацію спільних цілей і завдань, та над підтримкою ефективних каналів комунікації одне з одним. Не менш важливо забезпечувати дотримання меморандуму, який був підписаний між НАБУ та САП у 2017 році (Спільний наказ), та проводити періодичний аналіз його застосування.

Експертна група також проаналізувала організаційні спроможності та систему управління НАБУ та дійшла висновку, що успішність органу обмежується граничною кількістю працівників, встановленою у Законі про НАБУ. Гранична чисельність НАБУ обмежена 700 одиницями, і керівництво Бюро вказало на цей факт як головний чинник, що впливає на здатність органу досягнути більших результатів та розширити сферу охоплення діяльності НАБУ. Наприклад, Бюро не може мати більш ніж три територіальні управління. Крім того, група визначила декілька сфер, де корисним було б вдосконалити поточні практики та процедури. Експерти вважають, що НАБУ слід впорядкувати деякі сфери роботи всередині організації, такі як документообіг та структура управління. НАБУ слід більше розвивати систему внутрішньої комунікацій та провести оцінку своєї спроможності задовольняти потреби організації в інформаційних технологіях та захисті інформації. Для персоналу НАБУ було б також корисно вдосконалити кадрову роботу, включаючи процедури оцінки ефективності роботи співробітників, розширення внутрішніх документів політики Бюро за межі суто формальних інструкцій та правил, а також розробку навчальних програм для забезпечення як належного базового рівня підготовки всіх співробітників, так і надання їм можливостей для подальшого професійного зростання. НАБУ вже не є тільки-но створеним органом і переступає поріг зрілості, а тому має розвиватися в напрямку стратегічного управління та оцінки ефективності власної роботи, включаючи запровадження розвинутої системи внутрішнього

моніторингу та оцінки, внутрішніх письмових правил та процедур, які чітко визначатимуть розподіл функцій та відповідальності між співробітниками, а також дієвих засобів вимірювання ефективності роботи своїх службовців, з метою забезпечення сталого розвитку організації.

НАБУ створило міцний підрозділ внутрішнього контролю, як цього вимагає Закон про НАБУ, а також має тісну співпрацю з Радою громадського контролю, яка реалізує зовнішній нагляд та відіграє ключову роль у забезпеченні підзвітності НАБУ. Експертна група вважає, що НАБУ слід організувати додаткову підготовку свого персоналу з питань доброчесності, зокрема з питань конфлікту інтересів, продовжувати вибіркові перевірки використання оперативних готівкових коштів та вдосконалювати дисциплінарні процедури й роль дисциплінарної комісії. З огляду на особливу роль та мандат НАБУ його персонал має дотримуватись найвищих стандартів поведінки, тому експертна група надала НАБУ рекомендацію включити у свої правила щодо конфлікту інтересів також політику щодо уявного конфлікту інтересів.

Законом про НАБУ були передбачені потужні гарантії його незалежності та результативної роботи, як-то, його статус окремого органу, не підпорядкованого будь-якій іншій державній структурі, унікальний відкритий процес конкурсу на заміщення посад керівного та іншого персоналу, а також виключна підслідність. В ході аналізу група експертів відзначила численні спроби здійснення впливу та тиску на НАБУ ззовні, які особливо активізувалися наприкінці 2017 року. Втім, експерти не виявили жодних ознак того, що зазначені спроби зовнішнього втручання у роботу НАБУ мали успіх, або що розслідування, що проводилися НАБУ, здійснювалися під впливом неналежних інтересів. Крім того, експертна група встановила, що, загалом, НАБУ отримувало достатнє фінансування, і його фінансова автономія не ставилася під сумнів. Разом з тим, нестабільність законодавчої бази і надалі залишається серйозною загрозою для роботи НАБУ, і його керівники повинні робити все можливе для того, щоб розпізнавати та нейтралізувати такі ризики.

На додаток, НАБУ обмежено в можливості здійснювати самостійне перехоплення комунікацій та інші заходи із зняття інформації з каналів зв'язку, так само як і проводити операції під прикриттям, оскільки для таких слідчих дій Бюро має залучати інфраструктуру інших відомств. Це досить серйозно підриває автономність НАБУ. Експертна група вважає, що існуюча ситуація створює передумови для перешкоджання розслідуванням Бюро, а також шкодить його операційній незалежності. НАБУ стикнулося також з перешкодами в реалізації своїх повноважень прямого співробітництва із відповідними органами іноземних країн та міжнародними організаціями, коли намагалося здобути потрібні докази через процедуру взаємної правової допомоги. Крім того, хоча НАБУ має доступ до більшості державних реєстрів, що існують в Україні, у нього виникають проблеми з доступом до реєстру майнових декларацій та банківських даних; ці обмеження необхідно усунути. На жаль, НАБУ не має можливості діяти самостійно для усунення перешкод, з якими воно стикається в ході отримання допомоги та відомостей, які зараз не є в його розпорядженні, в організації заходів із зняття інформації або в проведенні операцій під прикриттям. Натомість НАБУ змушена діяти в партнерстві з іншими державними установами України та покладатися на допомогу національних і міжнародних заінтересованих сторін для створення достатнього тиску з тим, щоб забезпечити свою незалежність.

В найкращих інтересах НАБУ є відстоювати не тільки себе та власну незалежність, але також сприяти підвищенню незалежності, потужності та сталості САП. Крім того, вирішальну

роль в провадженнях НАБУ відіграє судова система, і саме українські суди розглядаються як слабка ланка, яка має дуже низький рівень довіри з боку прибічників боротьби з корупцією. Українська влада пообіцяла МВФ створити антикорупційний суд до середини червня 2017 року та розпочати його роботу на початку 2018 року. На початку грудня 2017 року МВФ закликав українську владу прискорити прийняття законодавства, яке створить можливість для роботи незалежного антикорупційного суду у відповідності до рекомендацій Венеційської Комісії Ради Європи. Експертна група вважає нагальним вирішити питання браку спроможностей та інших проблем судів шляхом створення спеціалізованого суду згідно з міжнародними рекомендаціями.

В підсумку, завдяки досвідченій та динамічній управлінській команді, НАБУ працювало ефективно та результативно і змогло досягнути значних результатів і виконання своїх завдань, незважаючи на складні умови роботи. НАБУ успішно розпочало та довело до кінця низку гучних розслідувань корупційних злочинів, вчинених найвищими посадовими особами державної влади, суддями, прокурорами та іншими впливовими особами, які раніше були недоторканими. Покращенню цих результатів заважають обмежені поточні спроможності НАБУ, для збільшення яких необхідні додаткові політичні кроки. Крім того, незалежність НАБУ перебуває під загрозою через недосконале та нестабільне законодавство, а також брак співпраці і навіть перешкоди з боку інших правоохоронних органів. Хоча можна було б взяти додаткові заходи для досягнення послідовного підходу у виконанні окремих завдань та неухильного дотримання прав людини й інших дотичних стандартів, будь-які можливі помилки, які могли мати місце, не приводять до висновку, що в НАБУ мала місце системна або поширена практика зловживань, які завадили успіху в конкретних кримінальних провадженнях. Керівництву НАБУ вдалося належно контролювати створення з нуля абсолютного нового та добре функціонуючого слідчого органу, але тепер перед ним стоїть не менш складне завдання - забезпечити сталий розвиток цієї інституції.

У цьому звіті міститься загальний аналіз разом із докладним описом завдань, діяльності та результатів НАБУ, так само як і умов, в яких воно працює. Експертна група отримала комплексне розуміння НАБУ, маючи можливість ознайомлення з його документами, прикладами справ, а також проведення співбесід з керівництвом, співробітниками НАБУ та зовнішніми заінтересованими сторонами, такими як судді, прокурори, представники громадянського суспільства, міжнародні партнери та інші. Проведена робота дала можливість проаналізувати стан справ в НАБУ та запропонувати низку детальних рекомендацій: від пропозицій щодо удосконалення внутрішніх робочих процесів організації до підтримки кроків судової реформи, включаючи створення антикорупційного суду. Методика аналізу стисло описана в додатку до цього звіту.

Вступ

Цей документ є звітом про результати експертного аналізу діяльності Національного антикорупційного бюро України, проведеного групою незалежних експертів. Його метою є аналіз операційної та інституційної незалежності НАБУ, його результативності та ефективності на практиці.

Аналіз діяльності НАБУ був спрямований на отримання відповідей на запитання: а) чи була діяльність НАБУ результативною та ефективною; б) чи була забезпечена його незалежність. В звіті аналізується період від початку здійснення досудового розслідування НАБУ в грудні 2015 року і до кінця періоду виїзної роботи експертної групи в грудні 2017 року (окремі статистичні дані наводяться станом на березень 2018 року).

Основою для аналізу стали стандарти та принципи, які застосовуються до антикорупційних органів у відповідності до міжнародних інструментів, включно з такими:

- Конвенція ООН проти корупції (стаття 36)
- Кримінальна конвенція Ради Європи проти корупції (стаття 20)
- Резолюція Ради Європи (97) 24 про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією (Керівний принцип 3)
- Європейські партнери проти корупції, Стандарти антикорупційного органу
- Джакартська заява про принципи роботи антикорупційних органів.

Цей аналіз побудований на принципах добросовісності, об'єктивності, незалежності, прозорості та аналізу на основі доказів. Експерти виконували це завдання без будь-якого впливу або тиску з боку НАБУ, будь-якого іншого державного органу або інших заінтересованих сторін. Експерти мали повну самостійність в підготовці своїх висновків та складанні звіту. Під час аналізу експерти діяли від власного імені та не представляли організації, де вони працюють, або позиції організацій/урядів, які забезпечили проведення цього аналізу.

Під **результативністю** НАБУ експерти розуміли міру, якою завдяки його діяльності вдалося досягнути виконання завдань органу протягом періоду, що аналізується. Іншими словами, група оцінювала ступінь досягнення НАБУ своїх цілей та запланованих результатів. Згідно із Законом про НАБУ, його головним завданням є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчиняються вищими посадовими особами та становлять загрозу національній безпеці. В цьому аспекті перед Бюро ставляться завдання із виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних злочинів в рамках його підслідності, а також запобігання вчиненню нових злочинів. Крім того, аналіз мав відповісти на запитання про те, чи НАБУ виконувало свої завдання **ефективно**, тобто наскільки раціонально і ощадливо виділені ресурси (гроші, робота фахівців, час, тощо) були перетворені в результати.

Під **незалежністю** НАБУ розуміється його свобода від неналежного втручання практичного та юридичного характеру з боку третіх сторін, мінімально можливий ступінь участі державних органів в роботі Бюро та в процесах прийняття його рішень, а також його фінансова автономність. Сюди відносяться як інституційна, так і операційна незалежність.

Аналіз мав на меті надання відповідей на такі ключові запитання:

Ключові запитання:

- 1. Якою мірою діяльність НАБУ відповідала його загальним цілям та завданням?**
- 2. Якою мірою були виконані завдання НАБУ з врахуванням поточного контексту?**
- 3. Наскільки ефективно НАБУ використовувало надані ресурси?**
- 4. Якими були найбільші успіхи та невдачі НАБУ у виконанні своїх завдань?**
- 5. Яким був внесок керівництва НАБУ в його успіхи та невдачі в ході виконання завдань?**
- 6. Якою мірою законодавча база забезпечила інституційну та операційну незалежність НАБУ?**
- 7. Якою мірою інституційна та операційна незалежність НАБУ були забезпечені на практиці?**
- 8. Якими є поточні виклики для незалежності НАБУ?**
- 9. Якою мірою кримінальні провадження були правильно організовані, оформлені та розслідувані? Наскільки була забезпечена якість вказаної роботи?**
- 10. Виходячи з отриманих в ході аналізу фактів, чи мали місце які-небудь істотні помилки процесуального характеру або ж істотні порушення прав людини, які призвели до невдач в окремих кримінальних провадженнях?**
- 11. Які рекомендації можна надати для підвищення якості роботи НАБУ на постійній основі та для зміцнення його незалежності?**

В основу аналізу була покладена така методика:

- Вивчення відповідей на анкету, статистичних даних та інших наданих НАБУ матеріалів;
- Співбесіди з керівництвом НАБУ найвищого та середнього рівня, детективами та іншим персоналом НАБУ (як в складі фокус-груп, так і особисто);
- Співбесіди з представниками САП, ГПУ та інших заінтересованих сторін, включаючи міжнародні та неурядові організації (як в складі фокус-груп, так і особисто);
- Три виїзні місії до України (всі в 2017 році): 2 – 6 жовтня (Київ), 6 – 10 листопада (Київ), 4 – 7 та 11 – 15 грудня (Київ) та 8 грудня (Львів);
- Кабінетний розгляд та аналіз (перелік розглянутих документів додається).

Крім того, група ознайомила із прикладами реальних справ, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, які велися та були завершені НАБУ на момент початку аналізу. Для забезпечення добросовісності аналізу та для того, щоб не завдати будь-якої шкоди поточним провадженням, група вирішила знайомитися тільки із тими справами, які не знаходилися на розгляді в суді або тривали іншим чином, тобто з тими провадженнями, які були закриті НАБУ/САП через брак доказів або з інших причин (одна справа), та провадженнями, у яких було винесене остаточне судове рішення (дві справи). Крім того, група ознайомила з двома направленими до НАБУ скаргами, які могли містити в собі повідомлення про злочин, але в цьому статусі зареєстровані не були. Група експертів ознайомила з матеріалами одного внутрішнього розслідування стосовно стверджуваного порушення правил поведінки

співробітником НАБУ. Загалом, група проаналізувала шість справ, що допомогло в підготовці висновків з урахуванням контексту та їх обґрунтуванню. Методика аналізу описана в додатку до цього звіту.

Контекст

Корупція і надалі залишається одним з ключових викликів, які стають на заваді розвитку України. Її епідемічний характер створює загрози для системи влади в країні, а також для її економічного та соціального добробуту. Ціла низка заінтересованих сторін вважають корупцію першочерговим викликом для України, який потребує невідкладного реагування. Результати опитування, проведеного у 2017 році, третій рік поспіль показали, що населення вважає боротьбу з корупцією найважливішим напрямком реформ у країні.¹ Результати іншого опитування, проведеного в грудні 2017 року, показали, що 80 відсотків громадян вважають боротьбу з корупцією безуспішною, з них 46 відсотків опитуваних вважають, що вона закінчилася повним провалом. За даними того ж самого опитування, 43 відсотки населення не бачать установи, яка вела б активну боротьбу з корупцією; серед наявних інституцій такими, що вважаються борцями з корупцією, були: ЗМІ та журналісти (26 відсотків), НАБУ (24 відсотки), антикорупційні громадські організації (21 відсоток), саме населення (12 відсотків), західні держави (11 відсотків).² Звіт МВФ від 2017 року подає бачення ситуації в міжнародній перспективі та зазначає, що всі джерела даних наводять на рідкість однакового опису того, наскільки серйозною є проблема корупції в Україні (див. рисунок далі).

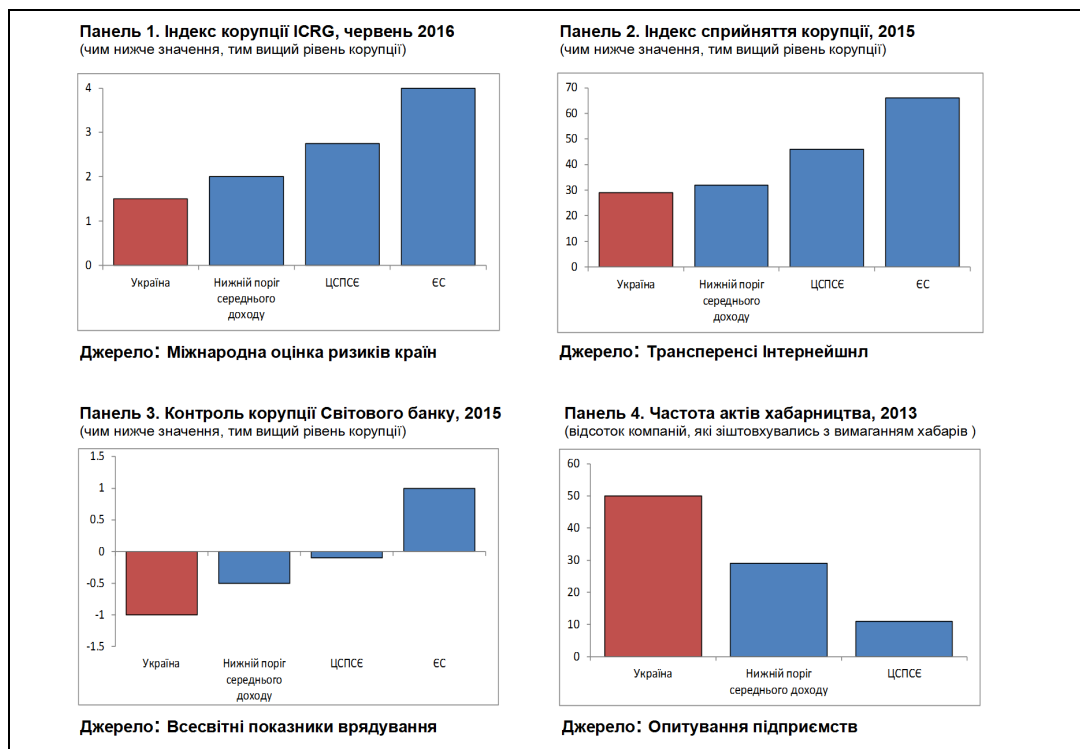
Після Революції гідності 2014 року українська влада та громадянське суспільство спільно розробили та запустили декілька значних антикорупційних реформ. Міжнародна спільнота схвально поставилася до цих зусиль та надала їм повну підтримку. Реформи включали в себе перегляд законодавчої бази щодо протидії корупції, зокрема шляхом зміцнення системи фінансового декларування публічними службовцями, запровадження нових складів кримінальних корупційних злочинів, заснування низки антикорупційних установ³ та кардинального спрощення доступу до інформації, якою володіють державні органи. Одним з елементів цих реформ було створення НАБУ – правоохоронного органу, покликаного виявляти та розслідувати корупційні злочини, вчинені публічними службовцями найвищого рівня.

¹ Джерело: Фонд «Демократичні ініціативи», грудень 2017 року, <https://goo.gl/LVcFYn>. Результати цього ж опитування показали, що, на думку експертів, реальна боротьба з корупцією є першочерговим пріоритетом (<https://goo.gl/UD3cGP>).

² Джерело: Фонд «Демократичні ініціативи», січень 2018 року, <https://goo.gl/MgcucL>. Стосовно інших інституцій, вважають, що такі інституції ведуть боротьбу з корупцією, така частка громадян: парламент (0,8%), уряд (2%), Президент (3%), поліція (3%), ГПУ (5%), Служба безпеки (6%), НАЗК (9%), суди (2%), органи місцевого врядування (2%).

³ Серед них Національне агентство з питань запобігання корупції, яке відповідає за перевірку майнових декларацій та конфліктів інтересів публічних службовців, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та Державне бюро розслідувань.

Рисунок 1. Україна в міжнародних індексах корупції



Джерело: МВФ, Україна, Корупція і зростання, березень 2017 року, <https://goo.gl/6A6Mbw>.

Довіра громадян до НАБУ зростає (див. таблицю далі). Експертна група вважає, що високий рівень недовіри на початку можна пояснити майже повною відсутністю довіри до державних інституцій в Україні, особливо до правоохоронних органів. Втім, очевидно, що протягом останнього року довіра до НАБУ зросла, в той час як рівень недовіри зменшувався. На відміну від НАБУ, ситуація з іншими державними органами в Україні є протилежною.

Таблиця 1. Рівень довіри громадян до НАБУ та інших установ

Установа	Рівень довіри, %		Рівень недовіри, %	
	грудень 2016	грудень 2017	грудень 2016	грудень 2017
НАБУ	26.7	35.1↑	55.8	47.1↓
Прокуратура	11.9	9.3↓	79	83.3↑
Поліція (без патрульної поліції)	22.9	21.7↓	67.2	67.5↑
Патрульна поліція	45.8	34.7↓	40.7	53.5↑
Служба безпеки	32.3	29.6↓	52.3	56.1↑
Суди	10	8.6↓	82.5	83.3↑

Джерело: Національні дослідження, проведені Фондом «Демократичні ініціативи», <http://dif.org.ua>.

НАБУ є органом досудового розслідування, фігурантами проваджень якого є, головним чином, корупціонери на вищих щаблях влади. Закон про НАБУ визначає його мандат, повноваження та різні питання організаційної структури; в Кримінальному процесуальному кодексі визначається його підслідність. Спеціалізована антикорупційна прокуратура виконує функцію процесуального керівництва в кримінальних провадженнях, які веде НАБУ; САП затверджує повідомлення про підозру та пред'явлення обвинувачення, а також підтримує

державне обвинувачення в судах, які розглядають провадження, розслідування у яких проводило НАБУ.

НАБУ є автономним державним правоохоронним органом, створеним із задумом наділення його високим рівнем незалежності в роботі. До Закону про НАБУ включені гарантії його незалежності, такі як його статус як окремого органу, не підпорядкованого будь-якому іншому державній структурі, унікальний відкритий конкурсний відбору на керівні та інші посади, його виключна підслідність, а також право на доступ до необхідної інформації, якою володіють інші державні органи. Парламент ухвалив Закон про НАБУ у жовтні 2014 року, а чинності цей закон набув у січні 2015 року. Президент України видав офіційний указ про створення нового антикорупційного відомства у квітні 2015 року. Президент України призначив Директора Національного антикорупційного бюро 16 квітня 2015 року за результатами відкритого конкурсу кандидатів на цю посаду та процесу оцінювання, проведеного незалежною комісією. Ця комісія мала у своєму складі дев'ять членів, призначених Президентом, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою (по три члени). Комісія запропонувала дві кандидатури, з яких Президент вибрав одну. В липні 2015 року НАБУ розпочало конкурсний набір на посади детективів та іншого персоналу. Свої перші розслідування НАБУ розпочало в грудні 2015 року після створення САП та призначення її перших прокурорів.

САП була створена на основі нового Закону «Про прокуратуру» (введеного у дію в липні 2015 року). Формально вона була створена у вересні 2015 року. Генеральний прокурор України призначив керівника САП 30 листопада 2015 року за результатами конкурсного відбору, проведеного комісією у складі 11 членів, сім з яких визначив парламент, а чотири старших прокурори призначив до неї Генеральний прокурор своїм рішенням.

Висновки за результатами аналізу

Відповідно до висновків експертної групи, НАБУ в усіх питаннях, пов'язаних з його слідчою роботою, є незалежною та ефективною організацією, яка змогла досягнути значних результатів за відносно короткий час свого існування. В Бюро працюють професійні, енергійні та щиро віддані своїй справі фахівці, яким вдалося менше ніж за три роки перетворити організацію, яка існувала тільки на папері, в потужну антикорупційну інституцію із штатом близько 600 осіб, до складу якого входять детективи (деякі з них з числа колишніх прокурорів та адвокатів), аналітики, комп'ютерні експерти, добре підготовлене та належним чином екіпіроване управління спеціальних операцій, юристи, працівники експертного забезпечення, а також досвідчена та динамічна управлінська команда. На додаток до проведення набору персоналу, необхідного для реалізації його важливого мандату боротьби з корупцією на вищих щаблях влади, НАБУ довелося готувати свої робочі приміщення та закуповувати техніку, необхідну для його роботи – від таких простих речей як столи та стільці до надскладних правоохоронних інструментів та внутрішньої комп'ютерної мережі. НАБУ створило та укомплектувало штат своїх територіальних управлінь в трьох головних географічних регіонах країни. Крім того, розбудовуючи свою діяльність практично з нуля, НАБУ вдалося досягти значних результатів розслідувань. Від моменту його створення менш ніж три роки тому, НАБУ розпочало 543 кримінальні провадження, вручило 181 повідомлення про підозру та арештувало більше 654 мільйони гривень і 160 мільйонів доларів. Крім того, наразі 120 кримінальних проваджень НАБУ знаходяться на розгляді в судах.

Цей звіт містить докладний опис результатів проведеного аналізу. Висновки викладено в трьох розділах: оперативна ефективність та робота із кримінальними провадженнями, оперативні спроможності та управління, незалежність та управління ризиками. Далі узагальнено ключові аналітичні запитання (наведені вище на сторінці 17) з відповідями на них, наданими експертною групою.

Відповіді на ключові аналітичні запитання:

1. Якою мірою діяльність НАБУ відповідала його загальним цілям та завданням?

Діяльність НАБУ повною мірою відповідала загальним цілям та завданням відомства, покликаною запобігати, викривати та розслідувати акти корупції на вищих щаблях влади у безсторонній та незалежний спосіб.

2. Якою мірою були виконані завдання НАБУ з врахуванням поточного контексту?

Під керівництвом досвідченої та динамічної управлінської команди протягом періоду, що аналізується, НАБУ працювало ефективно та результативно і змогло виконати свої завдання, незважаючи на складні умови роботи. На спроможності НАБУ досягти максимальних результатів позначаються обмеження, пов'язані з роботою судової системи, включаючи відсутність спеціалізованого антикорупційного суду та брак суддів і працівників апарату в суді, якому доручений розгляд клопотань НАБУ в рамках проведення досудових розслідувань.

3. Наскільки ефективно НАБУ використовувало надані ресурси?

Експертна група не знайшла жодних фактів неефективного використання наданих НАБУ ресурсів. НАБУ було забезпечено достатнім бюджетним фінансуванням та підтримкою у формі технічної допомоги; існує можливість для оптимізації заходів з підготовки персоналу. НАБУ має брак кадрів через обмеження чисельності його штату, визначене в законі.

4. Якими були найбільші успіхи та невдачі НАБУ у виконанні своїх завдань?

НАБУ успішно започаткувало та довело до завершення низку антикорупційних розслідувань проти посадових осіб вищого рівня державної влади, суддів, прокурорів, а також інших впливових суб'єктів, які раніше були недоторканими. Успіхом також є запуск роботи органу за відносно короткий термін. НАБУ стало незалежним правоохоронним відомством, яке не знаходиться під контролем будь-яких політичних або особистих інтересів. У своїй діяльності НАБУ продемонструвало високий рівень відкритості та зв'язків з громадськістю. Довіра громадян до НАБУ зростає. НАБУ могло б поліпшити свої стосунки із САП – органом, без якого результативна робота НАБУ неможлива.

5. Яким був внесок керівництва НАБУ в його успіхи та невдачі в ході виконання своїх завдань?

Керівництво НАБУ забезпечило швидке розгортання роботи відомства та започаткування й результативне завершення низки важливих розслідувань; крім того, воно забезпечувало незалежність НАБУ на практиці, незважаючи на істотний зовнішній тиск та намагання перешкоджати роботі НАБУ та його керівництву. Керівництво НАБУ не піддалося тиску, і тепер стоїть перед не менш складним завданням забезпечити сталий розвиток органу.

6. Якою мірою законодавча база забезпечила інституційну та операційну незалежність НАБУ?

Законодавча база надала надійну основу для незалежної та результативної роботи НАБУ. Разом з тим, існують деякі недоліки, які необхідно невідкладно усунути (наприклад, наділення НАБУ правом самостійного зняття інформації з каналів зв'язку). Сама законодавча база щодо НАБУ характеризувалася нестабільністю. Наприклад, мали місце декілька спроб внести до законодавства зміни, які ускладнили б умови роботи НАБУ; втім, завдяки критиці з боку громадянського суспільства та міжнародної спільноти більшість таких спроб поки що були неуспішними.

7. Якою мірою інституційна та операційна незалежність НАБУ були забезпечені на практиці?

В основному, інституційна та операційна незалежність НАБУ на практиці були забезпечені. Експертна група не знайшла ознак зовнішнього втручання в конкретні розслідування або випадки неналежного внутрішнього впливу з боку керівництва НАБУ, яке підірвало б автономність його детективів під час проведення ними розслідувань. Разом з тим, загроза незалежності НАБУ і далі зростає, тому цю незалежність необхідно захищати всіма наявними засобами.

8. Якими є поточні виклики для незалежності НАБУ?

Виклики незалежності НАБУ з'являлися у формі спроб внести зміни до законодавства, у невдалих спробах удосконалити законодавчу базу для усунення наявних в ній недоліків для роботи НАБУ, спроб створити перешкоди для окремих видів діяльності НАБУ на практиці (наприклад, його спеціальних операцій під прикриттям), різних видів атак на керівництво НАБУ, відсутності співпраці або навіть створення перешкод з боку інших правоохоронних органів.

9. Якою мірою кримінальні провадження були правильно організовані, оформлені та розслідувані? Наскільки була забезпечена якість вказаної роботи?

З врахуванням того, що НАБУ є новоствореним органом з новими працівниками, Бюро здійснювало кримінальні провадження загалом в добре організований спосіб, із забезпеченням якості та повноти розслідувань. Можливе здійснення додаткових кроків для поліпшення роботи на таких ділянках: більш ретельне планування розслідувань, пильніший нагляд за конкретними розслідуваннями, поліпшення співпраці з прокурорами САП, спрощення ланцюгу управління з видаленням зайвих інстанцій ухвалення рішень, запровадження системи електронного ведення справ, тісніша інтеграція команд детективів та аналітиків.

10. Виходячи з отриманих в ході аналізу фактів – чи мали місце які-небудь істотні помилки процесуального характеру або ж істотні порушення прав людини, які призвели до невдач в окремих кримінальних провадженнях?

Визнаючи можливість здійснення додаткових кроків для забезпечення послідовності підходів та безумовного дотримання прав людини та інших дотичних стандартів, експертна група не виявила в діяльності НАБУ будь-яких серйозних процесуальних помилок, порушень прав людини або поширеної практики зловживань.

11. Які рекомендації можна надати для підвищення якості роботи НАБУ на постійній основі та для зміцнення його незалежності?

Див. розділ про ключові рекомендації вище, а також рекомендації, розміщені по тексту цього звіту.

Оперативна ефективність та робота із справами

Реєстрація повідомлень про злочин

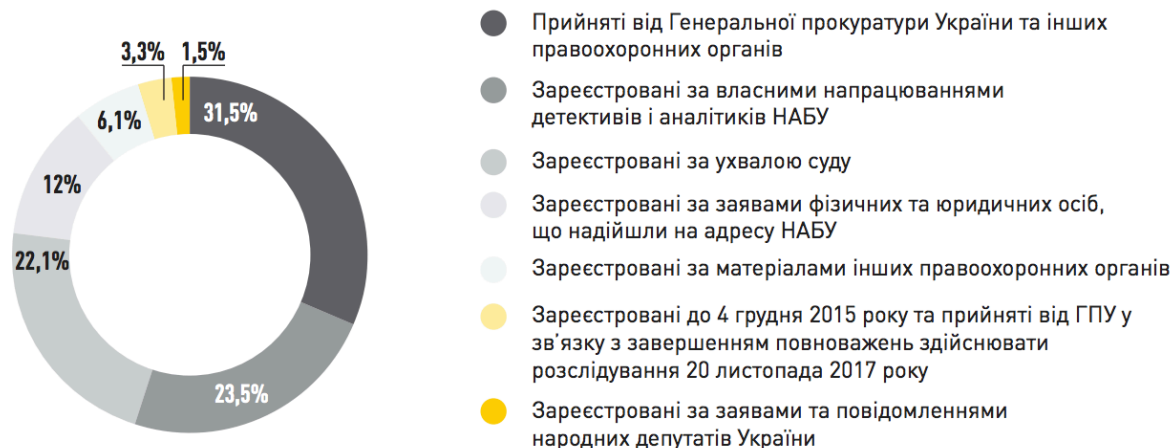
Згідно з КПК України (стаття 214) в разі отримання слідчим органом повідомлення про злочин, відповідне кримінальне провадження повинно бути зареєстровано протягом 24 годин від отримання такого повідомлення. Ці провадження повинні реєструватися в Єдиному реєстрі досудових розслідувань. Така реєстрація є офіційним початком досудового розслідування. Згідно із частиною шостою статті 214 КПК, слідчому належить невідкладно в письмовій формі проінформувати прокурора про початок кожного досудового розслідування, про підстави для його початку, а також про інші дані, визначені в КПК. В 2017 році НАБУ отримало 542 повідомлення про злочини, які відповідають підслідності цього відомства⁴.

Така процедура була запроваджена в 2012 році нормами нового КПК на заміну попередньої процедури, за якою слідчий орган приймав рішення про відкриття кримінальної справи після початкової перевірки отриманої ним інформації. Попередня система була уразливою до корупції, оскільки допускала істотні дискреційні повноваження; крім того, вона давала можливість оскаржити рішення про порушення справи, що могло призводити до зупинення або повного припинення розслідування навіть до його початку. Очікувалось, що така автоматична реєстрація проваджень усуне зазначені дискреційні можливості та забезпечить реєстрацію всіх повідомлень про злочин, які *prima facie* виглядають правдоподібно.

Рисунок 2. Розподіл проваджень НАБУ за джерелами інформації

Розподіл кримінальних проваджень за джерелом інформації

станом на 31.12.2017



Джерело: звіт НАБУ.

⁴ Джерело: Звіт НАБУ, лютий 2018, <https://goo.gl/b4ciQM>.

Втім, як показала практика НАБУ та інших слідчих органів, негайна реєстрація всіх таких заяв завалила б Бюро десятками тисяч проваджень, які вимагають офіційних слідчих дій, перш ніж їх можна буде закрити, незалежно від того, наскільки безпідставним є характер повідомлення.⁵ Та й сама система реєстрації дає можливості для зловживань. Наприклад, громадянин може повідомити про уявний факт корупційних дій 20-ти народних депутатів, після чого повідомити ЗМІ про те, що проти цих 20 депутатів розпочаті кримінальні провадження через корупційну діяльність.

На додаток до цього, саме формулювання згаданої норми КПК (стаття 214) є дещо розпливчастим, оскільки в ній йдеться про «повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення» без більш докладного роз'яснення обсягу фактів, що мають зазначатися в повідомленні, який буде достатнім для того, щоб вважати негайну його реєстрацію доцільною. При цьому, ще одне положення статті 214 зазначає, що відомості, які вносяться до ЄРДР, повинні включати в себе виклад «обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення». Така вимога дозволяє припустити, що зазначені відомості мають міститися в повідомленні, і тільки в такому разі виникають підстави для його реєстрації та подальшого розслідування; це дає слідчим органам, включаючи НАБУ, можливість застосовувати цю вимогу при опрацюванні отриманих ними повідомлень про ймовірні злочини.

Стандартним підходом НАБУ є опрацювання отриманих ним від громадян скарг у відповідності до Закону про звернення громадян та вимагати наявності мінімального обсягу відомостей до того як зареєструвати провадження відповідно до вимог КПК. Закон про звернення громадян вимагає обов'язкового розгляду звернення та надання початкової відповіді протягом 30 днів з можливістю подовження цього терміну. Якщо в ході такого розгляду НАБУ виявляє ознаки злочину, що вимагає розслідування, воно може здійснити реєстрацію кримінального провадження за своєю власною ініціативою. Такий метод дає можливість визначити пріоритетність розгляду отриманих скарг, зводить до мінімуму можливості зловживання вимогою про обов'язкову реєстрацію через подання безпідставних скарг, а також дозволяє дбати про те, щоб до реєстру потрапляли ті справи, які дійсно необхідно розслідувати.

Особа, яка подала повідомлення про злочин у відповідності до КПК, має можливість оскаржити рішення слідчого органу про відмову у реєстрації кримінального провадження через суд. Як правило, суди підтримують такі скарги (так, за даними НАБУ близько 90 відсотків таких скарг проти НАБУ були вирішені на користь скаржника) та вимагають від слідчого органу здійснити реєстрацію провадження. За період з 2015 до 2017 роки слідчі судді винесли постанови з вимогою до НАБУ зареєструвати кримінальне провадження на основі повідомлення про злочин більше ніж у 100 випадках. Крім того, були випадки, коли провадження, які НАБУ вирішило не включати до реєстру, були внесені до нього прокурорами САП.

Експертна група вважає, що підходи НАБУ до опрацювання скарг в більшості випадків є раціональними, розумними та відповідають способу, у який опрацьовують скарги правоохоронні органи в інших країнах. Разом з тим, експертна група має думку, що більш узгоджений підхід та краща координація дій із САП були б тільки на користь обом відомствам.

⁵ Згідно із піврічним звітом НАБУ (лютий 2018 року) тільки за другу половину 2017 року Бюро отримало близько 10 500 скарг та звернень від громадян, народних депутатів тощо.

Рекомендація:

- ***Переглянути положення Кримінального процесуального кодексу про реєстрацію повідомлень про злочини з тим, щоб забезпечити їх чіткість та юридичну визначеність, після чого розробити керівні настанови НАБУ щодо опрацювання отриманих повідомлень про злочин та їх реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, розповсюдити їх та провести відповідні тренінги.***

Управління розслідуваннями

В ході проведення аналізу НАБУ, експертна група провела співбесіди з керівниками НАБУ, керівниками підрозділів, детективами, аналітиками та іншим персоналом для того, щоб отримати якомога повніше розуміння процесів управління та нагляду за розслідуваннями. Крім того, експертна група ознайомила з коротким викладом деяких проведених НАБУ розслідувань, а також провела інтерв'ю з прокурорами САП, які працюють з детективами НАБУ.

Розслідування НАБУ мають різний обсяг та ступінь складності та стосуються корупційних схем на багатьох рівнях. Корупційні розслідування НАБУ можуть зосереджуватися на посадових особах держави, державних програмах та на складних шахрайських схемах в процесах закупівель, що часто вимагає використання спеціальних прийомів розслідування, аналізу складних фінансових трансакцій, контрактів та бізнес-операцій. В багатьох випадках для виконання всього спектру заходів, яких вимагають такі ускладнені розслідування, необхідно володіти найрізноманітнішими навичками і знаннями. Подібно до правоохоронних органів інших країн, НАБУ, для кращого управління своїми розслідуваннями та нагляду за ними, створило підрозділи детективів, що спеціалізуються на різних видах злочинів та корупції. Детективи призначаються до підрозділів на основі їхнього досвіду, знань, навичок та професійних спроможностей. НАБУ може доручити розслідування і групі детективів, коли йдеться про розслідування, пов'язані з комплексними складними питаннями.

На момент проведення аналізу, в НАБУ працювало приблизно 240 детективів, розподілених по підрозділах, що спеціалізуються на різних галузях, уразливих до корупції, таких як, наприклад, транспортна галузь або судова влада. Керівництво НАБУ здійснює постійний нагляд за багатьма поточними розслідуваннями та визначає обсяг та глибину деталізації кожної справи. Заходи нагляду мають форму оперативних і загальних нарад, на яких заслуховуються доповіді та повідомлення детективів та керівників підрозділів детективів щодо виконаної роботи та виконання наданих доручень. Встановлюються терміни виконання та контролюється ефективність роботи.

За інформацією детективів НАБУ, в рамках досудових розслідувань вони готують плани слідчих дій, які обговорюються із САП у зв'язку практично з всіма кримінальними справами та включають в себе визначення ознак складу злочину, які будуть доводитися в ході досудового розслідування, а також слідчі дії, що пропонуються. В разі отримання нової інформації в ході досудового розслідування слідчі плани оперативно коригуються, і виконуються альтернативні кроки або заходи розслідування. Реалізація таких слідчих планів перебуває під контролем керівництва НАБУ. Тактика і заходи, які плануються для кожного розслідування, можуть бути

різними. Детективи повинні мати погодження на отримання дозволу на прослуховування або дозволу на обшук та вилучення документів, допит свідків тощо. В усіх випадках стратегія таких дій узгоджується з прокурорами САП.

Експертна група вважає важливою повноцінну реалізацію Спільного наказу, підписаного між НАБУ та САП, зокрема, в частині обов'язкової підготовки планів слідчих дій у всіх провадженнях: такі слідчі плани мають бути готовими протягом 5 робочих днів від початку досудового розслідування (в складних справах – протягом 10 днів) та узгоджуватися між старшим детективом та керівником прокурорської групи; в плані слідчих дій мають бути враховані вказівки, надані прокурором та головою органу досудового розслідування; він має містити елементи, зазначені в Наказі; план має залишатися гнучким та коригуватися в ході розслідування в режимі співпраці між детективом НАБУ та прокурорами САП. Крім того, корисним буде підготувати шаблони планів слідчих дій для різних типів злочинів, що розслідуються.

Життєво важливим підрозділом НАБУ, який має критичне значення для результативного та ефективного опрацювання значного обсягу справ Бюро, є управління аналітики та обробки інформації. Це управління забезпечує детективів аналітичними даними та долучається майже до всіх розслідувань. Детективи використовують аналітиків для розгляду і аналізу банківських та інших фінансових документів та для дослідження корпорацій, окремих осіб або інших об'єктів, що є важливими для слідства. В ході аналізу експертна група мала зустрічі з кількома представниками Управління аналітики, включаючи його керівника, намагаючись зрозуміти способи функціонування цього управління та його взаємодії з іншими підрозділами НАБУ. Крім того, експертна група мала зустрічі з кількома детективами та обговорювала з ними їхні підходи до використання аналітиків в ході своїх розслідувань.

На початку діяльності НАБУ, його Управління аналітики було повністю централізованим та від'єднаним від підрозділів детективів. Нещодавно такий порядок був змінений і Управління аналітиків почало закріплювати аналітиків за кожним з підрозділів детективів; детективи напряму ставлять завдання перед аналітиками, які прикріплені до їхнього підрозділу. На думку керівника Аналітичного управління, це дозволило покращити взаємодію та інтеграцію між детективами й аналітиками. Водночас аналітики не звітують керівникам підрозділів детективів, і тому обсяг їхнього навантаження і виконана робота непідконтрольні та непідзвітні таким керівникам. Оскільки це нововведення було зроблено нещодавно, експертна група рекомендує керівництву НАБУ оцінити, чи є застосування такого підходу найбільш ефективним.

Крім того, експертна група рекомендує активніше залучати аналітиків одразу на початку розслідування, включно з їхньою участю в розробці планів слідчих дій. Проте, для реалізація такого підходу потребуватиме збільшення штату аналітиків.

З метою оцінки належної організації кримінальних проваджень, їх фіксації, забезпечення якості та проведення розслідувань, експертна група ознайомилась з вибіркою зразків реальних розслідувань, як внутрішніх, так і зовнішніх, які велися та були завершені НАБУ на момент початку роботи групи. Для забезпечення добросовісності оцінки та з тим, щоб не завдати шкоди ще незавершеним провадженням, експертна група ознайомилася тільки із справами, які не знаходяться на розгляді в судах або які були закриті з певних підстав; зокрема, було розглянуто одне провадження, закрите НАБУ/САП через брак доказів, та два провадження, в яких було

винесене остаточне рішення суду. Крім того, експертна група ознайомила з двома скаргами, направленими до НАБУ, які могли бути віднесеними до повідомлень про злочин, але не були зареєстровані як такі. Аналіз показав, що НАБУ опрацьовує різні елементи проваджень в належний спосіб, а розслідування організовує професійно і без затримок. Крім того, експертна група визначила, що в справах були зібрані необхідні докази, що в двох випадках забезпечило укладання обвинуваченими угод про визнання винуватості. Втім, результативність розслідувань можна буде повноцінно проаналізувати тільки тоді, коли суди розглянуть справи, де обвинувачені не визнають себе винуватими, і справа проходить повний судовий розгляд.

Опитані експертною групою особи за межами НАБУ висловили загальну думку про те, що робота НАБУ має високу якість, як правило, вищу, аніж робота поліції. Втім, це не означає, що простору для вдосконалення немає – існує можливість ще більше підвищити якість та результативність роботи. Наприклад, багато з детективів висловили велике задоволення від співпраці та координації дій, які вже були досягнуті з прокуратурою, але деякі з детективів висловилися за тіснішу співпрацю, а також кращу та чіткішу координацію дій з прокурорами САП; ці аспекти більш докладно викладені в розділі «Координація та співпраця із САП» цього звіту.

В усіх тих провадженнях, де має місце завдання шкоди або є можливість для конфіскації майна, детективи НАБУ докладають істотних зусиль для виявлення майна, яке можливо використати для компенсації завданої шкоди, а також для виконання судових рішень про конфіскацію. З цією метою детективи та аналітики збирають інформацію про фінансовий стан підозрюваних за допомогою відповідних баз даних та реєстрів рухомого та нерухомого майна, процедур розкриття інформації про наявні банківські рахунки, подання відповідних запитів до підрозділу фінансової розвідки, встановлення пов'язаних юридичних осіб та уповноважених фізичних осіб, на яких майно може бути офіційно зареєстрованим з метою приховування особи його реального власника, тощо. У випадку виявлення майна, яке може бути використане для компенсації завданої шкоди або ж конфісковане за рішенням суду, детективи намагаються забезпечити його негайне вилучення.

Результати аналізу дають експертній групі можливість вважати, що вище керівництво НАБУ є добре обізнаним із слідчими діями, які вчиняють його детективи, і дбає про організацію навчання та належного нагляду, щоб забезпечувати постійне усвідомлення підлеглими наслідків дій, що можуть порушувати права людини або призводити до неприйнятності доказів у судах. Крім цього, пункт 1.1 розділу III Кодексу професійної етики співробітників Національного антикорупційного бюро України, затвердженого наказом Директора НАБУ №242 від 1 червня 2016 року, зміст якого доводиться під підпис до відома кожного детектива та видається йому для повсякденного використання, визначає, що одним із стандартів етичної поведінки співробітників НАБУ є «добросовісність», що вимагає від них збирання доказів виключно в спосіб, передбачений законодавством України. На додаток до цього, ключові процесуальні рішення, наприклад, затримання та вручення повідомлення про підозру, погоджуються керівниками підрозділів детективів та прокурорами САП з метою забезпечення дієвого контролю за законністю таких дій.

За результатами проведеного аналізу експертна група розробила низку рекомендацій, які НАБУ слід взяти до уваги в ході вдосконалення своєї слідчої роботи та при намаганні розвинути успіхи своєї організації. Як нова організація, НАБУ не має письмово оформлених

правил та процедур, передбачених для здійснення його численних адміністративних та правоохоронних функцій, а такі документи є абсолютно необхідними для того, щоб в організації було чітко визначено межі прийнятної поведінки та настанови щодо стандартизації роботи з наведенням найкращих зразків практики. За результатами співбесід, проведених експертною групою з детективами, а також на основі аналізу інформації про справи, можна зробити висновок, що взагалі детективи ведуть розслідування в організований спосіб; втім, розслідування та робочі процеси можна удосконалювати та виконувати з більшою результативністю та ефективністю шляхом запровадження робочих правил та процедур, таких як стандартизація процесу контролю за ходом розслідування, правила щодо строків завершення етапів справ та заходів із забезпечення ефективності роботи.

Рекомендації:

- *Забезпечити, консультуючись із САП, розробку подальших стандартів розслідування, які стосуються планування, виконання слідчих дій, звітування про них, управління інформацією, включаючи керівні настанови щодо планів досудового розслідування, поточного стандартизованого нагляду за ходом розслідування з боку керівництва, а також часових рамок різних етапів провадження. Крім того, НАБУ необхідно забезпечити те, щоб його детективи проходили періодичні тренінги для опанування цих керівних настанов, а також щодо нових законодавчих актів та судових рішень, які мають наслідки для слідчих заходів, включаючи затримання та тримання під вартою.*
- *Продовжити оцінювання стану розподілу та використання ресурсів аналітиків з метою оптимізації розслідувань, які проводяться НАБУ.*

Використання повноважень на затримання

Частина перша статті 208 КПК дозволяє затримання підозрюваних без ухвали суду в разі, коли гаданий злочин тягне за собою покарання у вигляді позбавлення волі, і лише в таких випадках: (1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; (2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин; або (3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності НАБУ. Третя підстава про затримання без ухвали суду була додана до кодексу у лютому 2015 року після набрання чинності Законом про НАБУ.

Згідно із статтею 211 КПК, особа, затримана без ухвали слідчого судді, має бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу не пізніше ніж через 60 годин від моменту затримання. Строк затримання особи без ухвали слідчого судді, суду не може перевищувати сімдесяти двох годин з моменту затримання. Письмове повідомлення про підозру має бути вручене затриманій особі не пізніше 24 годин після її затримання. Якщо повідомлення про підозру не було вручене особі протягом зазначеного терміну, така особа підлягає негайному звільненню (стаття 278 КПК).

Частина перша статті 208 КПК не містить вимоги щодо попереднього дозволу прокурора на затримання. В таких випадках детектив мусить повідомити прокурора вже після затримання. Разом з тим, як показали результати нещодавнього дослідження, детективи часто отримують попередній неофіційний дозвіл від прокурора, оскільки після затримання особі необхідно вручити протягом 24 годин повідомлення про підозру, а таке повідомлення має затверджуватися прокурором, який може відмовитися це робити, якщо не погоджував рішення про затримання⁶.

Правозахисники та представники Омбудсмена піддали критиці норму, яка запровадила додаткову підставу для затримання підозрюваного без ухвали суду в провадженнях, що розслідує НАБУ. Вони зазначають, що така норма може виходити за межі, встановлені Конституцією України. Стаття 29 Конституції визначає, що затримання особи або її тримання під вартою можливе тільки за вмотивованим рішенням суду та виключно на підставах та за процедурою, визначеними законом. В разі невідкладної потреби запобігти злочину або припинити його, уповноважені на це законом органи можуть тримати особу під вартою як тимчасовий запобіжний захід, розумні підстави для застосування якого мають бути перевірені судом протягом 72 годин. Омбудсмен звернувся до Конституційного суду з клопотанням про перевірку цього положення на відповідність Конституції; це подання очікує свого розгляду.

Деякі з наших співрозмовників критикували НАБУ за ймовірні зловживання повноваженнями на затримання за статтею 208 та їх застосування в ситуаціях, коли безпосередній ризик того, що підозрілий буде переховуватися, відсутній, а також коли злочин був скоєний давно, і жодних підстав для затримання без ухвали суду не існує.

На думку експертної групи, доки це положення про затримання не буде скасоване Конституційним Судом або змінене парламентом, воно залишається в силі і може застосовуватися НАБУ, яке не має право ставити під сумнів положення чинного законодавства. Звичайно, така норма повинна застосовуватися в межах, визначених законом, і без зловживань. Втім, безпрецедентний характер цього повноваження перетворює НАБУ в легку мішень для критики, особливо у випадках, коли в ході затримання начебто застосовувалася надмірна сила. Через це на НАБУ лежить велика відповідальність за здійснення таких ексклюзивних повноважень в розсудливий спосіб та у повній відповідності до духу нової норми. Тому, НАБУ повинне користуватися цим повноваженням з великою обачністю та дбати про те, щоб його співробітники буди добре навчені межам своїх повноважень. Експертна група зазначає, що жодне із затримань, проведених НАБУ згідно із статтею 208 КПК, не було успішно оскаржено в суді, а також звертає увагу на наявні в законі запобіжники у вигляді вимоги про погодження прокурором повідомлення про підозру протягом 24 годин після затримання особи.⁷

Рекомендація:

- ***Розробити та оформити письмово керівні настанови щодо планування та проведення затримань за ухвалою суду та без неї, включаючи положення про***

⁶ Див. Звіт про результати дослідження ролі прокурора на досудовій стадії кримінального процесу, Київ, 2017, стор. 88-89, доступно за посиланням <https://goo.gl/SgTydD>.

⁷ Згідно з наданою НАБУ інформацією, станом на вересень 2017 року НАБУ застосувало повноваження, передбачені пунктом 3 частини першої статті 208 КПК, по відношенню до 111 осіб, з яких 108 отримали повідомлення про підозру протягом 24 годин. Ще п'ять осіб були затримані на підставах цієї норми двічі.

належне застосування сили та процедури транспортування затриманих, а також правила щодо узгодження рішення про затримання між НАБУ та САП.

Управління спеціальних операцій

В ході аналізу діяльності НАБУ, експертна група здійснила огляд Управління спеціальних операцій (УСО). Такий огляд включав в себе співбесіди з персоналом та ознайомлення з приміщеннями та технікою УСО.

УСО є підрозділом в структурі НАБУ, що використовує спеціальну техніку і тактику, включаючи зброю, як окремий підрозділ, здатний реагувати на зіткнення із злочинцями та на загрози безпеці та недоторканності НАБУ та його персоналу. Крім того, службовці УСО, як правило, надають підрозділам детективів НАБУ допомогу при виконанні ухвал про обшук, проведенні затримань, а також веденні операцій із спостереження. Цей підрозділ базується окремо від головного офісу НАБУ в окремому комплексі, який має приміщення і техніку для тренувань та вправ, а також тимчасові приміщення для відпочинку його співробітників на чергуванні.

У 2017 році Федеральне бюро розслідувань (ФБР) здійснило аналіз УСО та надало рекомендації щодо подальшого удосконалення підрозділу, який вже на той час працював належним чином; головним чином, ці рекомендації стосувались додаткової підготовки та підвищення якості техніки та спорядження. В результатах аналізу ФБР зазначалося, що особовий склад УСО є відданим справі, активним та мотивованим для виконання своїх планових завдань із забезпечення розслідувань НАБУ за допомогою тактичних операцій. Крім того, у висновку зазначалося, що керівництво УСО має великий досвід та навички, створює здорові та позитивні стосунки серед співробітників управління. ФБР також дійшло висновку, що співробітники управління проходять дуже добру підготовку, а їхнє технічне спорядження загалом є якісним.

Рекомендація:

- *Продовжувати виконання рекомендацій, наданих ФБР за результатами проведеного ним аналізу Управління спеціальних операцій НАБУ, та розробити письмові керівні настанови щодо підготовки, погодження та виконання планів спеціальних операцій. Це має включати в себе розробку керівних принципів, які стосувалися б всіх детективів, щодо періодичного проходження підготовки з прийомів самооборони та заходів контролю, а також вимогу про регулярні тренування детективів з використання вогнепальної зброї із складанням відповідних іспитів.*

Доступ до електронних баз даних та до інших джерел інформації

НАБУ має широкі повноваження доступу до інформації. Закон про НАБУ дає відомству можливість мати прямий доступ до баз даних, реєстрів та інформаційних систем державних органів. НАБУ має доступ більш ніж до 20 баз даних для використання в аналітичній та слідчій роботі, включаючи реєстри юридичних осіб, нерухомості, земельний кадастр, реєстри автотранспорту, доручень, актів громадського стану, відомостей про перетин особами

державного кордону, а також відомості про платників податків. Доступ до деяких баз надається НАБУ в режимі перегляду через веб-інтерфейс, що позбавляє його можливості аналізувати дані в їхній сукупності; це пов'язано, головним чином, з обмеженими технічними можливостями баз даних та реєстрів, які ведуться державними органами. На даний момент НАБУ не наданий доступ до деяких джерел інформації, які, на думку його представників, були б корисними в роботі, включаючи аналітичний модуль податкової інформаційної системи та бази даних Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Пенсійного фонду України.

Банківська інформація. Відповідно до статті 17 Закону про НАБУ за письмовим запитом за підписом Директора або заступника Директора, НАБУ має право отримувати від банків, депозитаріїв, фінансових та інших установ оперативні дані та документи про операції, рахунки, депозити та угоди фізичних та юридичних осіб. Водночас, відомості, які становлять *банківську таємницю*, можуть отримуватися від банків тільки у відповідності до процедури, передбаченої в Законі про банки та банківську діяльність. Це обмежує повноваження НАБУ в тому, що стосується обсягу та форми інформації, яку воно може отримувати. Зокрема, за відсутності ухвали суду банківська таємниця може бути розкрита тільки по відношенню до юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а не стосовно всіх осіб. Крім того, відсутня процедура розкриття банківської таємниці, яка належить Національному банку України. До того ж, НАБУ може подавати клопотання про доступ до банківської таємниці тільки у письмовій формі, що обмежує можливості електронного обміну інформацією.

У грудні 2017 року Національний банк України вніс зміни у своє положення про розкриття банківської таємниці, зокрема, включивши до нього вимогу до банків надавати відомості за запитами правоохоронних органів в електронній формі.⁸ Але самі запити від НАБУ та інших правоохоронних органів і далі повинні направлятися в письмовій формі, як того вимагає закон. Позитивний момент полягає в тому, що новими змінами передбачено стандартний формат, в якому банкам належить надавати інформацію в електронній формі. Проте сам обсяг інформації стосовно операцій за рахунками, що має надаватися у відповідь на запити НАБУ, є обмеженим, оскільки з нього виключена інформація про контрагентів транзакцій (тобто, яка особа або організація отримала або провела оплату на рахунок, з якого/на який рахунок). Це значно обмежує спроможність НАБУ аналізувати транзакції та фінансові потоки, оскільки воно може побачити, яка сума вийшла з рахунку певної особи, але не може побачити, куди саме ці гроші пішли.

Україна не має єдиного реєстру банківських рахунків. НАБУ та інші правоохоронні органи не можуть оперативно встановити, в якому з українських банків особа має рахунки, не звертаючись до податкових органів, які можуть розіслати відповідні запити до банків або отримати відомості від Держфінмоніторингу (в такому разі вони будуть обмежені даними повідомлень про підозрілі транзакції). У своєму звіті про результати третього раунду моніторингу ОЕСР рекомендувала Україні розглянути можливість створення єдиного центрального реєстру банківських рахунків юридичних та фізичних осіб, включаючи дані про бенефіціарів рахунків, з наданням можливості доступу до них слідчим органам без ухвали суду для того, щоб в ході фінансових розслідувань стало можливим оперативно встановлювати

⁸ Див. текст змін за посиланням <https://goo.gl/dKJNmr>.

банківські рахунки.⁹ Аналогічна рекомендація була включена до звіту про результати четвертого раунду моніторингу.¹⁰ Таке рішення відповідало б кращим зразкам практики деяких країн (таких як Франція, Німеччина, Італія, Словенія, Румунія), а також рекомендаціям ФАТФ.¹¹

Надання необхідного доступу до електронних баз даних різних правоохоронних органів України, фінансових та інших відповідних баз даних є надзвичайно важливо для незалежності НАБУ та його спроможності результативно й ефективно проводити антикорупційні розслідування. Зазначимо, що для запобігання неналежному використанню таких баз даних в НАБУ створене Управління внутрішнього контролю, яке проводить тренінги з питань належного використання баз даних. Крім того, воно проводить періодичні аудити та оцінки використання баз даних співробітниками та розслідує всі факти за повідомленнями або підозрами про зловживання зазначеними повноваженнями.

Рекомендації:

- ***Внести до законодавства зміни щодо надання НАБУ можливості доступу до банківської інформації, яку мають банки, включаючи таку, що становить банківську таємницю стосовно фізичних осіб, тією мірою, якою це передбачено Законом про НАБУ. Запити від НАБУ мають направлятися та оброблятися в електронній формі, а сама інформація надаватися в придатному для машинного зчитування форматі.***
- ***Забезпечити включення до нормативно-правових актів Національного банку положень про надання НАБУ можливості мати доступ до відомостей про контрагентів банківських транзакцій фізичних осіб, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб.***

Моніторинг банківських рахунків. Після набуття чинності Законом про НАБУ до КПК було додано статтю 269-1 "Моніторинг банківських рахунків", яка передбачала новий негласний слідчий захід, що може використовуватися виключно НАБУ. Нова стаття передбачала, що прокурор може звернутися до слідчого судді для винесення ухвали про моніторинг банківських рахунків за наявності обґрунтованої підозри, що особа здійснює злочинні дії з використанням банківського рахунку, або з метою розшуку чи ідентифікації майна, що підлягає конфіскації або спеціальній конфіскації, у кримінальних провадженнях, які підслідні НАБУ. За такою ухвалою слідчого судді про моніторинг банківських рахунків, банк зобов'язаний надавати НАБУ інформацію про операції, які проводяться з одного або декількох банківських рахунків,

⁹ ОЕСР (2015), Антикорупційна мережа для країн Східної Європи та Центральної Азії, Стамбульський план дій з боротьби проти корупції, Третій моніторинговий раунд, Звіт щодо України, стор. 80, див. <https://goo.gl/1ymhja>.

¹⁰ ОЕСР (2017), Антикорупційна мережа для країн Східної Європи та Центральної Азії, Стамбульський план дій з боротьби проти корупції, Четвертий моніторинговий раунд, Звіт щодо України, стор. 140, див. <https://goo.gl/qrrgMv>.

¹¹ Див. Рекомендацію ФАТФ № 31 із змінами (повноваження правоохоронних та слідчих органів): "...Крім того, країни повинні мати ефективні механізми для своєчасного встановлення того, чи має або контролює фізична або юридична особа рахунки."

в режимі реального часу. Розкривати інформацію про факт моніторингу НАБУ банківських рахунків банку забороняється.

Стаття 269-1 була додана до Розділу 3 під назвою “Інші види негласних слідчих (розшукових) дій” Глави 21 “Негласні слідчі (розшукові) дії” Кодексу. Це означає, що цей слідчий захід кваліфікується як негласна дія, а інформація про факт та методи її реалізації становлять державну таємницю. Таким чином, клопотання прокурора про отримання дозволу на моніторинг банківських рахунків та відповідне рішення слідчого судді повинні мати гриф «Таємно» та мати обмежений доступ. Це робить застосування цього заходу неможливим, оскільки банки не мають ані засобів, ані дозволу працювати з таємними документами, і тому не можуть ані отримувати, ані виконувати такі ухвали.

Моніторинг банківських рахунків без відома фігуранта є дієвим засобом відстеження грошових потоків і спрощує розслідування. Дуже прикро, що цей новий інструмент на практиці не використовується. Для усунення наявних перешкод можна було б здійснити такі кроки: (1) перенести захід з моніторингу банківських рахунків до іншої глави Кримінального процесуального кодексу, що позбавить його таємного статусу; або (2) внести зміни до порядку проведення негласних слідчих дій, який затверджується спільним наказом ГПУ, МВС, СБУ та НАБУ, виключивши моніторинг банківських рахунків з числа заходів, які вимагають вважати пов’язані з ними документи державною таємницею (а відповідна інформація і далі залишалась би захищеною від несанкціонованого розкриття як банківська таємниця).

Рекомендація:

- ***Підтримати зміни до законодавства, які надади б НАБУ можливість результативно застосовувати на практиці статтю 269-1 КПК про моніторинг банківських рахунків.***

Інформація фінансового моніторингу. Згідно із Законом України про запобігання та протидію відмиванню грошей, одержаних злочинним шляхом, Державна служба фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг), в разі наявності достатніх підстав вважати, що певна фінансова операція може бути пов’язаною з відмиванням грошей, отриманих в результаті вчинення іншого злочину, повинна повідомити компетентний правоохоронний орган та подати до нього так зване «узагальнення». Такі узагальнення вважаються повідомленням про кримінальний злочин і є підставою для початку досудового розслідування. В червні 2015 року НАБУ підписало Меморандум про взаємодію, співпрацю та координацію дій з Державною службою фінансового моніторингу, який передбачає співпрацю та обмін інформацією.

З наданих НАБУ статистичних даних випливає, що на основі повідомлень Держфінмоніторингу, НАБУ зареєструвало тільки одне кримінальне провадження в 2017 році, і жодного в 2015-2016 роках. Це дуже низький показник, який може означати, що співпрацю між НАБУ та Держфінмоніторингом слід оптимізувати.

Деякі із співрозмовників зазначали, що Державна служба фінансового моніторингу не має достатніх спроможностей для того, щоб опрацьовувати всі повідомлення про підозрілі трансакції (ППТ), які вона отримує від банків та інших визначених організацій, і що часто повідомлення, які передаються до правоохоронних органів, включаючи НАБУ, є застарілими і не дуже корисними. Крім того, Держфінмоніторинг не передає історію (виписку) операцій за

банківським рахунком, яку отримує від банків після того, як до неї було подане ППТ. Це непокоїть ще більше, оскільки Держфінмоніторинг отримує інформацію про транзакції, здійснені публічними діями, включаючи діячів з України. Така інформація мала б для НАБУ та інших правоохоронних органів величезну цінність. Крім того, слід зазначити, що Держфінмоніторинг подає інформацію на паперових носіях, оскільки електронний обмін даними не був запроваджений.

Експертна група вважає, що НАБУ та Держфінмоніторинг мали б докласти більше зусиль для забезпечення необхідного рівня співпраці та ефективного обміну інформацією між собою. Цього можна досягти шляхом організації регулярних нарад посадових осіб обох цих організацій.

Рекомендація:

- *Узгодити з Держфінмоніторингом організацію регулярних нарад між НАБУ та Держфінмоніторингом для сприяння необхідній співпраці та обміну інформацією між цими двома відомствами із застосуванням електронного формату обміну даними для того, щоб забезпечити отримання НАБУ актуальної та комплексної інформації про фінансові транзакції, які мають відношення до відмивання грошей або інших злочинів в межах підслідності НАБУ.*

Майнові декларації. Україна має передову систему декларування своїх статків державними посадовими особами. Більш ніж 1 мільйон працівників державного сектору подають річні та інші типи декларацій в онлайн системі, а відомості з цих декларацій відразу ж оприлюднюються на відкритому для загалу веб-сайті. Декларації охоплюють широкий спектр відомостей про активи, доходи, видатки, фінансові зобов'язання та інтереси посадових осіб та членів їхніх сімей. Ця система була введена в дію у 2016 році відповідно до Закону про запобігання корупції та управляється НАЗК.

Майнові декларації дають багато корисної інформації, якою НАБУ часто користується, і є ще одним важливим інструментом НАБУ для боротьби з корупцією. Крім того, свідоме подання неправдивих відомостей в майновій декларації тягне за собою кримінальну відповідальність, якщо такі відомості стосуються активів на суму, що перевищує приблизно 15 000 доларів США (стаття 366-1 КК), так само як і свідоме неподання декларації. Крім того, існує кримінальна відповідальність за незаконне збагачення (стаття 368-2 КК). Злочин незаконного збагачення в його теперішньому формулюванні був запроваджений в березні 2015 року та передбачає відповідальність за набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або органу місцевого врядування, активів в значному розмірі за відсутності доказів законності джерела їхнього походження (або ж за передання таких активів іншій особі). Стаття 368-2 КК не встановлює прямого зв'язку між злочином та майновою декларацією посадової особи, проте майнова декларація може використовуватися як доказ для доведення факту відсутності законних джерел доходу, якими можна було б пояснити набуття певних активів. Злочини, передбачені статтями як 366-1, так і 368-2 КК, перебувають у підслідності НАБУ.

За Законом про запобігання корупції, НАЗК, окрім інших завдань, має право здійснювати перевірку майнових декларацій, поданих в системі онлайн. Метою такої перевірки є упевнитися в точності та повноті задекларованих відомостей, у правильності визначеної в декларації

вартості задекларованих активів, а також перевірити декларації на предмет наявності ознак конфлікту інтересів або незаконного збагачення. Якщо НАЗК виявляє ознаки злочину, воно має передати відповідну інформацію до правоохоронного органу, до підслідності якого віднесено такий злочин, включаючи НАБУ.

В січні 2017 року НАЗК та НАБУ підписали Меморандум про взаємодію, співпрацю та координацію дій, яким, окрім іншого, регулюється порядок обміну даними. Після тривалих переговорів між НАЗК та НАБУ в травні 2017 року НАБУ отримало доступ до бази даних майнових декларацій, яку веде НАЗК. Право такого доступу охоплює всю інформацію, включаючи конфіденційну, яка на публічному веб-сайті не оприлюднюється. Проте, спроможність НАБУ запитувати дані в цій базі була обмежена окремими запитамі, можливість здійснювати вилучення інформації з масиву даних або їх масове завантаження відсутня. Наданий НАЗК для НАБУ доступ був достатнім для детективів, щоб отримувати доступ до декларацій конкретних фігурантів, але не давав можливості проводити аналіз даних, зокрема, в поєднанні з іншими джерелами інформації (наприклад, з іншими державними базами даних, до яких НАБУ має доступ). Крім того, детективи та аналітики НАБУ можуть вести пошук тільки за прізвищами декларантів, але не мають можливості вести пошук по всіх полях в базі даних.

Підрозділи НАБУ ведуть облік доступу детективів до реєстру майнових декларацій для того, щоб запобігати зловживанням правами доступу. Журнали отримання такого доступу щомісячно подаються до Управління внутрішнього контролю НАБУ та перевіряються на регулярній основі. Крім того, факти отримання доступу до реєстру можуть бути елементом перевірки на добросовісність, яка проводиться Управлінням внутрішнього контролю НАБУ¹².

У грудні 2017 року НАЗК виступило з публічною заявою, звинувативши детектива НАБУ в несанкціонованому внесенні змін в базу даних майнових декларацій, і повідомило, що НАЗК зупиняє доступ НАБУ до цієї бази.¹³ На момент проведення цього аналізу посадові особи НАБУ вивчали цей інцидент. Як не прикро, але в подальшому НАЗК скористалося цим для того, щоб повністю заблокувати доступ НАБУ до цієї важливої бази даних. Крім іншого, таке рішення суперечить Закону про НАБУ, за яким НАБУ має право доступу до реєстрів та баз даних, які ведуться державними органами. Якщо дійсно мало місце свідоме втручання детектива НАБУ в систему НАЗК, цей факт має бути розслідуваний, а винуватий в цьому співробітник має бути притягнутий до відповідальності за свої дії. Разом з тим, навіть якщо сталося саме так, дії одного співробітника не повинні ставати приводом для закриття доступу для всього відомства.

Експертна група вважає, що, оскільки НАБУ та НАЗК є партнерами в боротьбі з корупцією в Україні, для них вкрай важливо мати стосунки співпраці та порозуміння для досягнення спільної мети. Тому, посадовим особам НАБУ та НАЗК слід працювати над побудовою ефективних каналів комунікації між цими двома інституціями та спільно сприяти розвитку удосконаленої структури бази даних [декларацій], яка відкриє додаткові можливості для розслідувань.

¹² В Аналітичному управлінні існує інша процедура: аналітики фіксують доступ до всіх баз даних, які їм доступні, у тому числі до бази даних декларацій, в одному журналі, який не подається до Управління внутрішнього контролю. Проте, УВК має можливість отримати доступ до зазначеного журналу обліку та провести перевірку записів доступу під час проведення внутрішнього розслідування.

¹³ Джерело: <https://goo.gl/5Tpbzf>.

Рекомендація:

- **Вжити кроків для започаткування практики регулярних нарад між НАБУ та НАЗК для сприяння необхідній комунікації та співпраці між органами та забезпечення НАБУ необхідним та дієвим доступом до бази даних декларацій осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ведення якої забезпечує НАЗК, як того вимагає закон, у тому числі доступ до масиву даних для проведення аналізу декларацій.**

Статистичні дані про результати роботи

Аналіз оперативної статистики НАБУ демонструє стабільне збільшення кількості кримінальних проваджень, що реєструвалися Бюро по мірі поступового запуску його роботи – від 56 в січні 2016 року (місяць після початку роботи) до 460 у листопаді 2017 року. Разом із САП, НАБУ провело біля 100 розслідувань, що є вражаючим результатом, якщо пам'ятати про молодий вік організації та про складність, притаманну розслідуванням фінансових та корупційних злочинів.

Основні статистичні дані про роботу НАБУ відображені у поданій далі таблиці, а докладна статистика про роботу НАБУ подається у додатку до звіту.

Таблиця 2. Ключові показники роботи НАБУ

Кількість персоналу (з максимуму 700)	626
Кількість детективів (в підрозділах детективів)	237
Кримінальні провадження, що розслідуються*	543
Особи, які отримали повідомлення про підозру*	181
Кримінальні провадження, що знаходяться на розгляді суду*	120
Обвинувальні вироки	1
Провадження, що закінчилися угодою про визнання винуватості*	19
Середній час від реєстрації кримінального провадження до вручення повідомлення про підозру	6 місяців
Середній час від реєстрації кримінального провадження до подання обвинувального акта	8 місяців
Провадження тривалістю більше 6 місяців від першого повідомлення про підозру	22
Сума ймовірної шкоди, завданої злочинами, розслідуваними НАБУ	153 млрд. грн.
Середня сума неправомірної вигоди (наприклад, хабара) в справах НАБУ з оформленим обвинувальним актом	27,5 млн.грн.
Кількість справ НАБУ, де сума неправомірної вигоди (наприклад, хабара) перевищувала 10 млн. грн.	94
Сума коштів, арештованих в провадженнях НАБУ	654 млн.грн., 158 млн. дол.
Інші активи, арештовані НАБУ	
Корпоративні права	221 млн.грн.
Автомобілі	46
Земельні ділянки	221
Інша нерухомість (будинки, квартири, тощо)	137
Конфіскація активів	20 млн. гр. в 1 справі

Примітка: Дані станом на вересень 2017 року, крім полів, позначених *, у яких дані наводяться станом на 1 березня 2018 року.

Злочини, які найчастіше розслідуються НАБУ – це присвоєння державних коштів, отримання неправомірної вигоди публічними службовцями та зловживання службовими повноваженнями. Водночас, кількість проваджень стосовно відмивання грошей досить

невелика, що можна пояснити недостатньою підготовкою співробітників та небажанням здійснювати переслідування за відмивання грошей окремо від предикатного злочину або за відсутності вироку за його вчинення.¹⁴ Це прикро, оскільки відмивання грошей з великою ймовірністю є частиною багатьох, якщо не всіх проваджень, які віднесено до підслідності НАБУ. Цей напрямок роботи слід активізувати.

Що стосується підозрюваних, які ставали фігурантами розслідувань НАБУ, більшість з них є суддями (включаючи голів судів та суддів вищих спеціалізованих судів), прокурорами та керівниками державних підприємств. Водночас, НАБУ розслідувало діяльність низки інших високопосадовців, включаючи заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади (наприклад, голова Державної фіскальної служби, голова Державної служби аудиту), а також кількох народних депутатів. Слід підкреслити, що в більшості випадків НАБУ розслідувало дії посадових осіб держави під час їхнього перебування на посадах, а не зосереджувало увагу на колишніх посадовцях, які мають значно менший вплив, ніж раніше.

В цілому, можна стверджувати, що протягом проаналізованого періоду НАБУ виконувало свої завдання у відповідності до Закону про НАБУ, а саме протидіяло корупційним злочинам, які вчинялися вищими посадовими особами держави та становили загрозу національній безпеці.

Від деяких співрозмовників експертна група чула думки про те, що більшість справ НАБУ є відносно простими: йдеться про те, що хабарник був упійманий на гарячому, коли перед цим особа, яка була жертвою вимагання хабаря, подала відповідну заяву (провадження на підставі заяви про злочин, що готується). В таких справах правопорушника, як правило, затримують в ході передачі неправомірної вигоди, а його дії документуються і набувають сили прямого доказу. Такі справи розслідувати відносно просто в порівнянні з більш складними злочинами (такими як присвоєння коштів, відмивання грошей), для розслідування яких потрібно більше ресурсів та часу, що витрачаються в ході фінансового розслідування. Експертна група проаналізувала провадження НАБУ, і результати цього аналізу спростували наведене вище твердження (див. табл. далі).

Таблиця 3. Складність розслідувань НАБУ

	Проаналізовані справи НАБУ	Злочини пасивного або активного хабарництва, торгівлі впливом, які розслідувалися на підставі заяви про злочин, що готується	Відсоток розслідувань на підставі заяви
Справи НАБУ, в яких було вручено принаймні одне повідомлення про підозру (незалежно від поточного стану провадження – слідство триває або було зупинено, або справа очікує судового розгляду)	158	57	36%
Справи НАБУ, що очікують судового розгляду	92	43	46%

¹⁴ Аналогічні висновки нещодавно були зроблені за результатами проведеного організацією Ради Європи MONEYVAL оцінювання України на предмет практичного застосування законів про відмивання грошей в країні. Див. звіт за посиланням <https://goo.gl/HFzHHk>.

Більший відсоток проваджень на підставі заяви про злочин, що готується, серед проваджень, які очікують судового розгляду, можна пояснити тим, що передати таку справу до суду простіше та швидше, ніж складніші провадження, які ще тривають.

Крім того, експертам відома думка, що з огляду на консервативний спосіб мислення суддів, прокурори не дуже прагнуть притягувати осіб до відповідальності у справах, коли саме кримінальне діяння не було зафіксоване (тобто, коли не мала місця контрольована передача хабара свідком, який погодився на співпрацю із слідством). Як повідомили співрозмовники експертам, судді не схильні приймати непрямі докази злочинів хабарництва. Це обмежує можливості фінансових розслідувань та збирання доказів, які могли б бути використаними для доведення фактів корупційних злочинів.

Рекомендація:

- *Проводити спільні навчання для детективів НАБУ та прокурорів САП з питань ефективного розслідування та кримінального переслідування відмивання грошей з метою поліпшення протидії таким злочинам.*

Строк давності та граничні строки проведення розслідувань

Строки давності можуть стати на заваді ефективним розслідуванням, якщо такі строки надто короткі, а зупинення відліку строку давності неможливе. Це є особливо актуальним для складних фінансових розслідувань, а також тоді, коли ключову інформацію доводиться отримувати через механізми взаємної правової допомоги з інших країн. В обох випадках доводиться відстежувати фінансові операції та аналізувати великий обсяг доказів. В цьому розділі розглядаються два типи таких строків давності, які можуть позначатися на ефективності роботи НАБУ – строки давності за Кримінальним кодексом України та граничні строки розслідувань, встановлені Кримінальним процесуальним кодексом України.

За Кримінальним кодексом України, **строк давності** визначає межі часу, протягом якого особу можливо притягнути до кримінальної відповідальності після вчинення нею злочину. Закінчення такого строку є підставою для звільнення правопорушника від відповідальності. Строки давності для кожного конкретного злочину визначаються залежно від його тяжкості (невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини). Ступінь тяжкості злочину визначається тривалістю максимального строку ув'язнення, який може бути встановлений як покарання за злочин. Відповідно, строк давності для злочинів невеликої тяжкості становить 2 або 3 роки, середньої тяжкості – 5 років, тяжких злочинів – 10 років, особливо тяжких злочинів – 15 років.

За міжнародними стандартами строк давності для корупційних злочинів менше 5 років вважається таким, що викликає питання, оскільки для проведення ефективного розслідування корупційного діяння та притягнення винуватців до відповідальності потрібен час.¹⁵ Далі в

¹⁵ Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії на основі своїх моніторингових звітів та досвіду інших моніторингових механізмів (Робоча група ОЕСР з хабарництва, ГРЕКО) рекомендувала встановити строк давності не менше п'яти років (з можливістю зупинення його перебігу). Крім того, вона рекомендувала зупиняти перебіг строку давності на час, коли особа перебуває під захистом імунітету від переслідування, та переривати перебіг строку давності у разі пред'явлення

таблиці поданий перелік корупційних злочинів, які віднесено до підслідності НАБУ, для яких строки давності складають 3 або 5 років.

Таблиця 4. Строки давності для злочинів, підслідних НАБУ

Три роки	П'ять років
	Привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном (Ст. 191, частини перша-друга)
	Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації (Ст. 206-2, частини перша-друга)
Нецільове використання бюджетних коштів (Ст. 210, частина перша)	Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (Ст. 211, частина перша)
Підкуп працівника підприємства, установи чи організації – основний склад злочину (Ст. 354, частина перша)	Пропозиція чи обіцянка неправомірної вигоди працівникові підприємства, установи чи організації – повторно або за попередньою змовою групою осіб (Ст. 354, частина друга)
Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди працівником підприємства, установи чи організації – основний склад злочину (Ст. 354, частина третя)	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди працівником підприємства, установи чи організації – повторно або за попередньою змовою групою осіб (Ст. 354, частина четверта)
Декларування недостовірної інформації (стаття 366-1)	Зловживання владою або службовим становищем – основний склад злочину (Ст. 364, частина перша)
	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (Ст. 368, частина перша)
Незаконне збагачення – основний склад злочину (Ст. 368-2, частина 1)	Незаконне збагачення – вчинене службовою особою, яка займає відповідальне становище (Ст. 368-2, частина друга)
	Давання неправомірної вигоди посадовій особі держави (Ст. 369, частина перша)
Активне зловживання впливом (Ст. 369-2, частина перша)	Пасивне зловживання впливом (Ст. 369-2, частина друга)

Джерело: Кримінальний кодекс України.

За відомостями, поданими на веб-сайті НАБУ, обвинувачені були звільнені від відповідальності саме через спливу строку давності принаймні у двох провадженнях (в обох провадженнях особи обвинувачувались у фіктивному підприємстві, а не в корупції¹⁶). Експертна група вважає, що із збільшенням кількості справ, які НАБУ передає до суду, і з огляду на затримки розгляду деяких з них (див. відповідний розділ цього звіту про затримки розгляду справ судами), строк давності може стати в майбутньому істотною проблемою. Внесення необхідних поправок до законодавства підвищить результативність роботи НАБУ, і, водночас, слугуватиме чинником стримування посадових осіб держави від корупційних дій.

Рекомендація:

- ***Внести до законодавства зміни, які передбачали б переривання перебігу строку давності у випадку, коли особі пред'явлено обвинувачення та справу передано до суду; крім того, перебіг строку давності повинен зупинятися під час періоду,***

обвинувачення та вчинення інших процесуальних дій. Джерело: ОЕСР/АКМ (2016), Антикорупційні реформи в Східній Європі та Центральній Азії, прогрес та виклики, 2013-2015, стор. 125-127, 159, див. <https://goo.gl/AH4j24>.

¹⁶ Кримінальні провадження №№ 5201700000000507 та 5201700000000126.

коли посадова особа мала статус недоторканності від притягнення до кримінальної відповідальності.

КПК встановлює **межі тривалості досудового розслідування**. Зовсім нещодавно до відповідних положень були внесені зміни.¹⁷ Діючий КПК до внесення нових змін не містить обмежень тривалості розслідування від моменту реєстрації кримінального провадження і до вручення повідомлення про підозру. До вручення зазначеного повідомлення в провадженні не існує підозрюваних, а розслідування офіційно ведеться за фактом вчинення злочину; тому законодавець вирішив, що обмежувати цей період непотрібно. Водночас, після набуття особою офіційного статусу підозрюваного її права та свободи обмежуються, тому КПК визначає, що тривалість досудового розслідування повинна становити два місяці від моменту вручення особі повідомлення про підозру. Цей строк може подовжуватись, але не більше ніж до шести місяців від моменту вручення повідомлення про підозру для злочинів невеликої та середньої тяжкості та до 12 місяців для тяжких та особливо тяжких злочинів. В провадженнях НАБУ дозвіл на продовження строку досудового розслідування (з дотриманням зазначених вище максимальних строків) надає керівник САП у залежності від складності розслідування.

Прокурор або слідчий (за згодою прокурора) може прийняти рішення про зупинення відліку тривалості досудового розслідування за таких обставин: підозрюваний має тяжку хворобу і позбавлений можливості брати участь у провадженні; підозрюваний переховується та перебуває у розшуку; слідчий суддя відмовив у клопотанні про проведення провадження *in absentia*; для здійснення процесуальних дій необхідна співпраця з боку інших країн (наприклад, виконання запиту про взаємну правову допомогу). Рішення про зупинення відліку строку може бути оскаржено перед слідчим суддею.

В жовтні 2017 року Верховна Рада України прийняла поправки до КПК, які змінили порядок відліку процесуальних строків, а також деякі інші правила кримінального процесу.¹⁸ Ці поправки були частиною документу, про який згадують як про законопроект найбільшого обсягу за всю історію України: він містив у собі три нових докладних кодекси, що врегульовують провадження судів в цивільних, адміністративних та господарських справах, а також поправки до низки інших законів. Під час пленарного розгляду цього законопроекту Верховна Рада ухвалила декілька змін, що можуть впливати на роботу НАБУ та інших органів слідства. Через критику з боку різних заінтересованих сторін відповідний парламентський профільний комітет вирішив замінити текст деяких поправок, які були вже схвалені. В результаті цього аж до самого оприлюднення цього закону наприкінці листопада 2017 року не було відомо ні про те, яким буде остаточний текст поправок, ні про те, який вони матимуть вплив на роботу НАБУ. Така невизначеність сама по собі вже є руйнівною з точки зору принципу верховенства права.¹⁹

¹⁷ Нові зміни були ухвалені у жовтні 2017 року та набудуть чинності в березні 2018.

¹⁸ Закон №2147-VIII від 3 жовтня 2017 року.

¹⁹ Іншим цікавим фактом є те, що одна із поправок, яку вніс до тексту парламент в ході розгляду цього законопроекту, передбачала, що ГПУ повинна продовжувати розслідування тих кримінальних проваджень, які були розпочаті до створення НАБУ. Ця поправка була важливою для того, щоб не передавати до НАБУ сотні «старих» справ, розслідування яких не було завершено ГПУ. Після прийняття закону та до його оприлюднення Президентом активісти антикорупційного руху підняли тривогу,

Зазначені поправки наберуть чинності 15 березня 2018 року; і навіть якщо вони не є такими шкідливими, як це очікувалося раніше, вони все одно мають потенціал накладення **додаткових обмежень на роботу НАБУ** з огляду на такі включені до них норми.²⁰

- 1) Строки тривалості досудового розслідування від моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і до моменту, коли особі було вручене повідомлення про підозру, визначаються таким чином: (1) шість місяців для кримінальних проваджень стосовно кримінальних проступків; (2) дванадцять місяців для кримінальних проваджень стосовно злочинів невеликої або середньої тяжкості; (3) вісімнадцять місяців для кримінальних проваджень стосовно тяжких або особливо тяжких злочинів. Зазначений максимальний строк тривалості може подовжуватись рішенням слідчого судді необмежену кількість разів. Після вручення повідомлення про підозру слідство може тривати ще не більше двох місяців (так само, як і за поточних норм). Продовження цього строку є так само можливим за рішенням слідчого судді (на додаток до постанови прокурора, як це передбачено зараз).
- 2) Відлік тривалості досудового розслідування починається від моменту, коли відомості про кримінальне правопорушення були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань, і триває до дати передання обвинувального акта до суду (стаття 219 КПК). Відлік строків досудового розслідування починається від моменту реєстрації кримінального провадження, а не вручення повідомлення про підозру, як це було раніше. Строки розслідування можливо подовжувати необмежену кількість разів, проте кожного разу таке подовження має ухвалюватися слідчим суддею, а не прокурором, як це було раніше. Рішення слідчого судді стосовно клопотання про подовження строку розслідування оскарженню не підлягає.
- 3) Сторони провадження мають право оскаржити рішення про вручення повідомлення про підозру. Це створює додаткові можливості для зупинення та затримки розслідувань. Крім того, тут вбачається суперечність до самої природи цього повідомлення, яке вручається для того, щоб повідомити особу про те, що вона має статус підозрюваного в провадженні та набуває відповідних процесуальних прав. Повідомлення про підозру не є обвинувальним актом і не є процесуальним рішенням (стаття 110 КПК), тому не має спиратися на комплексну та повну доказову базу. Генеральний прокурор заявив, що можливість оскаржити його вручення у суді видається надмірним.

Отже, нові положення дають можливість для необмеженого подовження строків розслідування, проте ця процедура вимагатиме участі слідчого судді, а не тільки прокурора, як

стверджуючи, ніби кінцевий текст не містив цієї важливої поправки (джерело: <https://goo.gl/gqiz14>). Врешті решт, текст закону в його опублікованому варіанті все-таки містив зазначену поправку. Це ще один приклад нестабільності законодавчого середовища, в якому доводиться працювати НАБУ, незалежно від того, чи це була свідомо спроба змінити текст або просто помилка, пов'язана з поспішністю законодавчого процесу.

²⁰ Нові положення застосовуватимуться тільки до нових проваджень, які будуть зареєстровані після 15 березня 2018 року та не впливатимуть на поточні розслідування.

це вимагається за поточною системою. Крім того, нові положення не передбачають можливості оскарження рішення слідчого судді з приводу клопотання про подовження строків досудового розслідування. З огляду на ті непрості виклики, які постають перед судовою системою в Україні (див. відповідний розділ цього звіту), експертна група вважає, що це може створювати додаткові ризики для результативного завершення НАБУ своїх розслідувань. Необхідно ретельно дослідити, чи не створюють правила строків давності перешкод для ефективного розслідування корупційних злочинів з врахуванням того факту, що в деяких випадках може виникати необхідність вручати повідомлення про підозру одночасно з внесенням відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також того, що такі розслідування можуть тривати по 3-4 роки; за результатами такого дослідження необхідно здійснити кроки для внесення змін до положень закону, які визначають строки давності.

Рекомендація:

- *Провести аналіз застосування Кримінального процесуального кодексу із змінами та підтримати їх перегляд в разі необхідності усунення перешкод для ефективного розслідування складних корупційних злочинів, зокрема розглянути можливість встановлення права на оскарження відмови слідчого судді в задоволенні клопотання про подовження строків досудового розслідування.*

Розслідування діяльності народних депутатів

НАБУ належить ексклюзивна юрисдикція проведення розслідувань діяльності народних депутатів у зв'язку із вчиненням ними корупційних або інших пов'язаних з ними злочинів. Водночас, через свій статус народні депутати мають широкий обсяг недоторканності, що не може не позначатися на розслідуванні їхньої злочинної діяльності. За Конституцією України народний депутат може бути заарештований, затриманий або отримати повідомлення про підозру виключно за умови попередньої згоди Верховної Ради (за це має проголосувати абсолютна більшість депутатів). Народного депутата не можна затримувати навіть *in flagrante delicto* – в процесі або одразу після вчинення злочину. На додаток до цієї норми Конституції КПК містить додаткові гарантії захисту парламентарів, передбачаючи, що обшуки, перехоплення розмов або будь-які інші негласні або пов'язані із втручанням в особисте життя слідчі заходи стосовно народного депутата також мають проводитися лише за згоди Верховної Ради.

В усіх випадках, коли виникає потреба в такій згоді, прокурор (у справах НАБУ – прокурор САП) має ініціювати процес її отримання, а Генеральний прокурор – підтримати цей процес через подання офіційного клопотання до Верховної Ради. Регламент Верховної Ради передбачає дуже обтяжливу процедуру розгляду таких клопотань, включаючи їх розгляд парламентським комітетом. Весь цей процес взагалі є дуже заполітизованим і неодноразово піддавався критиці з боку міжнародних організацій.

Прикладом справи, яка стосувалася народного депутата, може бути справа «бурштинової мафії». В червні 2017 року детективи НАБУ під процесуальним керівництвом прокурорів САП затримали декілька осіб, нібито причетних до отримання неправомірної вигоди від негласного працівника НАБУ, що діяв під прикриттям (видаючи себе за представника закордонної

компанії) в обмін на сприяння цій компанії в її участі у видобуванні бурштину. Після отримання гаданого хабаря в сумі 300 000 доларів США два народні депутати та їхні спільники погодилися підготувати законопроекти та скористатися своїм статусом для того, щоб здійснити неправомірний вплив на різних посадових осіб держави, суди та прокуратуру для просування інтересів іноземної компанії.²¹ В рамках цього розслідування САП звернулася до Верховної Ради з клопотанням про позбавлення цих двох депутатів депутатської недоторканності. Парламент дав згоду на вручення цим особами повідомлень про підозру, але не погодився на їхнє затримання, про яке йшлося в клопотанні.²²

Організації ГРЕКО та ОЕСР в своїх моніторингових звітах неодноразово піддавали критиці чинне законодавство та практику стосовно недоторканності народних депутатів та рекомендували внесення змін до існуючого порядку.²³

Широкий обсяг недоторканності народних депутатів позначається на оперативній результативності НАБУ, так само як і на її незалежності; ситуація ще більше ускладнюється через плутану процедуру подання клопотань про позбавлення такої недоторканності. Такі клопотання мають готуватися детективом НАБУ, після цього ухвалюватися прокурором САП і далі передаватися на узгодження Генерального прокурора. Навіть якщо парламент дає згоду на арешт одного із своїх членів та на вручення йому повідомлення про підозру, перш, ніж це повідомлення буде вручене, необхідно отримати згоду Генерального прокурора (стаття 481 КПК). Це ще більше ускладнює роботу НАБУ та створює додаткові обмеження його автономності та ефективності в переслідуванні народних депутатів за вчинення корупційних злочинів.

З огляду на необхідність забезпечення автономності НАБУ та САП та високого статусу керівника САП (який за посадою є заступником Генерального прокурора), видається логічним виключити з ланцюгу прийняття рішення Генерального прокурора та наділити керівника САП повноваженням прямого звернення до Верховної Ради з клопотаннями про позбавлення народних депутатів недоторканності та надання необхідних згод, так само як вручення повідомлення про підозру без попередніх узгоджень з будь-якими іншими посадовими особами.

Рекомендація:

- ***Наділити керівника САП повноваженням прямого звернення до Верховної Ради з клопотанням про позбавлення народних депутатів недоторканності та прийняття остаточного рішення про вручення повідомлення про підозру народному депутату.***

²¹ Див. більш докладно в прес-релізі НАБУ: <https://goo.gl/jWronT>.

²² Як зазначено у звіті ОЕСР, Регламентний комітет парламенту не підтримав більшість пропозицій про скасування недоторканності та був підданий за це жорсткій критиці організаціями громадянського суспільства. Крім того, у звіті ОЕСР зазначено, що пізніше виконуючий обов'язки голови цього комітету був помічений за обідом з одним з народних депутатів, у позбавленні якого недоторканності комітет відмовив, невдовзі після прийняття свого рішення. Джерело: ОЕСР (2017), там само, стор. 71-72, див. на <https://goo.gl/TnBcSF>.

²³ Див. ГРЕКО, Четвертий раунд оцінювання, Звіт про оцінювання України, див. <https://goo.gl/MNrkVv>. Див. також: ОЕСР (2015), цитовано вище, стор. 65, див. <https://goo.gl/xiRFsp>; ОЕСР (2017), цитовано вище, стор. 127, див. <https://goo.gl/TnBcSF>.

Розслідування на основі майнових декларацій

Як зазначалося вище, НАБУ розслідує факти подання недостовірної інформації в майнових деклараціях посадових осіб держави (стаття 366-1 КК) та незаконного збагачення (стаття 368-2 КК). Обидва злочини мають зв'язок (різного характеру) з майновими деклараціями, що подаються відповідно до Закону про запобігання корупції в режимі онлайн та опрацьовуються Національним агентством із запобігання корупції.

В листопаді 2017 року два народних депутати зареєстрували законопроект, в якому пропонується зміни до статті 214 КПК, якими визначалося б, що реєстрація кримінальних проваджень у відповідності до статей 366-1 та 368-2 КК допускається тільки в разі, якщо НАЗК надав формальні докази недостовірності поданих в декларації відомостей або ознак незаконного збагачення.²⁴

В грудні 2017 року НАЗК ухвалило роз'яснення щодо того, що НАБУ та інші органи мають право розслідувати факти недостовірних відомостей в майнових деклараціях або ж незаконного збагачення тільки на основі відповідного висновку НАЗК за результатами перевірки декларацій. НАЗК вважає, що серед державних органів йому належить виключна компетенція перевірки декларацій, і що тільки НАЗК має право встановлювати факт порушення норм про подання недостовірних відомостей або незаконного збагачення на основі проведеної ним перевірки декларації. НАЗК стверджувало, що початку будь-яких кримінальних проваджень за статтями 366-1 або 368-2 КК має передувати перевірка декларації НАЗК, встановлення ним факту порушення за результатами такої перевірки та видання його відповідного рішення.

Слід зазначити, що САП погодила декілька клопотань про позбавлення народних депутатів недоторканності в справах ймовірного надання недостовірних відомостей та ймовірного незаконного збагачення без попереднього висновку про факт порушення з боку НАЗК (при цьому Генеральний прокурор дав згоду на передачу таких клопотань до Верховної Ради). В січні 2018 року САП ухвалила рішення про вручення голові Державної служби аудиту повідомлення про підозру у вчиненні обох цих злочинів, не маючи попереднього висновку НАЗК.²⁵

Експертна група вбачає в позиції НАЗК підстави для занепокоєння. Чинні положення Кримінального кодексу та Кримінального процесуального кодексу не встановлюють жодних обмежень повноважень НАБУ або іншого слідчого органу розслідувати факти надання недостовірних відомостей в деклараціях або незаконного збагачення, якщо такий злочин є підслідним цьому органу. Виявлення НАЗК ознак можливих недостовірних відомостей в декларації або незаконного збагачення є лише одним із джерел, що створює підстави для підозри у вчиненні цих злочинів; іншими джерелами можуть бути скарги громадян, подання від інших правоохоронних органів або результати аналізу, проведеного НАБУ. Жодних прямих зв'язків між повноваженнями НАБУ проводити розслідування в таких справах та роботою такого адміністративного органу як НАЗК не простежується. Дійсно, НАБУ не може проводити «перевірки» майнових декларацій в значенні, яке цей термін має в Законі про запобігання

²⁴ Законопроект № 7315, <https://goo.gl/naUMDr>.

²⁵ Див. прес-реліз НАБУ: <https://goo.gl/RLQbcm>.

корупції, але може аналізувати наявну інформацію та робити свої власні висновки стосовно можливого подання неправдивих відомостей в майновій декларації або, тим більше, можливого незаконного збагачення, оскільки у випадку останнього майнова декларація є лише одним з можливих джерел інформації стосовно законних доходів особи.

Розслідування, які проводить НАБУ, не можуть залежати від діяльності адміністративного органу, який не належить до системи кримінальної юстиції. Крім того, особи, з якими спілкувалася експертна група, та інші незалежні джерела зазначали, що НАЗК не виглядає як ефективна установа; також мали місце повідомлення від викривачів про стверджені факти корупції та політичного втручання в роботу керівництва НАЗК.²⁶

Рекомендація:

- ***Підготувати спільний висновок НАБУ та САП щодо автономності розслідувань фактів декларування недостовірної інформації в деклараціях публічних службовців та незаконного збагачення.***

Угоди про визнання винуватості

В КПК 2012 року була запроваджена можливість укладання угоди про визнання винуватості в кримінальних провадженнях. Кодекс обмежив категорії злочинів, що допускають укладання таких угод, кримінальними проступками та злочинами невеликої, середньої тяжкості та тяжкими злочинами (таким чином, в разі особливо тяжкого злочину укладання угоди неможливе). Це положення було змінено у лютому 2015 року; був зроблений виняток для справ НАБУ, у яких угода про визнання винуватості між обвинуваченим та прокурором у випадку особливо тяжкого злочину, підслідного НАБУ, є можливою, якщо обвинувачений повідомляє про іншу особу, яка вчинила злочин, підслідний НАБУ.

Водночас, КПК не допускає звільнення від кримінальної відповідальності або покарання у випадку корупційних злочинів. Наприклад, покарання за такі злочини не може бути меншим за мінімальне покарання, передбачене за такий злочин, або ж мати форму умовного звільнення від відбуття покарання, включаючи позбавлення волі; такі вимоги обмежують коло стимулів, які можуть пропонуватися для спонукання обвинуваченого до укладання угоди про визнання винуватості.

САП скористалася можливістю укладання угоди про визнання винуватості в низці своїх проваджень (з них такі угоди були остаточно затверджені судами принаймні у 15 випадках) з метою отримання доказів корупційних діянь на вищих рівнях. Наприклад, такі угоди були укладені в справах, відомих як «газова справа Онищенко», справа «Київських грошей», справа «Державної продовольчо-зернової корпорації України» та справа «Південноукраїнської АЕС». З врахуванням того, що окрім угод про визнання винуватості, обвинувальних вироків за

²⁶ Див., наприклад, звіт Міжнародного антикорупційного дорадчого комітету, 29 листопада 2017 року, параграфи 11-12. Див. повідомлення про заяви викривачів в НАЗК: <https://goo.gl/QYmuSJ>, <https://goo.gl/UpSe4y>, <https://goo.gl/uiCrj9>, <https://goo.gl/QzNMTY>.

провадженнями НАБУ не було, зазначена кількість затверджених судом угод про визнання винуватості є досить високою.²⁷

Угоди про визнання винуватості в провадженнях НАБУ можна було б використовувати ще активніше та з більшою користю, якби законодавство мало більшу гнучкість. Угоди про визнання винуватості не тільки дозволяють заощаджувати час та ресурси слідства в разі, коли підозрюваний визнає свою провину, але також відкривають для слідчих та прокурорів можливості рухатися вгору ланцюгом правопорушників, щоб вийти на вищі рівні. Останній момент має особливу вагу в тих справах НАБУ, де фігурантами можуть стати найвищі посадові особи держави та організатори корупційних оборудок. Співпраця з боку інших учасників кримінальних схем в цьому відношенні грає вирішальну роль, особливо з огляду на прихований характер корупційних злочинів, в яких домогтися порушення мовчазного пакту співників буває дуже складно. Це виправдовує особливий характер проваджень та можливостей, які існують для укладання угод про визнання винуватості у справах НАБУ.

Рекомендація:

- *Розглянути можливість внесення змін до законодавства з метою розширення кола стимулів, які можуть використовуватися в переговорах про укладання угоди про визнання винуватості в провадженнях, які розслідуються НАБУ.*

Робота під прикриттям

Розбудова можливостей проведення операцій під прикриттям була і залишається для НАБУ пріоритетом. З цією метою НАБУ створило окремий підрозділ детективів, перед якими було поставлене завдання організувати операції з викриття організованих корупційних груп шляхом агентурного проникнення або за допомогою конфіденційних інформаторів. Для того, щоб НАБУ мало можливість результативно використовувати свої функції, розвиток таких видів оперативних можливостей є дуже важливим.

В листопаді 2017 року операції під прикриттям НАБУ потрапили в центр уваги громадськості через висловлені Генеральним прокурором закиди про те, що НАБУ порушило низку законів, проводячи такі операції в Державній міграційній службі (див. докладніше в розділі «Повноваження на зняття інформації» цього звіту). Цей інцидент привернув увагу до низки пов'язаних з такими заходами питань, про що й піде мова далі.

Прийняття на роботу негласних співробітників. В Законі про НАБУ визначено, що всі працівники НАБУ повинні прийматися на роботу виключно через процес конкурсного відбору без будь-яких винятків. Напевно, автори закону дбали про високий рівень компетентності та добросовісності співробітників НАБУ, передбачивши такі процедури прийняття на роботу, які відрізняються від відповідних процедур всіх правоохоронних органів, що існували на той час. Але ця норма створила перешкоди для набору майбутніх негласних співробітників, що

²⁷ В порівнянні з відомостями про частку угод про визнання винуватості серед загальної кількості вироків у кримінальних справах в Україні: приблизно 13 відсотків в 2014 році, 10 відсотків в 2015, 9 відсотків в 2016. За інформацією із Звіту про дослідження ролі прокурора на досудовій стадії кримінального процесу, Київ, 2017, стор. 113-114, див. <https://goo.gl/SgTydD>.

працюватимуть під прикриттям, оскільки їхні ідентифікаційні дані за визначенням повинні бути таємницею.

Вимагаючи конкурсного відбору персоналу НАБУ, Закон про НАБУ водночас наділяє Директора НАБУ повноваженнями з визначення конкретного порядку набору кадрів. Завдяки цьому, Директор отримав можливість встановити такі спеціальні процедури прийняття на роботу негласних співробітників, які не порушують конкурсні засади, але усувають елемент прозорості, який суперечить самій суті роботи під прикриттям. Відповідно до законодавства України про державну таємницю, інформація про факт роботи особи негласним співробітником оперативного підрозділу є таємною.

Директор НАБУ встановив спеціальну процедуру відбору осіб для роботи під прикриттям, яка включає в себе тести, співбесіди та інші етапи, подібні до процедури відбору звичайних працівників, за винятком публічного оголошення про набір кандидатів та інформації про проміжні й кінцеві результати відбору. Кандидати напряму запрошуються НАБУ до участі у конкурсному відборі. Такі кандидати подають майнові декларації, які не оприлюднюються,²⁸ та проходять перевірку згідно з вимогами чинного антикорупційного законодавства України.

Посадові особи НАБУ стверджують, що така закрита процедура набору працівників, яка застосовувалася до сьогодні, гарантувала чесну конкуренцію, оскільки конкурсна комісія вибирала переможців конкурсу з числа кількох претендентів, що подали заяви, при цьому деякі претенденти не змогли успішно скласти тести.

Відповідний підрозділ НАБУ складається з певної кількості співробітників, які були прийняті на роботу в ході відкритого конкурсу. Крім того, в цьому відношенні слід зазначити, що жоден з правоохоронних або розвідувальних органів, що працюють в Україні, ще не проводив відбір кадрів на посади для негласної роботи за процедурою конкурсного відбору.

На думку експертної групи, спеціальна процедура прийняття на службу не виходить за межі, встановлені законом, згідно з яким визначення детального порядку здійснення такої процедури покладається на Директора НАБУ. Крім того, цілком зрозуміло, що прийняття на роботу персоналу для роботи під прикриттям вимагає особливого підходу, який відображає сам характер такої діяльності.

Допуск до таємної інформації. Одне з порушень, яке закидали НАБУ у зв'язку з його роботою під прикриттям, полягає в тому, що його негласні штатні працівники не мали допуску до державної таємниці, який вимагається для роботи з матеріалами спеціальних операцій під грифом таємності. За твердженням НАБУ, співробітники, які працюють з таємними документами, зокрема, у зв'язку з підготовкою та організацією виконання спеціальних операцій, мають необхідні допуски. Самі агенти під прикриттям, які проникають до кримінальних організацій, можуть і не мати такого допуску: він їм не потрібен, оскільки

²⁸ Насправді, вимога про подання майнових декларацій кандидатами на посади негласних співробітників в НАБУ перевищує ті вимоги, що встановлені в законі. Закон про запобігання корупції (стаття 52-1) встановлює виняток із загальної системи декларування майна публічними службовцями. Якщо звичайні службовці повинні подавати свої декларації через онлайн систему з негайним оприлюдненням декларації в мережі інтернет, особи, які займають посади таємного характеру, та кандидати на такі посади подають свої декларації через окрему систему відповідно до порядку, який НАЗК мало б розробити. Оскільки такого порядку не існує, відповідні суб'єкти декларування взагалі не мають обов'язку подавати свої декларації.

технічно вони не працюють з таємними документами (за аналогією з конфіденційними інформаторами, які не належать до особового складу правоохоронних органів та надають інформацію в рамках спеціальної операції, але для цього не отримують допусків до державної таємниці). Такий порядок був встановлений положенням, затвердженим Директором НАБУ.

Отримання допуску до державної таємниці є ще однією сферою, де НАБУ опиняється в залежності від інших органів, від чого може постраждати його автономність та результативність роботи. Допуск до державної таємниці надає Служба безпеки України. Для отримання допуску вимагається повне розкриття особи негласного штатного працівника та його персональних даних, включно з відомостями про його родичів. Цей процес було б краще організувати в межах НАБУ з огляду на забезпечення оперативної безпеки. Крім того, у НАБУ може з'явитися потреба проникнення його агентів в саму Службу безпеки України, що буде абсолютно безперспективним, якщо це відомство матиме доступ до відомостей про реальні особи негласних штатних працівників НАБУ.

Планування та реалізація. Українське законодавство передбачає два типи оперативних і розшукових заходів: ті, що проводяться відповідно до Закону про оперативно-розшукову діяльність, який врегульовує збирання оперативної інформації, початкові оперативні заходи поза межами кримінального процесу, та слідчі дії як частина досудового розслідування згідно з Кримінальним процесуальним кодексом. Якщо на початковому етапі оперативних заходів правоохоронний орган виявляє ознаки злочину, він має негайно передати відповідну інформацію до органу досудового розслідування для проведення ним кримінального слідства. НАБУ має право здійснювати і ті, і інші заходи.

Робота під прикриттям, як правило, розпочинається як оперативно-розшукова діяльність, яка не вимагає погодження прокурора. Підставою для спеціальних операцій під прикриттям є постанова керівника підрозділу детективів НАБУ, а інформація про них доводиться до відома прокурора протягом 24 годин від їх початку. Така інформація включає в себе відомості про об'єкт операції, її цілі, межі, дозволені та недозволені дії (включаючи провокацію злочину, про що мова піде далі). Така операція проводиться на основі плану заходів з докладним описом того, яким чином вона буде проводитися. Детективи, що мають допуск до державної таємниці, складають періодичні звіти, які додаються до матеріалів справи. Наприкінці детектив готує протокол операції із зазначенням всіх вжитих заходів у хронологічному порядку та їхніх результатів.

Якщо в ході спеціальної операції виникає потреба імітувати вчинення злочину (наприклад, передачі неправомірної вигоди), НАБУ звертається до прокурора САП з клопотанням про надання відповідного дозволу на проведення негласної слідчої дії у відповідності до КПК. Реалізація будь-яких заходів, пов'язаних з втручанням в особисте життя (таких як стеження, прослуховування), вимагає, після погодження прокурора, дозволу слідчого судді.

Ступінь нагляду за спеціальними операціями з боку прокурорів САП та судового контролю за проведенням негласних заходів видаються достатніми.

Провокація злочину. Одне із занепокоєнь, висловлених в листопаді 2017 року Генеральним прокурором, полягало в тому, що негласні співробітники НАБУ начебто удалися до провокації злочину. Експерти не готові коментувати, чи мало місце порушення українського

законодавства або стандартів прав людини в ході конкретної операції НАБУ, оскільки кримінальне провадження з цього приводу не завершено. Разом з тим, експерти проаналізують відповідні процедури НАБУ.

В Україні провокація хабаря є забороненою і тягне за собою кримінальну відповідальність. Крім того, Україна є стороною Європейської конвенції про права людини, яка містить заборону провокації кримінального діяння в рамках гарантій, передбачених статтею 6 Конвенції.

За твердженням НАБУ, постанова, яка дає дозвіл на проведення спеціальної операції, передбачає спеціальні гарантії проти використання провокації. Експертна група проаналізувала типовий текст такої постанови, який дійсно містить конкретні настанови з цього приводу, включаючи:

- Вимогу обмежувати виконання спеціального завдання встановленням довірчих відносин з учасниками організованої групи та обмежувати безпосередню діяльність у складі зазначеної організованої групи пасивним способом у розумінні практики Європейського суду з прав людини.
- Заборону виконання спеціальних завдань в активний спосіб в розумінні практики Європейського суду з прав людини в справах *Ludi v. Switzerland*, *Vanyan v. Russia*, *Romanauskas v. Lithuania*, *Teixeira de Castro v. Portugal*, *Veselov and others v. Russia* (виступати з ініціативою вчинення злочину, звертатись з повторною пропозицією щодо вчинення злочину, вдаватись до наполегливих прохань щодо вчинення злочину, підвищувати розмір неправомірної вигоди, чинити інший тиск, що зумовлює вчинення злочину тощо).
- Заборону брати участь в організованій групі в ролі підбурювача, провокувати учасників організованої групи на вчинення кримінального корупційного злочину.

Такі положення, і, зокрема, посилання на практику ЄСПЛ, слід вітати. Їхній ефект слід підсилити шляхом проведення регулярних тренінгів для детективів НАБУ та прокурорів САП з аналізом конкретних справ. Крім того, рекомендується розробити докладні настанови щодо проведення операцій під прикриттям з наголосом на дотриманні стандартів прав людини.

Рекомендації:

- ***З метою усунення неоднозначності, внести зміни до Закону про НАБУ, перебачивши спеціальні процедури прийняття на роботу негласних штатних працівників, та наділити НАБУ повноваженнями з надання допуску до державної таємниці своїм негласним штатним працівникам без необхідності звернення до Служби безпеки України.***
- ***Спільно із САП розробити настанови про проведення операцій під прикриттям та проводити періодичні тренінги з детективами НАБУ та прокурорами САП на тему попередження практик провокації злочину.***

Співробітництво та координація дій із САП

Робота НАБУ є тісно пов'язаною із САП. Без САП НАБУ не може продовжувати свої розслідування і залежить від САП в усіх пов'язаних з розслідуваннями ключових рішеннях.

Тому вкрай важливо, щоб ці нові інституції мали ефективну стратегію співробітництва та тісну координацію своєї роботи. Експертна група отримала інформацію від представників як НАБУ, так і САП, а також від інших своїх співрозмовників про те, що між цими відомствами існує значна напруга. В принципі, суперечки між слідчими та прокурорами стосовно конкретних проваджень є нормальною практикою, що має під собою об'єктивні підстави. Проте, це не повинно породжувати суперництво між відомствами та публічне протистояння між ними, оскільки, в кінцевому підсумку, це не принесе користі жодній з установ та матиме негативний вплив на ефективність їхньої роботи. Крім того, це підвищує уразливість НАБУ та САП до атак ззовні, які останнім часом стали значно інтенсивнішими.

Керівництво як НАБУ, так і САП начебто розуміють, що мають спільні цілі та результати і є залежними одне від одного. Крім того, на рівні рядових детективів та прокурорів, як правило, існують добрі робочі стосунки. В цьому відношенні експерти схвалюють підписання Спільного наказу між НАБУ та САП влітку 2017 року. В Наказі подаються деталі та містяться керівні принципи спільної роботи та координації ключових питань, з якими мають справу НАБУ та САП. Документ формалізує певні процедури та, якщо й вимагатиме від детективів та прокурорів певних додаткових зусиль, в разі дотримання його положень, дасть можливість знайти спільну мову та уникати конфліктів, які матимуть негативні наслідки для оперативної роботи, а це - найголовніше. Забезпечити реалізацію Спільного наказу та проводити періодичні спільні наради з питань його реалізації є вкрай важливим завданням.

Експертна група дізналася про те, що після підписання Наказу НАБУ та САП започаткували нові процедури координації своїх зовнішніх комунікацій стосовно конкретних проваджень. Узгодження заяв та будь-якої інформації, що поширюється стосовно конкретних проваджень, особливо інформації чутливого характеру, яка може впливати на хід розслідування або на права інших осіб, є важливим елементом розбудови довіри між двома установами та забезпечення результативності проваджень.

Крім того, слід пам'ятати про те, що кінцева відповідальність за кримінальне розслідування покладається на прокурорів, які далі підтримують обвинувачення в судах. КПК розширює роль прокурорів практично до провідної в ході розслідувань, а не тільки передбачає функцію підтримки обвинувачення, коли справа дійде до суду. Прокурори САП мають великий досвід та призначалися на свої посади в результаті конкурсного відбору. Тісна координація дій та відкрита комунікація при здійсненні кожного кроку розслідування та після нього є вкрай важливими.

Для підвищення рівня співпраці та розуміння завдань детективів, НАБУ та САП повинні спільно працювати над розробкою процесуальних стандартів оцінки доказів та прийняття рішень про пред'явлення обвинувачення, у тому числі рішення про вручення повідомлення про підозру та передання обвинувального акта: на яких саме рівнях повинні прийматися такі рішення в кожному конкретному виді провадження. Таким самим чином, ці відомства могли б розробити настанови стосовно матеріальних аспектів розслідуваних злочинів, включаючи документи, які визначали б характер потенційних кримінальних правопорушень, їхні ознаки та докази, які, як правило, необхідні для встановлення факту такого порушення, так само як і типові засоби захисту та докази, необхідні для спростування аргументації захисника; по можливості, слід підготувати контрольні переліки запитань (чеклісти) для використання в роботі.

Ще одним напрямком, в якому можна було б докласти додаткових зусиль, є супроводження ходу проваджень, що були передані до суду. В багатьох країнах детективи супроводжують свої справ у судах, тим самим не тільки надаючи прокурору допомогу в практичних питаннях, але також допомагаючи йому знаходити необхідну інформацію в ході судового слухання. Таким чином, детектив матиме можливість побачити, яким чином розглядає докази суд. Експертна група вважає, що детективам НАБУ слід продовжувати надання підтримки прокурорам САП і після того, як справа разом з обвинувальним актом потрапляє до суду.

Рекомендації:

- *Проводити регулярні наради за участю керівництва та начальників підрозділів НАБУ та САП для обговорення спірних питань та конкретних складних проваджень з дотриманням процесуальної незалежності детективів та прокурорів, яким доручені справи, та забезпечувати виконання положень Спільного наказу між НАБУ та САП про порядок взаємодії, включаючи його правила стосовно проведення розслідувань.*
- *Розробити спільні керівні настанови НАБУ та САП стосовно ролі детективів в провадженнях НАБУ після передачі обвинувального акта до суду; такі настанови могли б стати частиною Спільного наказу про порядок взаємодії між двома установами. НАБУ та САП також повинні розробити настанови/стандарти щодо процесуальних та матеріально-правових аспектів збирання та оцінки доказів, прийняття рішень про висунення обвинувачень.*
- *Керівники НАБУ та САП повинні брати участь в програмах розвитку лідерських навичок.*

Зовнішні комунікації стосовно розслідувань

Управління зовнішніх комунікацій НАБУ є високопрофесійним та потужним підрозділом, що виконує важливі функції, пов'язані із стосунками із ЗМІ, моніторингом ЗМІ, стратегічними комунікаціями та просвітницькими кампаніями. В листопаді 2017 року за запрошенням відділу з правоохоронних питань Посольства США в Україні, Управління зв'язків з громадськістю ФБР провело аналіз діяльності Управління зовнішніх комунікацій НАБУ, на результати якого спирається і це дослідження.

Проведений ФБР аналіз показав, що Управління зовнішніх комунікацій НАБУ є потужною структурою, але його ефективність можна підвищити, забезпечивши йому кращий доступ до керівництва НАБУ для того, щоб Управління було обізнане з запланованими операціями та невідкладними питаннями і, таким чином, мало б змогу з випередженням формувати свою стратегію комунікацій. Експертна група підтримує таку рекомендацію, оскільки чула про випадки, коли підрозділ комунікацій НАБУ не знав про поточні операції та міг готувати комунікаційну стратегію тільки постфактум. Тому, дуже важливо, щоб керівництво Управління зовнішніх комунікацій брало участь в обговореннях, що відбуваються на рівні керівництва НАБУ стосовно важливих операцій, що готуються, а також стосовно інших питань, які можуть позначатися на роботі НАБУ та вимагати комунікацій з громадськістю (наприклад, в разі виникнення можливих конфліктів з іншими установами або будь-яких інших проблем, що можуть позначатися на репутації НАБУ).

Також, експертна група погоджується з висновком ФБР про те, що Управління зовнішніх комунікацій могло б працювати ще ефективніше в разі скасування непотрібних заходів з одночасним вдосконаленням тих правил та процедур, які підтвердили свою дієвість, а також із зосередженням комунікаційної стратегії на підвищенні довіри з боку громадськості через кращу обізнаність загалом з місією НАБУ, метою його роботи та з його унікальною роллю в протидії корупції в Україні. Експертна група також вважає, що деякі додаткові функції, наприклад, перевірка статистики та інших даних, накладають завелике навантаження на управління зовнішніх комунікацій; такі функції могли б виконуватися іншими підрозділами НАБУ, оскільки, на погляд експертів, вони виходять за межі комунікаційної функції.

Робота Управління зовнішніх комунікацій з поточними розслідуваннями має два напрямки: реагування на коментарі громадськості або публікації в ЗМІ або надання відповідей на запити ЗМІ та робота на випередження з інформування про операції НАБУ. Перш ніж інформація про поточні розслідування оприлюднюється або передається за запитами ЗМІ/журналістів, кожне повідомлення повинно бути узгоджено детективом, який веде відповідне провадження, а після цього – усім ієрархічним ланцюгом від керівника підрозділу детективів і до Директора/заступника Директора НАБУ. НАБУ відоме як орган, який швидко реагує на запити або публікації, проте, ймовірно, є потреба раціоналізувати процес узгодження для усунення зайвих бюрократичних кроків.

Від серпня 2017 року, після підписання меморандуму між НАБУ та САП, передбачається тісна координація заходів зовнішньої комунікації щодо незавершених розслідувань між цими двома установами, і НАБУ буде поширювати свої заяви після отримання від САП коментарів щодо них. Це практика, що заслуговує на схвалення і має продовжуватися далі. Втім, експертній групі також довелося почути про принаймні два приклади, коли вже після серпня 2017 року були поширені два повідомлення, що суперечили одне одному; такі випадки важливо піддавати аналізу та коригувати механізми координації на основі отриманих уроків.

НАБУ, як новій установі, ще тільки належить розробити комплексну політику роботи із ЗМІ; наразі в Бюро існує декілька окремих інструкцій з цього приводу, але єдиного стратегічного документа нема. Як зазначалося у висновках ФБР, наявність таких загальних правил сприяла б застосуванню послідовних централізованих підходів до роботи із ЗМІ та громадськістю та створенню ефективнішої стратегії роботи із ЗМІ. Медійна політика має також охоплювати підходи НАБУ до роботи із соціальними мережами (наприклад, хто і що має право публікувати, яким чином слід реагувати на коментарі). По мірі свого удосконалення НАБУ слід розробляти засади своїх стосунків із ЗМІ та із соціальними мережами у співпраці із САП.

Одним із суперечливих питань є стадія, на якій розкриття відомостей про незавершені розслідування було б доцільно оприлюднювати. Наприклад, в США існує практика не підтверджувати та не коментувати жодним іншим чином поточні розслідування аж до публічного висунення обвинувачень. Винятки стосуються ситуацій, коли громадськість потребує запевнень в тому, що конкретна справа розслідується належним правоохоронним органом, або коли оприлюднення інформації є необхідним для захисту безпеки громадян. Можна стверджувати, що в провадженнях НАБУ поширення відомостей про початок розслідування певної гучної справи та про його хід відповідає публічним інтересам. Проте, все одно, потрібний розумний баланс, і практика розкриття будь-яких відомостей до вручення особам повідомлень про підозру має бути обмеженою та винятковою. Крім того, слід брати до

уваги те, що інформація про розслідування НАБУ часто розкривається не самим НАБУ, а скаржниками, які мають право бути поінформованими про те, що їхня скарга дала початок кримінальному провадженню, або ж ЗМІ, які можуть отримати таку інформацію з публічного реєстру судових рішень у випадках, коли НАБУ звертається до суду для отримання дозволу на виконання певних слідчих дій.

Експертна група дізналася про те, що НАБУ обережно підійшло до формулювання своїх публічних заяв, дбаючи про те, щоб інформація, яка в них розкривається, не сприймалася як припущення винуватості певної особи, а також про дотримання принципу презумпції невинуватості. Управління внутрішнього контролю НАБУ надало Управлінню зовнішніх комунікацій відповідні поради. Така практика відповідає стандартам прав людини і має постійно дотримуватися під час поширення будь-яких заяв або інформації самим НАБУ та його співробітниками (письмово, онлайн або усно). Існуюче формулювання, що включається до прес-релізів, які публікуються онлайн, складається з одного речення з посиланням на статтю Конституції України. Цей текст можна було б розширити з тим, щоб пояснити простою мовою, в залежності від конкретної справи, що за українським законодавством реєстрація кримінального провадження здійснюється автоматично і не означає, що справа буде просуватися та завершиться висуненням підозри або обвинувачень, що вручення повідомлення про підозру не встановлює винуватість особи, і що особа вважається невинуватою до моменту, доки протилежне не буде встановлене судом, а також що обвинувальний акт може бути або не бути затвердженим у суді, а кінцевий вирок суду може бути відмінним від змісту пред'явлених обвинувачень.

З огляду на міркування презумпції невинуватості не менш важливим є мати чіткі загальні правила щодо поширення закритих для загалу матеріалів на етапі досудового розслідування, включаючи відомості про результати зовнішнього спостереження, розшифровки перехоплених розмов або будь-якої іншої інформації, отриманої як результат проведення негласних дій, так само, як і інформації про результати обшуків. Така інформація (особливо аудіо- та відеозаписи), як правило, не повинні поширюватися і можуть розголошуватися лише в мінімально необхідному обсязі тільки у виняткових випадках і лише з дозволу САП. Крім того, НАБУ слід утримуватися від коментарів щодо рішень суду/слідчого судді, зокрема, щодо визначеної суми застави та інших запобіжних заходів, які були підтримані або відхилені судом.

Експертна група вітає домовленість між НАБУ та САП про те, що після складення обвинувального акта будь-яка комунікація з громадськістю здійснюватиметься виключно САП. Саме до САП мають подаватися всі запити ЗМІ стосовно таких справ.

Рекомендації:

- ***Забезпечити, щоб керівництво Управління зовнішніх комунікацій було поінформовано та з ним проводилися консультації на стадії планування важливих операцій, а також з інших питань, які можуть впливати на оцінку дій НАБУ та вимагати публічної комунікації (наприклад, у разі можливих конфліктів з іншими установами або виникнення інших проблем, які можуть позначитися на сприйнятті суспільством НАБУ загалом).***
- ***Враховуючи існуючу політику та Спільний наказ із САП, розробити внутрішні правила НАБУ щодо взаємодії із ЗМІ та роботи із соціальними мережами з чітким визначенням спільних заяв як основного засобу в усіх можливих ситуаціях,***

визначенням осіб, які мають право поширювати інформацію, та відомостей, які можуть поширюватися за різних обставин, зокрема, процедур розголошення «чутливої» інформації, отриманої в ході розслідування, підготовкою стандартних тез для виступів та кращих зразків практики реагування на запити від ЗМІ.

Організаційна спроможність та управління

Структура управління, внутрішня звітність

Організаційна структура НАБУ (див. додаток з повною організаційною схемою) включає два підрозділи детективів: Головний підрозділ детективів, що складається з чотирьох підрозділів детективів та 15 відділів у складі цих підрозділів, а також Другий підрозділ детективів. У складі центрального управління НАБУ ще є 14 інших структурних одиниць (у формі управлінь або відділів). Центральне та територіальні управління НАБУ налічують 91 керівну посаду (з числа приблизно 600 працівників), тобто на одного керівника приходить 6,5 співробітників. Чисельність керівних посад зростає, якщо всі вакансії будуть заповнені.

Аналіз структури підрозділів детективів вказує на те, що детектив, який працює у відділі одного з чотирьох підрозділів Головного підрозділу детективів, може мати до п'яти керівників над собою: керівника відділу або його заступника, керівника підрозділу детективів або його заступника, керівника Головного підрозділу, першого заступника Директора НАБУ, Директора НАБУ. Відділ детективів налічує в середньому 15 детективів. Кількість керівників в структурних одиницях детективів викликає запитання щодо ефективної організації роботи, оскільки такі керівники переважно здійснюють нагляд за роботою детективів та виконують адміністративні функції.

Високий рівень подрібнення структурних одиниць всередині НАБУ також може призвести до ускладнення системи звітування. Наприклад, деякі рішення чи дії детективів повинні бути схвалені усіма керівниками над ними, що може призвести до уповільнення процесу розслідування та призвести до надмірної бюрократизації. Видається, що горизонтальна взаємодія між структурними підрозділами НАБУ є обмеженою, а ланцюг прийняття рішень часто включає найвище керівництво НАБУ, як з адміністративних питань, так і питань проведення розслідування. Також необхідно дослідити, чи можна надати детективам НАБУ більше автономії стосовно прийняття окремих рішень та можливості працювати із прокурорами САП напряду без необхідності отримання погодження керівництва Головного підрозділу детективів та керівників НАБУ щодо всіх ключових кроків в кожному розслідуванні.

Рекомендація:

- *Переглянути розподіл завдань між найвищим керівництвом НАБУ та проаналізувати структуру управління й підпорядкування в межах НАБУ та відкоригувати їх, за необхідності, для забезпечення ефективного розподілу завдань та оптимізації діяльності.*

Організація роботи та система електронного управління справами

Ключовим елементом, що впливає на здатність НАБУ працювати на більш оптимальному рівні ефективності, є його робочі процеси та операційна діяльність. НАБУ має закріплені у письмовому вигляді процедури та інструкції, які містять вказівки для персоналу щодо широкого переліку робочих процесів, включаючи, наприклад, документообіг, обробку скарг, управління фінансовими та закупівельними операціями, діловодство, тощо. Під час оцінки команда обговорила різні робочі процеси НАБУ із співробітниками НАБУ та іншими зацікавленими сторонами та дійшла висновку, що НАБУ буде корисно провести більш глибоку оцінку своїх робочих процесів та операційної діяльності для того, щоб визначити методи підвищення ефективності та оптимізації завдань. Впровадження покращень у цій сфері дозволить НАБУ оптимізувати використання обмеженої кількості свого персоналу.

Ще одним ключовим фактором, що впливає на здатність НАБУ працювати більш ефективно, є відсутність автоматизованої системи електронного управління справами. Як і в будь-якому іншому органі розслідування, детективи НАБУ зобов'язані документувати кожен крок у процесі розслідування і відповідну слідчу діяльність. Вони також повинні правильно фіксувати цю інформацію у своїх матеріалах справ. Матеріали справи ведуться детективами для зберігання записів, які стосуються розслідування, що включає документацію з відкриття справи до її закриття. На даний час, НАБУ використовує папір для ведення слідчих записів. Розробка автоматизованої системи електронного управління справами дозволить НАБУ перейти від переважно паперової системи управління справами до більш ефективної та спрощеної електронної системи управління провадженнями.

Система електронного управління справами дозволить керівникам НАБУ та іншим особам, залученим до процесу розслідування, безперешкодно переглядати, коментувати та затверджувати документи в електронних матеріалах справи. Така система буде надавати електронний доступ усім авторизованим користувачам та дозволить шукати за ключовими словами та іменами, чого в даний момент немає, забезпечуючи таким чином швидкий доступ до великої бібліотеки відповідних документів та інформації.

Рекомендації:

- *Проаналізувати робочі процеси НАБУ, щоб визначити методи оптимізації роботи та удосконалення операційної діяльності.*
- *Розробити автоматизовану систему електронного управління справами.*

Внутрішній моніторинг та оцінювання результатів діяльності НАБУ

Ефективні системи внутрішнього моніторингу та оцінювання діяльності є відмінною рисою успішних організацій. Наявність таких систем є критичною для забезпечення того, щоб організація не лише дотримувалася своєї встановленої місії та бачення, але й постійно прогресувала та покращувала результати своєї діяльності. Для успішної системи моніторингу та оцінки в масштабах організації потрібен підхід до управління, орієнтований на результат роботи, який би також активно підтримувався керівництвом організації.

На даний час, НАБУ має добре розроблений і функціонуючий механізм для відстеження та звітування щодо різних статистичних показників діяльності. НАБУ зобов'язане публічно звітувати про свою діяльність раз на півроку. Команда експертів дійшла висновку, що НАБУ виконує це зобов'язання та видає всеосяжні та вражаюче ілюстровані звіти, які позитивно презентують професіоналізм організації. Звіти включають результати діяльності НАБУ, такі як кількість відкритих проваджень, повідомлень про підозру, кількість справ, що перебувають на розгляді у судах та інформацію про майно, на яке накладено арешт. Звіти також містять описові частини, що стосуються подій, які сталися протягом звітного періоду, відповідних законодавчих аспектів та внутрішніх організаційних заходів, таких як розвиток спроможності працівників та фінансовий менеджмент. Що важливо, звіти також описують важливі провадження, розслідування у яких здійснювалося під час звітного періоду, і часто включають діаграми чи інші ілюстративні зображення можливих корупційних схем.

Проте, на початку цього експертного аналізу НАБУ не мало офіційного стратегічного плану діяльності та активно не оцінювало свою ефективність за встановленими критеріями. Завдяки допомозі своїх міжнародних партнерів, в НАБУ тепер є стратегічний план, який повинен допомогти організації у створенні системи моніторингу та оцінки, яка буде спрямована на постійний прогрес. Надійна система моніторингу та оцінки повинна оцінювати ефективність організації у досягненні своїх цілей та пропонувати порівняльний аналіз з іншими організаціями, які працюють у подібних умовах.

НАБУ буде потрібно будувати свою систему моніторингу та оцінювання з нуля, бо воно є унікальним державним органом в Україні. Незважаючи на те, що інформація з інших країн, які мають аналогічно створені організації, спрямовані на протидію корупції, є доступною, НАБУ слід розглянути специфічне середовище, у якому воно функціонує, щоб визначити способи вимірювання своєї ефективності та успіху; наприклад, можна оцінювати скарги, що надходять на розгляд від громадян, і які можуть свідчити про суспільну обізнаність та впевненість в ефективності роботи НАБУ. НАБУ також повинно забезпечити, щоб система моніторингу та оцінки працювала у синергії з ефективною системою управління персоналом, яка має контролювати, вимірювати та управляти колективною та індивідуальною роботою працівників (як описано в наступному розділі цього аналітичного звіту).

Рекомендація:

- ***Розробити надійну систему моніторингу та оцінювання для оцінки ефективності роботи організації.***

Управління персоналом

Під час інтерв'ю, які проводила команда експертів, багато співрозмовників зазначили, що працівники НАБУ є відданими своїй справі професіоналами, завдяки високим вимогам до набору персоналу. Незважаючи на суворі вимоги, на вакантні посади в НАБУ був дуже великий попит (загалом за останні два роки, відділ по роботі з персоналом НАБУ обробив понад 30 000 заявок; на одне з нещодавніх оголошень про 12 вакансій посад детективів відгукнулися понад 4000 кандидатів).

На процес набору персоналу також впливають зміни у законодавстві, особливо це стосується Закону «Про державну службу», нову редакцію якого було прийнято у 2015 році. Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» кандидатів на певні посади в НАБУ повинні перевіряти за кількома критеріями декілька відомств, що також забирає час. Додаткова перевірка проводиться Міністерством юстиції відповідно до Закону «Про очищення влади».

Схоже, що НАБУ вибудувало якісний процес набору персоналу, який включає:

- прозоре оголошення про вакансії на веб-сайті НАБУ та публікацію інформації про кандидатів та кожний етап процедури відбору для інформування кандидатів та громадськості;
- анонімне тестування на знання законодавства (з різним обсягом тестування для претендентів на різні посади, залежно від посадової інструкції);
- додаткові тести для кандидатів на посади детективів, аналітиків, працівників підрозділу внутрішнього контролю; такі тести включають: тестування на загальні здібності, наявність комп'ютерних навичок та психологічну оцінку під час співбесіди з фахівцем;
- співбесіди з кандидатами, що пройшли тестування, включаючи практичні завдання під час співбесід;
- випробувальний термін тривалістю до шести місяців, якщо це буде визнано необхідним конкурсною комісією та затверджено Директором НАБУ.

З точки зору процедур, можна покращити форму рішення конкурсної комісії, яке готується наприкінці конкурсного відбору та подається Директору разом з рекомендацією про призначення кандидатів. Таке рішення могло би включати оцінку кандидатів, які рекомендуються до призначення, з поясненням, чому саме вони заслуговують на призначення, в порівнянні з іншими кандидатами.

НАБУ є єдиним правоохоронним органом в Україні, де представники громадянського суспільства беруть безпосередню участь у процесі конкурсного відбору. Рада громадського контролю делегує трьох своїх членів до складу конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у НАБУ. НАБУ також враховує громадську думку при відборі свого персоналу, особливо на керівні посади. Наприклад, НАБУ оголошувало конкурс на зайняття посади Директора Одеського територіального управління шість разів, оскільки декілька разів обраного кандидата розкритикували в засобах масової інформації, і, щоб узяти до уваги громадську думку, НАБУ мало переглянути результати відбору та оголосити знову про відкриття конкурсу на зайняття посади.

Що стосується плинності кадрів, то відповідно до інформації, наданої НАБУ, 43 працівники звільнилися або були звільнені з посад станом на жовтень 2017 року, у тому числі 16 детективів, з яких два детективи були звільнені за дисциплінарні правопорушення та три детективи були переведені на інші державні посади за межами НАБУ. Загалом, плинність кадрів на рівні 7 відсотків не видається надмірною.

За оцінками НАБУ, за нинішньої кількості детективів (близько 240), загальна кількість персоналу має сягати 900 осіб з додатковим персоналом, зокрема, в управліннях аналітики, інформаційно-аналітичних систем та технологій, спеціальних операцій та оперативно-

технічному управлінні. Якщо число детективів буде збільшено до 350, то очікувана кількість персоналу повинна становити 1235.

Рекомендується взяти декілька кроків для вдосконалення та спрощення процедур зайняття вакантних посад в НАБУ:

- 1) Усі кандидати, які подалися на посади, могли би спочатку пройти тест на загальні здібності та лише потім проходити тести на знання законодавства. Тестування на загальні здібності відсіяло би близько 60 відсотків кандидатів, тоді як більшість кандидатів успішно проходять тест на знання законодавства.
- 2) Подача кандидатами документів в електронній формі значно спростить процес конкурсного відбору. Це вимагає внесення змін у Закон «Про державну службу».
- 3) Можна гнучкіше підійти до обсягу документів, що вимагаються від кандидатів (наприклад, на першому етапі вимагати лише резюме та мотиваційний лист). Це також потребує внесення змін у Закон «Про державну службу».

Відділ по роботі з персоналом НАБУ налічує лише 10 співробітників, і така кількість вважається занадто низькою для такої організації як НАБУ. Навіть відповідно до українського законодавства, структурний підрозділ по роботі з персоналом повинен мати одного співробітника на 20 державних службовців. Говорячи про НАБУ, беручи до уваги згаданий стандарт та стандарти для підрозділів по роботі з персоналом у правоохоронних органах відносно кількості осіб начальницького складу, відділ по роботі з персоналом НАБУ повинен мати 42 співробітника – тобто, у чотири рази більше, ніж поточна кількість працівників.

НАБУ розпочало впровадження системи оцінювання результатів службової діяльності, як того вимагає новий Закон «Про державну службу». Кожен працівник матиме індивідуальний перелік показників ефективності та буде оцінюватися на основі показників його діяльності. Це нова практика, і НАБУ (як і всі інші державні установи в Україні) не має досвіду у цій сфері.

Відповідно до Закону «Про НАБУ», винагорода працівників НАБУ не може включати премії (виплати, що визначаються на розсуд керівництва). Водночас, закон встановив відносно високі заробітні плати співробітникам НАБУ (на відміну від більшості інших посадових осіб, для яких рівень заробітної плати визначається урядом). Хоча таке правило гарантує внутрішню автономію детективів НАБУ та інших працівників шляхом обмеження дискреційних повноважень керівників, це обмежує можливості НАБУ щодо заохочення своїх працівників за їхні досягнення.

Рекомендація:

- ***Розробити та впровадити комплексну стратегію по роботі з персоналом для НАБУ, яка би включала питання оцінки ефективності персоналу НАБУ, наставництва (коучингу), навчання та заохочення персоналу (відзнаки, можливості для навчання тощо) з метою підвищення ефективності діяльності.***

Навчання персоналу

Персонал НАБУ обіймає різні види посад, включаючи не лише детективів та аналітиків, але й численних осіб на допоміжних посадах, у тому числі осіб з фінансового управління, фахівців із документообігу та спеціалістів з інформаційних технологій. Незважаючи на те, що потреби щодо розвитку здібностей кожної особи, яка займає згадані посади, різняться, незмінним є те, що всі працівники повинні отримувати належний професійний розвиток та можливості для підвищення рівня своїх здібностей.

Команда експертів вивчила зусилля НАБУ, спрямовані на забезпечення навчання своїх працівників, та зібрала відгуки персоналу НАБУ щодо вже отриманої підтримки в професійному зростанні. Команда експертів дійшла висновку, що НАБУ адаптувало свою початкову програму підготовки детективів до конкретних потреб, які були актуальні для кожного з трьох конкурсних відборів. Посадовці НАБУ стверджували, що це було необхідно через значні відмінності в рівнях підготовки та попереднього досвіду кожного працівника. Посадові особи НАБУ також зазначили, що вони ще не затвердили офіційно програму підвищення кваліфікації працівників - ані для своїх детективів, ані для інших працівників.

Команда експертів вважає, що НАБУ має приділяти більшу увагу питанням навчання працівників і звертає увагу, що окремі розділи та рекомендації цього звіту наголошують на необхідності регулярного навчання співробітників з конкретних питань, таких як нові положення законодавства, проведення обшуків, використання інформаційних технологій, застосування сили, порядок дій під час арештів та реєстрація проваджень. Організація повинна розробити систему розвитку персоналу, яка забезпечить орієнтири для розвитку та росту людей на різних посадах та допоможе забезпечити, щоб усі співробітники мали знання та навички, необхідні для виконання їхніх обов'язків. Наявність такої системи також допоможе забезпечити те, щоб працівники отримували узгоджені настанови з питань організаційної політики.

Рекомендація:

- ***НАБУ повинно повною мірою впровадити систему розвитку і навчання працівників, яка допоможе забезпечити працівникам навчання, необхідне для виконання своїх обов'язків та подальшого розвитку.***

Правила та принципи організації діяльності

Як новостворений орган, НАБУ розпочало своє існування з необхідності створення системи стандартних операційних процедур та правил і принципів організації роботи (політик). Перелік правил і принципів роботи (політик) НАБУ повинен охоплювати безліч аспектів адміністрування та операційної діяльності, від розподілу повноважень, ролей і відповідальності до управління персоналом, безпеки та охорони праці, оперативних заходів, таких як методика розслідування, застосування сили та ієрархії передачі вказівок. Ці правила та принципи мають важливе значення для забезпечення узгодженості в операційній діяльності та надання рекомендацій працівникам, особливо тим, хто має мало досвіду.

НАБУ розробило низку положень, що визначають повноваження, ролі та відповідальність різних організаційних компонентів – структурних підрозділів. Ці формальні положення становлять основу системи правил і принципів роботи НАБУ. Однак, через

унікальний та незалежний статус НАБУ, необхідно провести значну роботу з подальшого розвитку цієї системи шляхом розробки та впровадження керівних принципів роботи та стандартних операційних процедур, що спрямовували б співробітників НАБУ в усіх аспектах діяльності організації. Команда експертів вважає, що керівництво НАБУ повинне забезпечити розробку повноцінної системи правил і принципів роботи організації шляхом виділення ресурсів на це завдання та встановлення графіка його виконання і завершення.

Рекомендація:

- ***НАБУ повинно розробити повноцінну систему правил і політик своєї роботи та забезпечити ознайомлення з ними усього складу співробітників НАБУ.***

Функція внутрішнього контролю

(у тому числі правила щодо конфлікту інтересів, дисциплінарних проваджень та обліку готівкових коштів)

Через особливу роль та мандат НАБУ, його працівники повинні дотримуватися найвищих стандартів поведінки. У той час як НАБУ бореться з корупцією на високому рівні на всій території України, Управління внутрішнього контролю НАБУ відповідає за запобігання, виявлення та розслідування правопорушень працівників НАБУ. До обов'язків Управління внутрішнього контролю входять питання запобігання конфлікту інтересів та етики, розгляд заяв про зловживання службовим становищем, проведення перевірок на доброчесність та інші питання управління ризиками, такі як проведення внутрішніх перевірок та інституційна безпека. Крім того, у віданні Управління внутрішнього контролю знаходиться проходження працівниками НАБУ перевірки на поліграфі. У результаті аналізу було зроблено висновок, що Управління внутрішнього контролю НАБУ виконує свої завдання відповідно до Закону про НАБУ і робить важливий внесок у сприйняття НАБУ як організації з високим рівнем доброчесності.

Правила щодо етики, професійної поведінки та конфлікту інтересів. НАБУ розробило та затвердило правила, що стосуються етики, професійної поведінки та конфлікту інтересів, яких мають дотримуватися працівники НАБУ. Ці правила є надійною основою для забезпечення доброчесності НАБУ, вони охоплюють такі питання, як політична нейтральність, відповідальність, законність, професіоналізм та незалежність. Правила також покривають питання конфлікту інтересів та дій, які необхідно вжити у разі виявлення такого конфлікту, коли потрібне негайне повідомлення та вирішення ситуації.

Проте, команда експертів дійшла висновку, що правила щодо конфлікту інтересів, які розробило Управління внутрішнього контролю, охоплюють лише реальні та потенційні конфлікти і не передбачають *уявний* конфлікт інтересів. На практиці це означає, що якщо є твердження, що працівник діяв неналежним чином через конфлікт інтересів, Управління внутрішнього контролю буде проводити розслідування, а потім вживатиме заходів, лише якщо виявиться, що працівник має реальний чи потенційний конфлікт інтересів. Якщо внутрішнє розслідування підтверджує, що на дії співробітника не впливала наявність конфлікту інтересів, жодних дій, імовірно, не буде вжито, навіть якщо інша особа, яка не є співробітником НАБУ, могла би обґрунтовано зробити висновок, що є конфлікт інтересів, який, ймовірно, вплинув на дії працівника. Команда експертів вважає, що при проведенні своїх розслідувань НАБУ також

має приділяти вагу уявним конфліктам інтересів. Експерти вважають, що НАБУ повинне провести додаткове навчання для співробітників НАБУ з питань добросовісності, зокрема щодо уявних конфліктів інтересів.

Дисциплінарна відповідальність. Управління внутрішнього контролю НАБУ тісно співпрацює з Радою громадського контролю, яка здійснює зовнішній нагляд та відіграє ключову роль у забезпеченні підзвітності НАБУ. Дисциплінарна комісія НАБУ складається з п'яти членів, три з яких є працівниками НАБУ (два заступники Директора НАБУ та керівник Юридичного управління), а два є членами Ради громадського контролю, обраними самою Радою. Основним завданням Дисциплінарної комісії є прийняття рішення щодо застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ. Після внутрішнього розслідування, проведеного Управлінням внутрішнього контролю, яким підтверджується факт вчинення працівником НАБУ дисциплінарного проступку, Дисциплінарна комісія скликає засідання та оцінює обставини справи про проступок. Потім Дисциплінарна комісія готує рекомендації щодо дисциплінарного стягнення та подає висновок Директору НАБУ. Після цього Директор НАБУ приймає рішення щодо необхідності застосування відповідного дисциплінарного стягнення до працівника НАБУ чи відсутності підстав для цього.

Команда експертів дійшла висновку, що до Дисциплінарної комісії передаються результати лише тих внутрішніх розслідувань, у яких Управління внутрішнього контролю встановило наявність неправомірних дій з боку працівника. Через те, що Комісія не отримує звіт про результати внутрішніх розслідувань, у ході яких не було виявлено жодних порушень, вчинених працівниками, фактично не здійснюється нагляд за внутрішніми розслідуваннями, які призводять до виправдання. Отже, немає зовнішнього контролю для визначення точності та достовірності кожного внутрішнього розслідування, особливо тих розслідувань, де не було виявлено порушень, що залишає можливість для критики НАБУ з боку суб'єктів, скептично налаштованих щодо здатності НАБУ самостійно контролювати своїх працівників. Крім того, не встановлено порядок отримання доступу до інформації, що становить державну таємницю, для повного складу Дисциплінарної комісії. Як наслідок, будь-яке внутрішнє розслідування, що стосується таких матеріалів з особливим статусом, виключає з розгляду членів комісії, які представляють Раду громадського контролю. Команда експертів вважає, що НАБУ має вдосконалити порядок дисциплінарних проваджень та посилити роль Дисциплінарної комісії, щоб вона розглядала результати всіх внутрішніх розслідувань, в тому числі тих, у ході яких не було підтверджено факти вчинення будь-яких проступків.

Контроль за готівковими фондами. Для сприяння ефективному проведенню оперативних дій, у НАБУ є фонд готівки, гроші з якої використовуються для оплати конфіденційним інформаторам та на інші термінові витрати, пов'язані з розслідуванням. Група експертів обговорила питання, пов'язані з існуванням такого фонду, з керівником Управління внутрішнього контролю НАБУ, який зазначив, що в організації існує положення, що регулює використання та облік цих коштів. Проте, порядок проведення спонтанного, непередбачуваного аудиту цього готівкового фонду не був включений в існуючі правила, що регулюють діяльність НАБУ. Під час чергової зустрічі з керівником Управління внутрішнього контролю НАБУ, команда експертів була поінформована про те, що після нашої першої зустрічі підрозділ додав ці процедури аудиту до свого нагляду за діяльністю НАБУ. Команда експертів була вражена швидкою та прогресивною реакцією НАБУ на наш запит та посиленням

фінансового контролю всередині НАБУ в результаті цього. Група експертів вважає, що НАБУ тепер має закріпити ці процедури у своїх офіційних документах, щоб забезпечити послідовне та регулярне виконання цього завдання.

Рекомендації:

- **Оновити правила щодо конфлікту інтересів НАБУ, включивши до них уявний конфлікт інтересів, та провести додаткове навчання персоналу НАБУ з цього питання.**
- **Вдосконалити порядок проведення дисциплінарних проваджень та посилити роль Дисциплінарної комісії, яка повинна розглядати результати всіх внутрішніх розслідувань, включно з тими, у результаті яких не було підтверджено факти вчинення проступків працівниками.**
- **Розробити формальні правила, які б закріпили нещодавно введені спонтанні перевірки готівкових коштів, щоб забезпечити послідовне та регулярне виконання цього завдання.**

Внутрішня комунікація

Внутрішня комунікація - це обмін та передача інформації всередині організації. У правоохоронному органі для працівників може бути дуже корисно регулярно обмінюватися досвідом та інформацією. Такий синергійний обмін інформацією може призвести до інновацій, покращень оперативної діяльності та розслідувань завдяки усуненню конфліктів та розвитку успішних практик.

Команда експертів протягом кількох днів працювала у приміщенні НАБУ та спілкувалася з численними співробітниками НАБУ та іншими зацікавленими сторонами. Це дало можливість спостерігати за роботою організації зсередини. Завдяки проведенню експертного аналізу, окремі аспекти внутрішнього спілкування НАБУ можна було спостерігати наживо, плюс експерти обговорили внутрішню комунікацію з працівниками з різних підрозділів НАБУ. Загальне враження - спілкування всередині НАБУ потребує покращення. Було також відзначено, що існують внутрішні прогалини у комунікації, коли співробітники неефективно координували або спілкувалися з колегами з інших підрозділів.

Під час проведення експертного аналізу стало відомо, що співробітникам НАБУ не рекомендується ділитися оперативною інформацією з колегами. Цей підхід було поширено для зменшення ризику витоку інформації або можливого втручання у розслідування. Крім того, власне саме приміщення НАБУ не сприяє легкому обміну інформацією. Приміщення НАБУ не створювалися за концепцією «відкритий офіс», і співробітники навіть, певним чином, повинні докладати певних зусиль, щоб спілкуватися з колегами. НАБУ нещодавно відкрило свій кафетерій, і це видається позитивним досягненням. Кафетерій дозволяє співробітникам НАБУ спілкуватися та взаємодіяти, і може, зрештою, стимулювати більш глибоку внутрішню комунікацію різних видів та між більшою кількістю людей. Група експертів вважає, що НАБУ має сприяти внутрішній комунікації, щоб допомогти оптимізувати свою оперативну діяльність та покращити обмін інформацією.

Рекомендація:

- **Розробити та затвердити політику внутрішньої комунікації, яка допоможе оптимізувати діяльність та покращити обмін інформацією у межах організації.**

Комп'ютерна криміналістика

У сьогодишню епоху цифрових технологій, комп'ютери, мобільні телефони, мережеві сервери та інші електронні пристрої щодня використовуються для спілкування по всьому світу, пошуку інформації в Інтернеті, підтримки бази даних та участі у безлічі інших видів діяльності. У багатьох випадках, комп'ютери та інші електронні пристрої є засобами вчинення злочину і служать зручним пристроєм зберігання даних для доказів злочину. Практично кожен вид злочинів, включаючи злочини, пов'язані з корупцією, тим чи іншим чином включає цифрові докази. Незалежно від того, чи це журнали обліку комп'ютерної мережі, електронна пошта, файли із зображеннями чи відеозаписи, правоохоронні організації повинні мати можливість і експертизу для збору, збереження та аналізу цифрових доказів, що зберігаються на електронних пристроях.

Під час цього експертного аналізу команда експертів оцінила відділ комп'ютерної криміналістики НАБУ, що включало огляд лабораторії та зустріч з керівником відділу. Цей відділ був створений у 2017 році, включає чотирьох комп'ютерних експертів, які використовують сучасні засоби комп'ютерної криміналістики для ефективного збору, збереження та аналізу цифрових доказів. Експерти-криміналісти тісно співпрацюють з детективами під час процесу аналізу, щоб охопити всі докази та інформацію, пов'язані з розслідуваннями. Відділ є частиною Управління аналітики та обробки інформації, хоча він і виконує автономну функцію та не має прямого зв'язку з роботою аналітиків.

Рекомендації:

- ***Розробити оперативний посібник (інструкцію), що визначає рамки проведення високоякісних цифрових криміналістичних експертиз для підтримки розслідувань НАБУ, включаючи забезпечення того, щоб комп'ютерні експерти-криміналісти з відділу кримінальної лабораторії проходили періодичні тренінги та отримували регулярні оновлення програмного забезпечення та обладнання.***

ІТ-можливості та безпека

Як незалежний державний орган, відповідальний за розслідування корупції державних посадових осіб найвищого рівня, необхідно, щоб НАБУ мало власну мережу інформаційних технологій (ІТ). Це включає в себе не тільки планування та побудову власне фізичної мережі, включаючи встановлення необхідного обладнання, а також необхідність забезпечення цієї мережі від зовнішнього несанкціонованого доступу або саботажу. Ці завдання є важливими, і НАБУ здійснило чудову роботу з побудови ІТ-інфраструктури з нуля за допомогою міжнародних партнерів.

По мірі того, як НАБУ поступово розвивається, воно має перейти до довгострокового ІТ планування, включаючи розробку стратегії ІТ-архітектури. Для цього НАБУ потрібно буде визначити, чи має воно достатньо внутрішнього ресурсу, який би міг виконувати повний спектр ІТ-функцій, включаючи розробку довгострокового планування та розробку стратегії. Через високотехнологічну природу цього завдання та встановлені обмеження щодо граничної чисельності працівників, незрозуміло, чи НАБУ може приділити достатні внутрішні ресурси для досягнення необхідного розвитку в цій сфері, і, можливо, НАБУ необхідно буде звернутися за допомогою до міжнародних партнерів.

Рекомендація:

- *Розробити та впровадити комплексну ІТ-стратегію, яка б стосувалася питань інформаційної безпеки та спроможності ІТ-персоналу НАБУ.*

Обмеження чисельності персоналу

Закон про НАБУ встановлює обмеження щодо максимальної кількості співробітників, які можуть працювати у центральному та територіальних управліннях Бюро, на рівні 700, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу. Це означає, що НАБУ може брати на роботу до 500 державних службовців, включаючи детективів, і до 200 осіб начальницького складу, які можуть працювати в Управлінні спеціальних операцій та інших структурних підрозділах. Ситуація з персоналом у різних структурних підрозділах НАБУ наведена в таблиці нижче.

Таблиця 5. Персонал НАБУ станом на вересень 2017 р.

Назва структурної одиниці	Кількість посад	Кількість вакантних посад
Керівництво НАБУ	4	0
Головний підрозділ детективів	246	32
Другий підрозділ детективів	Н/д	Н/д
Оперативно-технічне управління	Н/д	Н/д
Управління аналітики та обробки інформації	41	3
Управління бухгалтерського обліку та звітності	16	1
Управління інформаційно-аналітичних систем та технологій	17	0
Управління забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням	19	1
Юридичне управління	15	1
Управління по роботі з громадськістю	19	0
Управління зовнішніх комунікацій	14	1
Управління внутрішнього контролю	19	2
Львівське територіальне управління	8	0
Одеське територіальне управління	7	2
Харківське територіальне управління	7	2
Управління спеціальних операцій	Н/д	Н/д
Відділ по роботі з персоналом	10	0
Відділ документообігу	10	0
Режимно-секретний відділ	8	0
Відділ забезпечення роботи Директора бюро	7	1
РАЗОМ	700	73

Джерело: Інформація надана НАБУ; «Н/д» - інформація не доступна.

Після двох з половиною років існування НАБУ, близько 10 відсотків встановлених посад залишаються вакантними. Це можна пояснити довгою процедурою конкурсу на посади, яка передбачає кілька етапів конкурсного відбору. НАБУ стало першим правоохоронним органом в Україні, який за законом повинен брати на роботу всіх своїх співробітників шляхом

відбору. Це ускладнює процес набору персоналу, але має перевагу у вигляді отримання висококваліфікованого та мотивованого персоналу (див. вище).

У цілому, існуюча гранична кількість співробітників, здається, є недостатньою для поточного обсягу обов'язків НАБУ. У багатьох розділах цього звіту при аналізі результативності та ефективності роботи різних підрозділів НАБУ, експерти відзначили недостатню кількість співробітників у зв'язку із обмеженнями, встановленими законом про НАБУ. Це насамперед стосується територіальних управлінь (див. нижче), оперативно-технічного управління та управління спеціальних операцій, відділу по роботі з персоналом, аналітичного управління тощо. Маючи більшу кількість співробітників, НАБУ зможе розпочати провадження по більшій кількості справ і значно посилити свою роботу, зокрема, відкривши додаткові територіальні управління. Незважаючи на те, що нинішній персонал НАБУ відмінно виконує свої завдання, їхнє робоче навантаження є значним, і існує ризик професійного вигорання.

Рекомендація:

- ***Збільшити граничну чисельність персоналу НАБУ для посилення роботи НАБУ та забезпечення його сталого розвитку.***

Територіальні управління

Закон про НАБУ дозволяє створення територіальних управлінь. Зокрема, закон передбачає створення до семи територіальних офісів. Станом на січень 2018 року НАБУ створило всього три такі управління у містах Харків, Львів та Одеса. Ці територіальні управління відповідають за прийом та обробку скарг чи звернень громадян, координацію роботи з посадовими особами державних органів, що працюють у відповідних регіонах, співпрацю з іноземними державними службовцями щодо спільних питань правоохоронної діяльності, виконання функції інформування місцевого населення про роботу НАБУ та проведення розслідування у справах, що перебувають у віданні працівників територіального управління. Територіальні управління не мають статусу юридичних осіб та діють під егідою центрального управління НАБУ.

Команда експертів відвідала з робочою поїздкою Львівське територіальне управління у грудні 2017 року. Експертам показали приміщення, і вони мали зустріч з Директором управління та його заступником, а також з детективами та спеціалістами, що були на місці. Також, працівники територіального управління Львова показали, як працює процедура прийому скарг, що надходять в управління, та процес підготовки відповідей. В управлінні є приміщення, які працюють у форматі «відкритий офіс» для прийому повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та звернень від місцевих жителів, а також має закриті приміщення, де можна конфіденційно поговорити з громадянами. Розслідування проводяться узгоджено з підрозділами детективів у Києві.

Хоча робота у регіонах була дещо обмеженою, група експертів вважає, що Львівське територіальне управління - це високофункціональний офіс з відмінним керівництвом та персоналом. Експерти не оцінювали продуктивність роботи управління або якість виконуваної роботи, але ніщо не вказувало на наявність проблем в цьому плані. Експертна оцінка

територіального управління у Львові показала, що ці регіональні офіси мають великі перспективи для розширення меж охоплення діяльності НАБУ та забезпечення ширших можливостей для презентації роботи НАБУ громадськості.

За словами посадових осіб НАБУ, наразі достатньо трьох територіальних управлінь, і будь-які майбутні плани щодо відкриття додаткових офісів значною мірою залежать від наявності ресурсів. На наявні три територіальні управління було виділено загалом 68 посад, що складає приблизно 10 відсотків від встановленої законом граничної кількості штату у 700 осіб. Для групи експертів є очевидним той факт, що обмеження кількості працівників, встановлене Законом про НАБУ, суттєво обмежує його здатність створювати та утримувати додаткові територіальні управління. Крім того, кожне з існуючих територіальних управлінь географічно охоплює великі території та відповідає за юрисдикцію, що складається з чотирьох-восьми областей, деякі з котрих є прикордонними, що підвищує складність проведення оперативних дій, оскільки обов'язки територіальних управлінь включають координацію з міжнародними партнерами.

Незалежність та управління ризиками

Законодавча база

З самого початку законодавча база надавала НАБУ високий рівень автономії та широкі гарантії незалежної діяльності. Закон про НАБУ був прийнятий у жовтні 2014 року, набрав чинності в січні 2015 року, а потім був суттєво змінений у лютому 2015 року для посилення його положень.

Серед гарантій незалежності НАБУ, передбачених законом, є такі:

- створення та діяльність НАБУ регулюється спеціальним законом;
- НАБУ створено як самостійний орган, який не підпорядковується жодній іншій державній установі;
- особливий порядок проведення конкурсного та відкритого відбору Директора НАБУ спеціальною комісією незалежних членів з високим суспільним авторитетом. НАБУ стало першим правоохоронним органом в Україні, керівник якого був обраний на відкритому конкурсі;
- гарантований строк повноважень Директора НАБУ, його не можуть звільнити через політичне рішення;
- відкритий конкурсний відбір персоналу НАБУ;
- високий рівень оплати праці персоналу НАБУ;
- дозвіл мати в структурі організації всі необхідні операційні та технічні підрозділи, щоб працівники НАБУ могли автономно виконувати свої функції;
- організація роботи НАБУ регулюється рішеннями Директора НАБУ;

- сильна функція внутрішнього контролю з повноваженнями проводити перевірки на добросовісність та моніторинг способу життя працівників НАБУ, здійснювати кримінальні розслідування;
- великий обсяг повноважень НАБУ, включаючи доступ до необхідної інформації;
- чітко окреслена та виняткова юрисдикція на проведення розслідувань, визначена в КПК;
- можливість розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів, якщо це необхідно для сприяння розслідуванню злочинів, що знаходяться у підслідності НАБУ;
- НАБУ визначається як центральний орган влади для взаємної правової допомоги;
- спеціалізована прокуратура, що працює лише з провадженнями НАБУ.

Незважаючи на те, що законодавство про створення НАБУ в цілому забезпечувало надійні гарантії незалежності та ефективного функціонування НАБУ, воно мало деякі недоліки, які пояснюються в інших частинах цього розділу.

Закон про НАБУ був змінений кілька разів після лютого 2015 року, але зміни були незначного технічного характеру. Проте, з осені 2016 року було здійснено декілька спроб вплинути на незалежність та керівництво НАБУ. Хоча ці спроби досі не були успішними, вони показують, що нестабільність законодавчої бази залишається серйозною загрозою для роботи НАБУ. Нижче наведено кілька прикладів спроб змінити законодавство про діяльність НАБУ. Група експертів вважає необхідним для боротьби проти корупції, щоб НАБУ залишалося абсолютно незалежним, і застерігає від будь-яких кроків, котрі можуть послабити незалежність організації.

У вересні 2016 року група депутатів парламенту зареєструвала законопроект (№ 5177²⁹), в якому, серед іншого, було запропоновано зобов'язати НАБУ інформувати ГПУ про свої вихідні запити про ВПД. Законопроектом також пропонувалося вилучити положення КПК, згідно з якими Міністерство юстиції та ГПУ повинні повідомляти НАБУ про справи, пов'язані з ВПД, які вони вже опрацювали у випадках, коли ці справи стосуються фінансових або корупційних злочинів. У проекті закону також була пропозиція скасувати положення Закону про НАБУ, які дозволяли Бюро здійснювати міжнародну правову співпрацю та отримувати допомогу від іноземних юрисдикцій.

У жовтні 2016 року один з народних депутатів вніс законопроект (№ 5212³⁰), яким пропонувалося дозволити Генеральному прокуророві «у виняткових випадках» передавати провадження з підслідності НАБУ іншому органу розслідування. Інша пропозиція, включена до цього законопроекту, також обмежила би можливості прокурорів САП передавати справи до НАБУ (коли це вважалося необхідним для виявлення або розслідування злочинів, що перебувають у підслідності НАБУ), - у таких ситуаціях Генеральний прокурор мав би вирішальне слово і міг би скасувати таке рішення, якщо проти нього виступає інший слідчий орган.

²⁹ Доступно за посиланням <https://goo.gl/FRz3s5>.

³⁰ Доступно за посиланням <https://goo.gl/wJK9Yz>.

У квітні 2017 року парламент прийняв у першому читанні законопроект, який дозволяв припинити провадження, по яких НАБУ вело розслідування, через маніпулювання з підслідністю правоохоронних органів. Законопроект (№ 6220³¹) пропонував заборонити реєстрацію нових кримінальних проваджень та вимагати закриття поточних проваджень, якщо попередньо мало місце обґрунтоване рішення про припинення кримінального провадження, пов'язаного з тими ж самими обставинами. Громадські активісти стверджували, що таке положення дозволить правоохоронним органам відкривати кримінальну справу та незабаром закривати її, з тим, щоб не дозволити іншим органам, зокрема НАБУ, розпочати чи продовжити розслідування за тими ж обставинами.³² Зокрема, вони посилались на приклади, коли правоохоронні органи відкривали провадження з порушенням правил підслідності. Через опір громадянського суспільства та міжнародної спільноти, розгляд законопроекту було зупинено (хоча цей законопроект не був повністю відхилений).

У жовтні 2017 року Верховна Рада України ухвалила зміни до КПК, які змінювали спосіб обчислення тривалості процесуальних строків (які вже було описано у відповідному розділі цього звіту), а також змінили інші кримінально-процесуальні норми.³³

1) Запит на отримання згоди на проведення заходів щодо забезпечення кримінального провадження на стадії досудового розслідування (наприклад, обрання запобіжних заходів, доступ до документів, вилучення майна, арешт), а також запити на проведення обшуків, можуть бути поданими до слідчого судді суду, який знаходиться за місцем реєстрації органу розслідування як юридичної особи. У випадку з НАБУ це означає, що детективи територіальних управлінь повинні подавати такі запити лише в Києві, оскільки жодне з територіальних управлінь не має статусу юридичної особи через загальне обмеження штату НАБУ. Це серйозно вплине на ефективність роботи НАБУ у регіонах, зокрема тому, що всі такі запити мають бути подані в письмовій формі і вимагатимуть від детективів поїздки до Києва для отримання дозволу для кожної дії. Також, інші дії, що вимагають розгляду в суді (наприклад, заслуховування показань свідків та вирішення питання утримування обвинуваченого) мають проводитися в Києві, а не підпадати під юрисдикцію місцевих судів. Команда експертів вважає, що запропоновані зміни до закону, які передбачають, що досудове засідання має відбутися за місцем реєстрації юридичної особи органу досудового слідства, слід змінити таким чином, щоб досудові слідчі дії також могли бути проведені у місцевому суді.

2) Клопотання на проведення обшуку, подане до слідчого судді, має містити обґрунтування того, що слідчий орган не може отримати доступ до об'єктів, документів або інформації на добровільній основі на підставі надісланого запиту. Суддя повинен відмовити в задоволенні такого клопотання, якщо прокурор чи слідчий не зможуть довести, що згідно з існуючими встановленими обставинами, обшук є найбільш актуальним та ефективним способом пошуку та вилучення об'єктів та документів, що стосуються досудового розслідування. Суддя також матиме широкі повноваження, щоб відмовити у задоволенні клопотання. Якщо у задоволенні клопотання відмовляють, орган розслідування може повторно подати своє клопотання лише з додатковими

³¹ Доступно за посиланням <https://goo.gl/E5QTTM>.

³² Джерело: <https://goo.gl/RCwzC5>.

³³ Закон № 2147-VIII від 3 жовтня 2017 р. Зміни до КПК набудуть чинності 15 березня 2018 р.

аргументами. Команда експертів припускає, що нові правила не перешкоджатимуть можливості застосовувати обшук та не призводять до абсурдних ситуацій, коли слідчому доведеться просити про добровільну передачу обвинувальних доказів, що будь-яким чином буде порушенням Європейської конвенції про права людини щодо заборони вимагати свідчення проти себе.

3) Експертиза на стадії досудового розслідування може бути призначена тільки за рішенням слідчого судді; за попередньою редакцією цих положень, слідчий або прокурор могли приймати рішення про проведення експертизи самостійно. Слідчий суддя повинен буде обрати експерта або експертну установу і зможе відхилити питання, запропоновані для судової експертизи.

6 грудня 2017 року два народних депутати подали законопроект, який пропонує змінити підстави для звільнення з посади Директора НАБУ³⁴. Законопроект пропонує надати Верховній Раді повноваження звільняти керівників незалежних антикорупційних органів (тобто НАБУ, САП, НАЗК, Державного бюро розслідувань) шляхом висловлення недовіри простою більшістю голосів. Голосування може бути ініційовано Президентом, урядом або 150 народними депутатами. Законопроект також запропонував додаткові підстави для звільнення Директора НАБУ - якщо він вчинить адміністративне корупційне правопорушення (наприклад, порушення, пов'язане з конфліктом інтересів, що було підтверджене судом). Законопроект був поданий відразу після того, як СБУ та ГПУ зірвали операцію під прикриттям НАБУ в Державній міграційній службі. Хоча це стосується не лише НАБУ, а й інших органів, час внесення проекту закону та публічні заяви щодо нього, вказували на НАБУ як основну ціль змін. Законопроект було подано в середу, і вже в четвер парламент планував проголосувати за нього. Згідно з повідомленнями ЗМІ, критика з боку громадянського суспільства та термінове втручання міжнародних організацій та іноземних урядів перешкодили розгляду законопроекту.³⁵ Проте, законопроект не був відкликаний, і Верховна Рада може повернутися до його розгляду.

Рекомендації:

- *Уникати змін до законодавства, що регулює діяльність НАБУ, без проведення попередніх ґрунтовних консультацій з НАБУ, САП, іншими правоохоронними органами, громадянським суспільством та експертами та іншими заінтересованими сторонами.*
- *Проаналізувати зміни до Кримінального процесуального кодексу, внесені Законом № 2147 від 3 жовтня 2017 р., для оцінки їх впливу на ефективне розслідування НАБУ корупційних злочинів.*

Підслідність

Підслідність НАБУ чітко окреслена в КПК (ч. 5 статті 216). Вона потребує наявності двох сукупних умов: (1) тип злочину (корупційні злочини у публічному секторі, відмивання грошей, недостовірні відомості в декларації осіб, уповноважених на виконання функцій

³⁴ Законопроект № 7362, доступний за посиланням <https://goo.gl/dNKAdz>.

³⁵ Наприклад: <https://goo.gl/qbhGta>, <https://goo.gl/xuR6SY>.

держави або місцевого самоврядування) (умова 1); і (2) або категорія посадових осіб, які вчинили злочин (рівні вище середнього і високий), або розмір неправомірної вигоди чи заподіяної шкоди (більше 800 000 гривень або еквівалент близько 29 000 доларів США у 2017 році) (умова 2). Якщо обидві умови присутні, справа відноситься до підслідності НАБУ. НАБУ також має виключну юрисдикцію в розслідуванні підкупу іноземних посадових осіб, незалежно від суми неправомірної вигоди чи рівня залучених посадових осіб. НАБУ взагалі не займається адміністративними правопорушеннями, у тому числі пов'язаними з корупцією (наприклад, дії державних службовців в умовах конфлікту інтересів або неповідомлення про невиконання антикорупційного законодавства).

Ключовою особливістю підслідності НАБУ є те, що вона повинна бути виключною і не дублюватися з підслідністю будь-якого іншого державного органу. Прокурори, включаючи Генеральну прокуратуру, не можуть передавати будь-які розслідування НАБУ будь-якому іншому органу за будь-яких умов. Натомість, НАБУ, за згодою прокурора САП, може взяти на себе будь-яке провадження, якщо це необхідно для розслідування злочинів у межах його основної юрисдикції, як це описано вище. Такі виняткові положення спрямовані на забезпечення автономії розслідувань НАБУ та запобігання можливим втручанням інших правоохоронних органів та прокуратури.

Головним питанням у цьому відношенні є дотримання іншими правоохоронними органами вимог виключної підслідності НАБУ. У низці випадків інші органи досудового розслідування **розпочинали провадження, навіть якщо вони явно відносилися до підслідності НАБУ**. Станом на липень 2016 р., було 10 випадків, коли прокурори САП мали відмовляти в передачі проваджень від інших органів розслідування, оскільки ці провадження були розпочаті з порушенням правил підслідності, встановлених КПК. На думку НАБУ та САП, такі дії можуть призвести до визнання судом доказів, зібраних некомпетентним слідчим органом, неприйнятними.³⁶

Факт настання шкідливих наслідків, спричинений невиконанням правил щодо належної підслідності, вже мав місце. Наприклад, у червні 2016 року апеляційний суд м. Києва скасував рішення суду першої інстанції про затримання особи (міського голови), підозрюваного у одержанні хабара в розмірі 1 млн. євро, з огляду на те, що розслідування було здійснено неналежним слідчим органом. У травні 2017 року місцевий суд відмовився розпочати судовий розгляд у справі заступника Міністра охорони здоров'я, який нібито одержав неправомірну вигоду, та повернув обвинувальний акт прокуратурі, в основному через порушення правил підслідності (справа була розслідувана слідчими місцевої прокуратури, а не НАБУ під процесуальним керівництвом САП).³⁷

На жаль, це не поодинокі випадки порушення підслідності. За словами співрозмовників, Військова прокуратура є найбільш частим "порушником" у цьому питанні. Така практика може мати катастрофічні наслідки для окремих проваджень, і її слід припинити.

Відповідно до ч.3 статті 17 КПК, підозра та обвинувачення не можуть ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом. У свою чергу, стаття 87 КПК проголошує, що докази є неприйнятними, якщо вони отримані внаслідок істотного порушення прав людини та

³⁶ Спільна заява НАБУ та САП: <https://goo.gl/AaxYAu>.

³⁷ Рішення суду доступно за посиланням <https://goo.gl/S5EgrX>.

основних свобод. Але на практиці докази вважаються неприйнятними, якщо вони отримані не тим правоохоронним органом розслідування, незалежно від істотних порушень прав людини чи основних свобод.

Інший спосіб маніпулювати підслідністю полягає в тому, щоб кваліфікувати **правопорушення як злочин, що не належить до підслідності НАБУ**, таким чином захищаючи справу від розслідування НАБУ. Наприклад, вимагання або отримання неправомірної вигоди, або активне та пасивне зловживання впливом, можна кваліфікувати як шахрайство, якщо правопорушник усвідомлював, що він не мав можливості виконати те, що він обіцяв, або не мав наміру надати «послугу за послугою». Шахрайство не відноситься до підслідності НАБУ, і його можуть розслідувати інші органи, навіть якщо правопорушник є посадовою особою високого рівня.

Група експертів оцінює це як складну ситуацію для НАБУ та САП. Експерти вважають, що якщо докази будуть отримані у такий спосіб, який сам по собі, окремо, не може бути оскаржений, їх слід дозволити використовувати у відповідній кримінальній справі - навіть якщо орган розслідування або прокурор згодом змінюються. Це стандартна практика у передових системах кримінального судочинства у всьому світі. Будь-які зміни з метою виправлення ситуації в Україні мають бути запроваджені таким чином, щоб захистити повноваження та підслідність НАБУ щодо корупційних справ, одночасно не допускаючи, щоб правоохоронні органи саботували розслідування корупції, навмисно або в інший спосіб, проводячи розслідування, що належать до компетенції НАБУ. Команда експертів, таким чином, вважає, що КПК слід змінити, щоб уточнити, що єдиною причиною недопустимості доказів має бути підстава, згадана у статті 87 КПК, і що будь-які докази, зібрані офіційним правоохоронним органом з використанням належних методів збору, є допустимими. Також важливо, щоб Генеральний прокурор забезпечив суворе дотримання правил підслідності прокурорами та органами розслідування, особливо стосовно справ, що перебувають під виключною підслідністю НАБУ. Крім того, Україна повинна встановити процедури життя дисциплінарних заходів проти прокурорів та слідчих, які порушують правила підслідності, що призводить до недопустимості доказів.

За двох умов, НАБУ має виняткове право брати до свого провадження справи, які не належать до його основної підслідності (частина п'ята статті 216 КПК). Перша умова – коли провадження стосується злочинів, що підслідні НАБУ (наприклад, корупція, відмивання грошей тощо) та правопорушення завдало або могло завдати серйозних наслідків для охоронюваним суспільним інтересам або правам людини. Це стосується ситуацій, коли корупційний злочин був вчинений посадовою особою низького рівня, але це спричинило серйозну шкоду. Питання передачі справ у таких ситуаціях вирішується прокурором САП. Друга умова полягає в тому, що детективи НАБУ також можуть розслідувати правопорушення, які належать до підслідності інших органів (незалежно від виду злочину або категорії злочинця), якщо це робиться з метою виявлення, припинення або розкриття злочинів у межах підслідності НАБУ. Такі справи передаються за рішенням Директора НАБУ та погодженням прокурора САП.

Однак, існує технічна проблема, яка ускладнює виконання цього завдання. НАБУ має доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань (єдина база даних, де фіксуються та відслідковуються всі кримінальні провадження) лише в рамках проваджень, які воно

заресструвало самостійно. Отже, НАБУ не може відстежувати чи контролювати інші провадження, які потенційно можуть допомогти його власним розслідуванням і можуть бути передані від інших слідчих органів. Діяльність Єдиного реєстру досудових розслідувань регулюється правилами, встановленими Генеральним прокурором, який може змінювати права доступу шляхом внесення змін до відповідних правил.

Рекомендації:

- *Після консультацій з САП, видати настанови Генерального прокурора для прокурорів та органів досудового розслідування, які б вимагало від них неухильно дотримуватися правил підслідності, встановлених КПК щодо справ, що належать до виключної компетенції НАБУ. Будь-яке порушення таких правил повинне тягнути за собою дисциплінарні провадження стосовно слідчих та прокурорів, які вчинили таке порушення (допустили його).*
- *Надати НАБУ та САП повний доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань, не обмежуючись провадженнями, розслідування по яких проводить НАБУ.*

Зовнішнє втручання та внутрішня автономія детективів

Під час аналізу команда експертів не виявила жодних ознак зовнішнього втручання у роботу НАБУ. Був постійний шквал публічних заяв з критикою НАБУ, і, можливо, були спроби вплинути на перебіг окремих розслідувань. Проте, жоден із співрозмовників з числа тих, з ким експерти проводили співбесіди, не стверджував, що якимось із розслідувань НАБУ було упередженням або під час нього мав місце неналежний зовнішній вплив з огляду на політичні, корупційні чи інші інтереси. Як співробітники НАБУ, так і зовнішні зацікавлені сторони, підтвердили, що НАБУ діє самостійно.

Багато співрозмовників навіть пояснювали проблеми, з якими зіткнулося НАБУ, тим, що, на відміну від інших правоохоронних органів, воно було незалежним і несприйнятливим до зовнішнього тиску. Дехто згадав непрямі спроби вплинути на керівництво та розслідування НАБУ. Наприклад, було припущення, що про це свідчили кримінальні провадження проти керівників НАБУ (Директора та першого заступника Директора), складнощів в адміністративному суді, коли були заяви про порушення процедури відбору Директора НАБУ, а також адміністративні протоколи проти керівництва НАБУ, складені НАЗК.

Щодо внутрішньої автономії детективів НАБУ, група експертів не виявила жодних ознак внутрішнього адміністративного тиску чи неналежного втручання в індивідуальні провадження. Детективи на практиці мають автономію при реєстрації та веденні розслідувань, якщо відповідні дії узгоджені з прокурором, який здійснює керівництво у цих провадженнях.

Фінансова автономія

Основним джерелом фінансування НАБУ, оскільки воно є державним органом, є асигнування з державного бюджету. Закон про НАБУ вимагає, щоб НАБУ отримувало достатнє фінансування, необхідне для виконання своїх функцій. Проте, це положення не має прямого юридичного впливу на бюджетний процес, а остаточна сума бюджетних коштів визначається

щорічно в Законі про Державний бюджет. Інформація про фінансування НАБУ з державного бюджету представлена в таблиці нижче.

Таблиця 6. Річне фінансування НАБУ

Рік	Фінансування, яке запитувалося НАБУ (грн.)	Фінансування, виділене відповідно до закону про держбюджет (грн.)	Реальне фінансування з бюджету порівняно із запитуваною сумою	Розмір міжнародної технічної допомоги, отриманої НАБУ (грн.)
2015	-	247 882 000	-	-
2016	893 477 300	488 565 800	54.6%	18 707 700
2017	1 324 466 100	773 556 800	58,4%	24 004 800 (станом на 01.12. 2017)
2018	1 123 139 000	857 091 700	76.3%	

Джерело: Інформація від НАБУ; закони України про державний бюджет.

Таблиця 7. Порівняння фінансування різних правоохоронних та антикорупційних установ

Інституція (гранична чисельність штату)	2015	2016	2017	2018
НАБУ (700)	247 882 000	488 565 800	773 556 800	857 091 700
САП (52). Початок роботи - грудень 2015	-	74 888 900	119 426 700	116 132 800
НАЗК (311)*	109 313 600	488 565 800	162 888 300	169 841 100
Державне бюро розслідувань (1,500). Голову Бюро було обрано у листопаді 2017 р., створення Бюро розпочнеться у 2018 р.	-	-	640 684 900	651 567 300
Агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами. (130) Створення Агентства почалося у 2017 р.	-	25 349 600	42 333 700	253 213 400

Джерело: закони України про державний бюджет.

Примітка: фінансування НАЗК включає лише витрати на установу (не враховуючи кошти на державне фінансування політичних партій, які виділяються через НАЗК).

Незважаючи на те, що фактична сума фінансування, виділена НАБУ, була меншою від тієї, про яку воно просило, згідно з інформацією від НАБУ, воно отримало достатнє фінансування з державного бюджету та від міжнародних партнерів, щоб мати можливість працювати в межах граничної чисельності штату. Фінансування було достатнім для покриття витрат на ремонт приміщень та оплати комунальних послуг, придбання обладнання та канцелярії, виплати заробітної плати та проведення інших платежів, фінансування фонду спеціальних операцій, покриття судових витрат та інших обов'язкових витрат. НАБУ мало можливість подати та обґрунтувати свої запити на бюджетне фінансування в Міністерстві фінансів та бюджетному комітеті парламенту. Тому видається, що на практиці фінансова автономія НАБУ була забезпечена.

Повноваження щодо взаємної правової допомоги

Міжнародне співробітництво відіграє важливу роль у розслідуваннях НАБУ. Багато підозрюваних з проваджень НАБУ мають активи чи фінансові інтереси за кордоном, і отримання відповідних доказів через ВПД має вирішальне значення для ефективного розслідування.³⁸ Відповідно до Закону про НАБУ, НАБУ має право безпосередньо співпрацювати з іноземними юрисдикціями та міжнародними організаціями. Кримінальний процесуальний кодекс (ч.1 статті 545) уповноважує НАБУ бути центральним органом з питань ВПД під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності. Це виняткове положення, оскільки Генеральна прокуратура раніше виступала єдиним центральним органом з питань кримінальних проваджень на стадії досудового розслідування. Метою цього положення було надати НАБУ повну автономію у своїх розслідуваннях і надати йому можливість здійснювати міжнародне співробітництво, яке не залежить від ГПУ чи будь-якого іншого органу влади.

Таблиця 8. Статистика запитів НАБУ щодо взаємної правової допомоги

Тип запиту про ВПД	2015-2017
Кількість проваджень, де НАБУ подало запит ВПД	245
Кількість запитів НАБУ про ВПД, які НАБУ направило і отримало допомогу	98
Кількість вхідних запитів про ВПД, які НАБУ опрацювало	15

НАБУ зіткнулося з перешкодами при реалізації цього важливого повноваження.

Закони України про ратифікацію **багатосторонніх міжнародних угод** про правову допомогу (наприклад, конвенції ООН, конвенції Ради Європи) містять згадку про ГПУ (для етапу досудового розслідування) та Міністерство юстиції (для етапу судового розгляду) як центральних органів. У МЗС України уточнили, що немає необхідності вносити зміни до законів про ратифікацію, оскільки відповідна підстава для розгляду НАБУ у якості центрального органу влади була включена в інший закон (Кримінальний процесуальний кодекс). У МЗС також пояснили, що цього достатньо для надсилання депозитаріям угод листів з інформуванням їх про повноваження НАБУ як центрального органу з питань ВПД. НАБУ підготувало такі листи-повідомлення та отримало погодження тексту від Міністерства юстиції та САП. У грудні 2016 року НАБУ подало проект листа до МЗС для подальшої передачі депозитаріям. Проте, як видається, МЗС до сих пір не розіслало цей лист.

Також, у **двосторонніх угодах** України про правове співробітництво, НАБУ не згадується як центральний орган, уповноважений отримувати і розглядати ВПД або інші запити про правову допомогу. У цьому випадку, відповідно до Закону України «Про міжнародні договори» (стаття 19), двосторонній договір України має вищу юридичну силу і його положення не можуть бути замінені положеннями КПК. Тому, щоб проводити співпрацю за такими договорами, НАБУ має просити ГПУ надсилати та отримувати запити. Це підриває автономію та ефективність розслідувань НАБУ.

³⁸ Тільки в одному випадку, пов'язаному з двома державними підприємствами та колишнім членом парламенту, НАБУ направило понад 50 запитів про ВПД. Докладніше про це розслідування див. за посиланням <https://goo.gl/6Lpcoq>.

Як повідомляється, також мали місце випадки, коли НАБУ намагалося отримати правову допомогу на основі свого мандату, передбаченого КПК, а ГПУ надсилала листи іноземним юрисдикціям, заявляючи, що будь-яке співробітництво має здійснюватися тільки через ГПУ. Ці листи потім використовувались адвокатами сторони захисту для оскарження окремих міжнародних запитів НАБУ. На думку посадових осіб НАБУ, відповідальних за обробку запитів про ВПД, у кількох випадках це серйозно вплинуло на вже триваючі розслідування НАБУ.

Група експертів рекомендує, щоб САП, яка формально є частиною ГПУ, була уповноважена надсилати та отримувати запити про міжнародну допомогу від імені НАБУ. Впровадження такого підходу забезпечить, що ГПУ, як і раніше, буде виступати центральним органом влади, але фактичне виконання буде здійснюватися незалежними прокурорами САП без участі ГПУ. Крім того, відповідно до статті 8 Закону України «Про прокуратуру», САП уповноважена здійснювати міжнародне співробітництво. Цього можна досягти шляхом внесення змін до внутрішніх правил ГПУ на підставі рішення Генерального прокурора.

Рекомендація:

- *Усунути перешкоди, що стоять на заваді використання НАБУ своїх передбачених законом повноважень у сфері взаємної правової допомоги, зокрема надіславши відповідні повідомлення депозитаріям багатосторонніх угод про мандат НАБУ, надавши САП дозвіл на виконання/направлення запитів про ВПД у розслідуваннях НАБУ та продовжуючи проведення двосторонніх переговорів між НАБУ та відповідними країнами для забезпечення співробітництва на основі багатосторонніх антикорупційних міжнародних договорів.*

Повноваження на зняття інформації з каналів зв'язку

Відповідно до КПК, НАБУ має право на прослуховування та інше використання засобів для зняття інформації з каналів зв'язку під час своїх розслідувань, що є частиною негласних слідчих дій, які мають бути затверджені прокурором та слідчим суддею. Проте НАБУ не має можливості виконувати такі дозволи на прослуховування. Така ситуація склалася тому, що згідно з ч. 4 статті 263 КПК, повноваження на зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж надані уповноваженим підрозділам органів Національної поліції та органів безпеки, а з-поміж цих двох органів, насправді, лише СБУ має можливість здійснювати прослуховування. Тому Служба безпеки України має де-факто монополію на використання відповідного обладнання. Це поставило під серйозну загрозу автономію НАБУ.

З технічної точки зору, коли НАБУ отримує дозвіл суду на зняття інформації з каналів зв'язку, воно передає цей дозвіл Службі безпеки. Прослуховування технічно організоване Службою безпеки, у той час як співробітники НАБУ мають прямий доступ до перехоплених повідомлень у реальному часі, коли вони передаються, з офісу НАБУ. Служба безпеки може одночасно "підслухати" прослуховуванні повідомлення.

Команда експертів вбачає, що така існуюча система створює потенційний ризик витоку інформації та ставить під загрозу розслідування НАБУ. Крім того, експерти вважають, що нинішня система перешкоджає операційній незалежності НАБУ, як це показали останні події.

Наприкінці листопада 2017 року, Служба безпеки та ГПУ оголосили, що вони припинили роботу нібито незаконного підрозділу НАБУ, що працював під прикриттям, та запобігли провокації вчинення злочину керівною посадовою особою Державної міграційної служби. Кілька негласних співробітників НАБУ були арештовані; Служба безпеки розкрила, обшукала та вилучила документи із секретної квартири НАБУ; ГПУ безпрецедентно оприлюднила особисті дані та назвала декількох спецагентів НАБУ, які працювали під прикриттям, оприлюднивши цю інформацію в соціальних мережах та на офіційному веб-сайті ГПУ.³⁹ Це спричинило резонанс у суспільстві і обумовило численні заяви від іноземних урядів та міжнародних організацій на підтримку НАБУ⁴⁰.

Згідно з повідомленнями ЗМІ, Служба безпеки, ймовірно, отримала інформацію про триваючу спеціальну операцію, бо мала доступ до розмов, які прослуховувалися за запитом НАБУ. Отримавши дозвіл ГПУ, СБУ розпочала свою власну спеціальну операцію. Особливе занепокоєння викликає той факт, що розслідування стосувалося можливої незаконної видачі національних паспортів - процедури, в якій Служба безпеки теж задіяна на певних етапах.

Цей інцидент підкреслив нагальну необхідність внесення змін до положень КПК та надання НАБУ право автономно здійснювати зняття інформації з каналів зв'язку.

У вересні 2016 року українська влада взяла зобов'язання перед МВФ подати до парламенту законодавство, яке мало бути прийняте до кінця листопада 2016 року, для забезпечення використання НАБУ широкого спектру методів розслідування, включаючи секретні операції «під прикриттям», зняття інформації з каналів зв'язку, доступ до комп'ютерних систем і контрольовану поставку, не покладаючись на технічні можливості і потужності інших установ⁴¹. Термін виконання зобов'язання було змінено на травень 2017 року, але воно знову не було виконане⁴². У своєму звіті Четвертого раунду моніторингу щодо України ОЕСР рекомендувала надати НАБУ (юридично та технічно) можливість автономно проводити зняття інформації з каналів зв'язку⁴³.

³⁹ Детальна інформація про операцію НАБУ та дії ГПУ, як їх описує НАБУ, доступна за посиланням <https://goo.gl/rJ4zfc>.

⁴⁰ Заяви: “Останні події, зокрема зрив розслідування корупції на високому рівні, затримання посадових осіб з Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) і вилучення чутливих файлів НАБУ, викликають занепокоєння щодо прихильності України боротьби з корупцією. Ці дії, очевидно, є частиною зусиль з підриву незалежних антикорупційних інститутів, які Сполучені Штати та інші країни допомогли підтримати. Це підриває довіру громадськості і загрожує зменшенням міжнародної підтримки України” (США, <https://goo.gl/nQUGnk>); “Публічне викриття Генеральною прокуратурою деталей розслідування фактів корупції суттєво послаблює можливості Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) ефективно проводити розслідування та підриває суспільну довіру щодо дієвої боротьби проти корупції.” (ЄС, <https://goo.gl/rvySak>); “НАБУ, в створення якого Велика Британія вклала значні ресурси, є надзвичайно важливою ланкою антикорупційного механізму в Україні та досягла значного прогресу у своєму розвитку та проведенні розслідувань. Нещодавні події, зокрема, втручання у розслідування НАБУ і викриття його агентів під прикриттям, – це тривожний знак, що ставить під загрозу майбутнє незалежних антикорупційних розслідувань” (Сполучене Королівство, <https://goo.gl/T1rE6H>). Заяви МВФ - <https://goo.gl/P49E5Y>, членів Європарламенту - <https://goo.gl/nQwQEy>, звіт ЄС <https://goo.gl/qpZbbj>.

⁴¹ МВФ, Україна: Лист про наміри, стор. 31, <https://goo.gl/N8hdWo>.

⁴² Звіт МВФ № 17/83, квітень 2017 р., стор. 24, <https://goo.gl/ZjvQFU>.

⁴³ ОЕСР (2017), цитовано вище, стор. 154, <https://goo.gl/zXG2Ab>.

Ще в червні 2016 року група народних депутатів зареєструвала у парламенті законопроект, що пропонує відповідні зміни в КПК. Цей законопроект було підтримано антикорупційним комітетом парламенту, але не було поставлено на голосування у першому читанні. Поки стаття 263 КПК не буде змінена, щоб забезпечити НАБУ автономним повноваженням із зняття інформації з каналів зв'язку, незалежність НАБУ буде ставитися під сумнів, і його здатність виконувати свою місію може бути поставлена під загрозу. Незважаючи на те, що НАБУ не в змозі виправити цю ситуацію самостійно, його посадові особи повинні продовжувати виступати за необхідність мати автономне повноваження НАБУ із зняття інформації з каналів зв'язку.

Рекомендація:

- ***Змінити статтю 263 КПК, щоб дозволити НАБУ безпосередньо знімати інформацію з каналів зв'язку, не покладаючись на технічні можливості інших органів влади.***

Особи, що працюють «під прикриттям»

НАБУ має обмежену можливість самостійно проводити спеціальні операції, оскільки це вимагає залучення потужностей і можливостей інших установ для створення легенд (наприклад, створення ідентифікаційних документів, включення інформації про фіктивну особу до державних баз даних та реєстрів). Щоб створити особу для цілей роботи «під прикриттям», НАБУ має надіслати офіційний запит відповідній державній установі (наприклад, до Державної міграційної служби для видачі посвідчення особи, Міністерства внутрішніх справ для реєстрації транспортного засобу, Державної прикордонної служби для створення записів про перетин кордону, Міністерство освіти для інформації про вищу освіту) та надати інформацію про реальну особу та посаду негласного співробітника в НАБУ; це інформація, яка може скомпрометувати спеціальну операцію.

Оскільки НАБУ орієнтоване не на звичайних злочинців, а посадових осіб високого рівня або осіб, що мають зв'язки в правоохоронних органах та інших установах, таке розкриття суттєво підриває таємність спеціальних операцій та наражає негласних співробітників на ризик їх викриття. Особливо це стосується випадків, коли операція націлена на високопосадовця, що обіймає посаду у відповідному державному органі (наприклад, Державній міграційній службі або Міністерстві внутрішніх справ).

Це питання знайшло відображення в зобов'язаннях України перед МВФ. В одному з них (згадувалося вище) Україна погодилася подати законодавство до парламенту для прийняття до кінця листопада 2016 р. для забезпечення того, щоб НАБУ «використовувало широкий спектр методів розслідування, включаючи секретні операції «під прикриттям... доступ до комп'ютерних систем і контрольовану поставку, не покладаючись на технічні можливості і потужності інших установ».⁴⁴ На виконання цього зобов'язання не було внесено жодних змін.

Рекомендація:

- ***Внести зміни до законодавства, щоб дозволити НАБУ мати доступ до відповідних баз даних та реєстрів державних органів для введення даних, необхідних для проведення НАБУ операції під прикриттям під наглядом САП.***

⁴⁴ МВФ, Україна: Лист про наміри, стор. 31.

Експерти-криміналісти

Відповідно до законодавства України, обмежене число експертних установ уповноважені проводити судові експертизи, які визнаються допустимими доказами під час судового розгляду (це спеціалізовані установи Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Служби безпеки, Міністерства оборони, Прикордонної служби, Міністерства охорони здоров'я). Детективи НАБУ повинні звертатися до цих установ для отримання експертних висновків для розслідувань НАБУ. Працівники НАБУ можуть залучатися як спеціалісти під час розслідування. Такі спеціалісти, наприклад, в комп'ютерній експертизі, є цінним ресурсом, який у подальшому може бути використаний на користь розслідування; вони можуть давати швидкі результати та допомогти правильно скеровувати розслідування. Проте, їхні висновки не мають сили доказів криміналістичної експертизи. Це певним чином обмежує ефективне розслідування та підриває автономію НАБУ, оскільки воно повинне покладатися на зовнішні інституції.

За інформацією від НАБУ, зовнішні експертні установи часто перевантажені роботою, що призводить до суттєвих затримок у наданні висновків. Крім того, посадові особи НАБУ зазначили, що експерти іноді відмовляються проводити експертизу через чутливий характер розслідувань НАБУ, або ж узагалі інколи виникають сумніви щодо їх безсторонності. Це стало слабким місцем в роботі НАБУ і має бути вирішено.

Незалежність САП

САП є спеціалізованим підрозділом прокуратури, який займається виключно провадженнями в межах компетенції НАБУ. Відповідно до КПК України, прокурори відіграють вирішальну роль як на досудовому, так і на судовому етапах. Під час досудового розслідування прокурори здійснюють так зване процесуальне керівництво - вони керують розслідуванням, можуть давати вказівки слідчим щодо заходів, які потрібно вжити, здійснювати нагляд за законністю дій слідчого, схвалювати більшість слідчих дій та навіть можуть вести розслідування самі. Такий рівень залученості прокурора до розслідування означає, що незалежність НАБУ безпосередньо прив'язана до САП.

Створення та діяльність САП також регулюється спеціальними положеннями в законодавстві. Новий Закон «Про прокуратуру», прийнятий у липні 2015 року, передбачав, що САП повинна бути створена як окремий підрозділ у системі прокуратури. Створення САП та визначення її структури та кількості працівників здійснюється Генеральним прокурором за погодженням з Директором НАБУ. Закон визначає САП як автономну структурну одиницю ГПУ. Керівник САП за посадою є заступником Генерального прокурора і підпорядковується йому.

Керівник САП і його заступники призначаються Генеральним прокурором, а прокурори САП обираються на підставі відкритого конкурсного відбору та призначаються керівником САП. Керівник САП призначається на п'ятирічний строк, і протягом цього терміну його не може бути переведено на іншу посаду в системі прокуратури.

Автономія САП обмежена тим, що вона є складовою частиною ГПУ, а керівник САП підпорядковується Генеральному прокурору. Це проявляється різними способами - від можливості звернутися до Генерального прокурора з оскарженням рішень керівника САП, які можуть бути скасовані Генеральним прокурором, до питань реєстрації вхідної кореспонденції, яка повинна проходити через офіс ГПУ, створюючи ризики витоку важливої інформації.

Також, як видається, САП має недостатню кількість працівників, при цьому не вистачає саме обвинувачів для покриття обсягу роботи НАБУ. САП наразі має 37 прокурорів, включаючи керівника та двох його заступників. (Слід зазначити, що ці три особи, а також прокурори, які очолюють підрозділи, мають процесуальний статус та виконують прокурорські функції.) Таким чином, 37 прокурорів на понад 450 розслідувань, проведених близько 240 детективами НАБУ (приблизно 6 детективів на 1 прокурора). Ситуація ускладнюється процесуальною вимогою щодо проведення судових процесів у місці, де вчинено злочин. Ніхто з прокурорів не був закріплений за жодним із територіальних управлінь НАБУ; отже, прокурори повинні постійно їздити, щоб брати участь у судових засіданнях. У свою чергу, детективи з територіальних управлінь зобов'язані їхати до Києва для затвердження клопотань у судах та вирішення інших питань, пов'язаних із досудовим розслідуванням.

Хоча перед експертами стояла ціль оцінити роботу НАБУ, САП впливає на ефективність та незалежність НАБУ. Тому, безумовно, діяльність, слабкі сторони та виклики, які стоять перед САП, стосуються і НАБУ. Хоча команда експертів і розуміє, що НАБУ не може вживати заходів від імені САП чи Генерального прокурора, експерти вважають, що саме в інтересах НАБУ активно виступати за підвищення незалежності, сили та сталого розвитку САП.

Рекомендація:

- ***Змінити статус САП, щоб зробити її автономним органом прокуратури, що передбачає обмеження ролі Генерального прокурора в організації роботи САП, визначенні чисельності її штату та організаційної структури.***

Судова система

НАБУ несе відповідальність за досудове розслідування - стадію кримінального провадження, яка закінчується поданням обвинувального акта прокурора на розгляд суду. Таким чином, судова влада є важливою ланкою кримінального процесу та приймає остаточні рішення у системі кримінального правосуддя. Судова система України розглядається як слабка ланка антикорупційної системи та має дуже низьку довіру суспільства, як показали численні опитування громадської думки.⁴⁵ У жовтні 2017 року 81% респондентів заявили, що корупція

⁴⁵ Опитування, проведене у 2011 році, показало, що лише 7 відсотків людей вважають, що суди готові боротися з корупцією в Україні, а в 2015 році цей показник знизився до 3,8 відсотка. Дослідження, проведене у 2015 році, показало, що 66 відсотків людей вважають, що корупція широко поширена в судовій системі, вона дорівнює рівню корупції у дорожній поліції та є найвищою за рівнем, ніж у будь-якому іншому секторі державних органів, включаючи прокуратуру та інші правоохоронні органи (<https://goo.gl/tVU8sR>). Опитування у березні 2015 р. показало, що лише 10,6% населення довіряють судовій системі, а 81,4% не довіряють їй (<https://goo.gl/nxRieE>); у жовтні 2017, 9.3 % респондентів

в судовій системі була найбільш поширеною порівняно з іншими установами (82 % респондентів назвали парламент та сектор охорони здоров'я).⁴⁶

Існує поширена думка, що функціонуючі нині суди, через сприйняття їх як таких, яким бракує незалежності та які мають високий рівень корумпованості, не здатні розглядати справи, що стосуються резонансних випадків корупції, пов'язаних із впливовими чиновниками чи їхніми співниками. Існує багато прикладів того, що суди розголошують конфіденційну інформацію на етапі досудового розгляду або приймають рішення під час судового розгляду, які видаються упередженими.

В судовій владі було проведено декілька глибоких реформ, розпочатих після Євромайдану 2014 року, і зусилля із впровадження реформ в цій сфері все ще тривають. Реформи поки не принесли відчутних результатів.

На етапі досудового розслідування, клопотання НАБУ про дозвіл на проведення певних слідчих дій, таких як вилучення майна та затримання осіб, розглядаються та вирішуються слідчими суддями одного суду за місцем реєстрації НАБУ як юридичної особи, а саме Солом'янським районним судом м. Києва. Скарги на рішення цього суду на етапі досудового розслідування, якщо КПК дозволяє таке оскарження, розглядаються Апеляційним судом міста Києва. Коли справа НАБУ переходить на стадію судового розгляду, вона розглядається судом відповідно до місця, де було вчинено злочин.

Судді Солом'янського районного суду працюють у важких умовах у тимчасовому приміщенні після переселення туди через пожежу в будівлі суду. Тимчасове приміщення розташоване далеко від офісів НАБУ та САП. Суд має недостатню кількість працівників через триваючі судові реформи та проведення атестації суддів для підтвердження доброчесності та підвищення довіри до судової влади (див. вище). Суд повинен мати 33 судді, але 10 суддів чекають повторного призначення, до моменту якого вони не можуть розглядати справи, і 8 посад є вакантними. Наразі працюють лише 15 суддів: 9 слідчих суддів і 5 суддів у кримінальних провадженнях.⁴⁷

Під час проведення аналізу команді експертів повідомили, що кожен із п'яти суддів першої інстанції мав постійно приблизно 100 кримінальних проваджень одночасно (близько 1000 проваджень на рік) та 6-10 слухань щодня. Додатково до клопотань щодо досудового розслідування, суд на той час мав дев'ять справ від НАБУ на стадії судового розгляду, і такі справи повинні слухатися колегією з трьох суддів відповідно до КПК. Солом'янський районний суд розглянув понад 7 100 клопотань, поданих детективами НАБУ у 2016 році, і більш ніж 6,900 клопотань у 2017 році (період з січня до початку листопада).

Потрібно терміново вирішити ситуацію, що склалася із Солом'янським районним судом, як з точки зору умов його роботи, так і кількості суддів та іншого персоналу. На

довіряли судовій системі, а 80.6 % - не довіряли (<https://goo.gl/m4zZZe>). У грудні 2016, тільки 8 % населення вважали судову реформу успішною (<https://goo.gl/NxdeQu>)

⁴⁶ Джерело: <https://goo.gl/2Mig6e>.

⁴⁷ Ця ситуація не є унікальною тільки для цього суду, загалом в Україні реально працює лише близько 2800 суддів з близько 9000 посад; багато суддів досі займають посаду (і отримують зарплату), але не можуть виконувати свої повноваження, оскільки термін їх повноважень спливає, а рішення про безстрокове призначення не було прийнято.

створення антикорупційного суду у будь-якому вигляді неминуче буде потрібно певний час, а до того моменту Солом'янський районний суд повинен буде забезпечувати, щоб провадження НАБУ не відтягувалися і були належним чином розглянуті.

Експертній групі також стали відомі плани реорганізації судової системи, зокрема, шляхом ліквідації існуючих районних судів та створення замість них нових, юрисдикція яких поширюватиметься на нові судові округи. Важливо забезпечити, щоб ці зміни ще більше не ускладнили розгляд судами клопотань стосовно досудового розслідування та судове слухання проваджень НАБУ/САП. Ліквідація судів та створення нових вимагатимуть повторного найму суддів або найму нових, і це може бути тривалим процесом. Це також може призвести до необхідності формування нових колегій суддів, нового перерозподілу справ між суддями та розгляду справ з самого початку.⁴⁸ Дуже важливо забезпечити, щоб судовий розгляд справ про корупцію не постраждав, щоб уже відкладені судові розгляди не затягувалися ще далі, і щоб жодне з розслідувань НАБУ не було зупинено через зміни в судовій системі.

Рекомендація:

- ***Терміново покращити умови праці та спроможність місцевого суду, який розглядає клопотання НАБУ на стадії досудового розслідування; забезпечити, щоб ліквідація судів під час судової реформи не затримувала або іншим чином негативно не вплинула на розслідування та судовий розгляд справ НАБУ.***

Антикорупційний суд. Низька довіра до існуючих судів, високий рівень корумпованості серед суддів та працівників суду та відсутність незалежності призвели до руху за створення спеціалізованого антикорупційного суду для розгляду справ, розслідуваних НАБУ. Цю ідею спочатку просували громадянське суспільство та міжнародне співтовариство. Пізніше вона знайшла своє відображення у новому рамковому Законі «Про судоустрій та статус суддів», який був прийнятий у червні 2016 року. Тут уперше було згадано створення Вищого антикорупційного суду. Проте створення нового суду вимагало прийняття окремого закону, що регулює порядок відбору суддів такого суду, його створення та функціонування.

Необхідність створення спеціалізованого суду для розгляду корупційних справ високопосадовців також базувалася на тому, що жодна із справ НАБУ, що надійшли до суду (усього їх було близько 100), не була завершена обвинувальним вироком (за винятком угод про визнання винуватості). За статистикою НАБУ, станом на середину листопада 2017 року з 97 проваджень, що знаходилися на судовому розгляді, у 34 справах судові засідання взагалі ще не розпочалися, а у 39 справах судовий розгляд хоча і було розпочато, але із затримкою, або ж цей розгляд був на стадії раннього підготовчого судового провадження. Є справи, судові слухання у яких навіть не починалися після спливу 5 - 16 місяців після подання обвинувального акта до суду.⁴⁹

⁴⁸ Див. заяву адвокатів щодо наслідків ліквідації суду, де розглядалися так звані справи Майдану (справи проти осіб, які порушили права людини та зловживали своїми посадами під час подій Євромайдану 2014 року) - <https://goo.gl/UoD5TK>

⁴⁹ Джерело - <https://goo.gl/385MVa>.

Українські органи влади взяли на себе зобов'язання перед МВФ створити антикорупційний суд до середини червня 2017 року і обіцяли, що суд почне діяти на початку 2018 року.⁵⁰ У січні 2017 року Парламентська Асамблея Ради Європи «закликала владу створити спеціалізований антикорупційний суд та боротися з корупцією, поширеною у судових органах, що є важливим для успіху загальної боротьби з корупцією».⁵¹ У своєму звіті про механізми зупинення візового режиму (грудень 2017 р.) ЄС закликав органи влади забезпечити незалежність, ефективність та стійкість антикорупційної інституційної структури, зокрема шляхом створення незалежного та спеціалізованого вищого антикорупційного суду у відповідності з висновком Венеційської Комісії та законодавством України.⁵²

У своєму звіті Четвертого раунду оцінювання у червні 2017 р. представники GRECO зазначили про «явну необхідність доручити розгляд справ про корупцію серед високопосадовців – які часто включають складні фінансові операції або схеми – спеціалізованим суддям», що «може супроводжуватися створенням, як мінімум, на перехідний період, спеціалізованого суду, передбаченого [Законом України «Про судоустрій та статус суддів»]. У GRECO також зазначили, що це повинно бути пов'язано з певними умовами, включаючи гарантії єдності судової системи, забезпечення того, щоб один і той самий суд також був компетентним розглядати справи про злочини, пов'язані з корупцією, такі як відмивання грошей, відбір спеціалізованих суддів у прозорий спосіб на основі об'єктивних критеріїв, а також належний захист таких суддів від неналежного зовнішнього - наприклад, політичного - впливу та від будь-яких можливих нападів на їх незалежність та безпеку».⁵³

На початку грудня 2017 р. МВФ закликав органи влади України не затримувати затвердження законодавства для створення незалежного антикорупційного суду відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії Ради Європи, що має важливе значення для судового розгляду справ про корупцію на високому рівні у спосіб, якому можна довіряти.⁵⁴

Рекомендація:

- ***Забезпечити швидке створення нового Вищого антикорупційного суду та відбір до нього професійних суддів з високим рівнем доброчесності через відкритий конкурсний відбір на основі закону, який відповідає міжнародним рекомендаціям.***

⁵⁰ Звіт МВФ № 17/83, квітень 2017, стор. 24, цитовано вище.

⁵¹ Див. Резолюцію Парламентської Асамблеї № 2145 (2017), Функціонування демократичних інституцій в Україні, <https://goo.gl/D8ThXc>.

⁵² Джерело: <https://goo.gl/PbAVD5>.

⁵³ GRECO, Звіт Четвертого раунду оцінювання щодо України, червень 2017, параграфи 120-121, <https://goo.gl/MNrkVv>.

⁵⁴ Джерело: <https://goo.gl/pkAaiu>.

Додатки

Мета, обсяг та методологія експертного аналізу

Мета аналізу діяльності НАБУ – визначити: а) чи НАБУ було ефективним та результативним у своїй діяльності; б) чи його незалежність було забезпечено. **Результативність** НАБУ означає міру, якою діяльність органу забезпечили досягнення його цілей упродовж періоду, що оцінюється. Інакше кажучи, вона відображає прогрес у досягненні завдань та запланованих результатів органу. **Ефективність** НАБУ означає, наскільки ощадливо ресурси (кошти, досвід, час тощо) було конвертовано в результати. **Незалежність** НАБУ означає: свободу від неналежного втручання третіх сторін у юридичному та практичному планах; найменший можливий ступінь участі уряду в роботі органу та процесі ухвалення рішень органом; фінансову автономію. Це включає як інституційну, так і операційну незалежність.

Аналіз діяльності НАБУ забезпечить незалежний, об'єктивний, безсторонній, професійний аналіз у межах свого обсягу.

Обсяг аналізу. Команда експертів оцінила роботу НАБУ з моменту, коли воно розпочало свої розслідування після набору перших прокурорів САП (грудень 2015 р.) і до грудня 2017 р. Оцінка проводилася переважно у Києві. Експерти також виїжджали у Львів в одне з територіальних управлінь НАБУ.

Експертна група. Експертна група складалася з представників України, Європейського Союзу та США. Експертна група застосувала підходи та знання у сфері українського законодавства, кримінального переслідування корупції серед державних службовців, розслідувань злочинів та оцінки результатів діяльності. Команда виконувала свої завдання без впливу або тиску з боку НАБУ, будь-якого іншого органу державної влади або інших зацікавлених сторін. Під час проведення аналізу, члени команди не представляли інтереси організацій, працівниками яких вони є. Експертна група та допоміжний персонал дотримувалися встановленого Кодексу поведінки.

Методологія. Цей аналіз НАБУ базувався на технічному завданні, розробленому до початку проведення оцінки. Експертний аналіз діяльності не є аудитом як таким, однак ґрунтуватиметься на методах і способах системного аудиту та аудиту ефективності діяльності. Висновки цього звіту базуються на достатніх, належних доказах та аналізі згідно з цілями та критеріями, встановленими експертами. Під час оцінки використовувалися критерії (показники), розроблені спеціально для цього аналізу з урахуванням функцій та умов роботи НАБУ. Аналіз ґрунтувався на принципах чесності, об'єктивності, незалежності, прозорості та оцінювання на підставі доказів. Докази, використані для підтвердження фактів, виявлених під час аналізу, вважалися належними, якщо вони були доречними, вагомими та надійними; докази вважалися достатніми, якщо вони були здатні переконати обізнану особу в тому, що висновки є обґрунтованими.

На початку оцінки НАБУ було запропоновано заповнити базову анкету для надання інформації про його мандат, діяльність, безпосередні результати та наслідки діяльності, а також для отримання самооцінки спроможності та викликів. Після цього команда експертів провела структуровані інтерв'ю з ключовими заінтересованими сторонами всередині і за межами НАБУ,

у тому числі з керівництвом НАБУ, детективами НАБУ, аналітиками, керівниками середньої ланки НАБУ (директори управлінь), керівництвом САП, прокурорами САП, слідчими суддями (у тому числі з апеляційних судів) і суддями, які розглядали справи НАБУ, адвокатами, представниками Генеральної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції, організаціями громадянського суспільства (що працюють у сфері боротьби з корупцією, захисту прав людини), ЗМІ, донорськими організаціями та дипломатичними представництвами. Група експертів також вивчила доступні звіти та інші матеріали, які стосуються ситуації з корупцією в Україні та діяльності НАБУ.

Аналіз включав оцінку та аналіз кримінальних проваджень. Щоб захистити добросесність оцінки та не завдати шкоди провадженням, рішення щодо яких ще будуть виноситися, команда експертів аналізували лише ті справи, які на момент оцінки не розглядаються в суді. Щоб вибрати справи для аналізу, експерти спочатку попросили НАБУ надати перелік завершених розслідувань і звернулися із проханням до САП, громадянського суспільства та журналістів-розслідувачів та ЗМІ назвати принаймні одне розслідування, яке має бути проаналізоване. У цілому група проаналізувала шість справ, які допомогли зрозуміти контекст та пояснити результати аналізу. Серед цих шести розглянутих справ була одна, яку було закрито НАБУ/САП через недостатність доказів або іншу причину, два провадження з остаточним рішенням суду, дві скарги до НАБУ, які могли включати повідомлення про злочини, але не були зареєстровані як такі, та одне внутрішнє розслідування щодо вчиненого потенційного порушення працівником НАБУ. НАБУ забезпечило проведення інтерв'ю з відповідальними за розслідування відібраних справ детективами та/або керівниками, а також надало стислий виклад обставин цих справ.

Звіт. Звіт підготовлений англійською мовою та перекладений українською мовою. Керівництво НАБУ отримало проект звіту перед тим, як він був остаточно закінчений.

Список джерел інформації

Документи, надані НАБУ

Відповіді на базову анкету, у тому числі статистика

Стратегія розвитку НАБУ

Положення про Відділ документообігу НАБУ

Положення про Відділ забезпечення роботи Директора НАБУ

Положення про Відділ по роботі з персоналом НАБУ

Положення про Головний підрозділ детективів НАБУ

Положення про Львівське територіальне управління НАБУ

Положення про Управління аналітики та обробки інформації НАБУ

Положення про Управління бухгалтерського обліку і звітності

Положення про Управління внутрішнього контролю НАБУ

Положення про Управління забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням НАБУ

Положення про Управління зовнішніх комунікацій НАБУ

Положення про Управління інформаційно-аналітичних систем та технологій

Положення про Управління по роботі з громадськістю НАБУ

Положення про Юридичне управління НАБУ

Положення про організацію та процедуру проходження стажування детективами НАБУ

Наказ про організаційне забезпечення здійснення внутрішнього контролю у НАБУ

Інструкції про участь працівників відділу детективів кримінальної лабораторії Управління аналітики та обробки інформації Національного антикорупційного бюро України у кримінальному провадженні як спеціалістів

Інструкція про проведення службового розслідування

Положення про Дисциплінарну комісію НАБУ

Інструкція про порядок організації, планування і проведення внутрішніх аудитів діяльності НАБУ

Порядок здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ законодавства про конфлікт інтересів

Хронологічна довідка про набір персоналу НАБУ з моменту його створення

Наказ про розподіл обов'язків між Директором, Першим заступником Директора, заступниками Директора НАБУ

Посадові інструкції різних посад у штаті НАБУ

Комунікаційна стратегія НАБУ

Кодекс професійної етики працівників НАБУ

Пропозиції НАБУ щодо збільшення кількості працівників

Розподіл працівників в організаційній структурі НАБУ

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності НАБУ

Антикорупційна програма НАБУ

Положення про систему обов'язкового підвищення кваліфікації працівників НАБУ

Програма тренінгів

Проект політики інформаційної безпеки НАБУ

Попередження про спеціальні обмеження, встановлені Законом «Про державну службу» та «Про запобігання корупції»

Довідка щодо виконання НАБУ функцій центрального органу з питань міжнародно-правової співпраці на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень, віднесених до його підслідності

Міжнародні звіти

Антикорупційні реформи в Україні. Третій раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції, ОЕСР (2015), <https://goo.gl/1ymhja>

Антикорупційні реформи у Східній Європі та Центральній Азії, прогрес та виклики (2013-2015), <https://goo.gl/AH4j24>

Антикорупційні реформи в Україні. Четвертий раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції, ОЕСР (2017), <https://goo.gl/qrpqMv>.

Звіт про результати Четвертого раунду оцінювання України, Група країн Ради Європи по боротьбі з корупцією GRECO (2017), <https://goo.gl/MNrkVv>

Звіт Міжнародного валютного фонду № 17/83, <https://goo.gl/ZjvQFU>

Заходи щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в Україні, Звіт Четвертого раунду взаємного оцінювання, Комітет експертів Ради Європи по оцінці заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, MONEYVAL(2017)20, <https://goo.gl/HFzHHk>

Функціонування демократичних інституцій в Україні, Резолюція № 2145 Парламентської Асамблеї Ради Європи (2017), <https://goo.gl/D8ThXc>.

Інші звіти та джерела інформації

Звіти НАБУ (2016, 2017, 2018), <https://nabu.gov.ua/reports>.

Дослідження щодо ролі прокурора на досудовій стадії кримінального процесу, Київ, 2017, <https://goo.gl/SgTydD>.

Висновок Міжнародної консультативної ради з питань боротьби з корупцією від 29 листопада 2017.

Аналіз потреб та стратегічні рекомендації Управлінню зовнішніх комунікацій НАБУ (2016), Консультативна місія Європейського Союзу

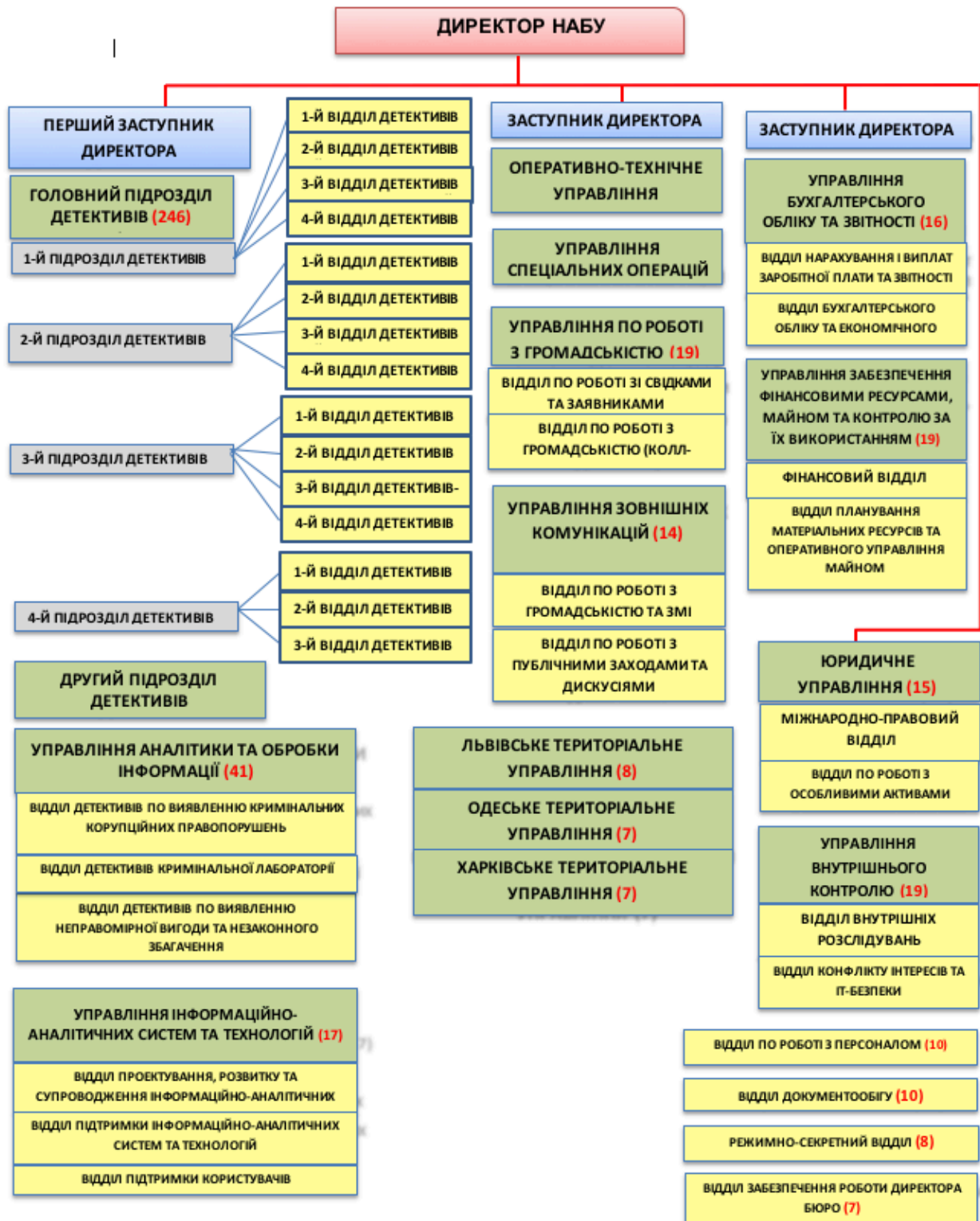
Документ Ради Європи з приводу внутрішнього контролю в НАБУ.

Звіт Ради Європи про регіональну місію експертів, листопад 2015.

Журналістська оцінка НАБУ.

Різноманітні опитування, проведені Фондом «Демократичні ініціативи», Центром Разумкова, Соціологічною групою «Рейтинг» та іншими організаціями, що проводять соціологічні дослідження.

Організаційна структура НАБУ



Основні показники щодо розслідувань НАБУ

ДІЯЛЬНІСТЬ НАБУ: ГОЛОВНЕ В ЦИФРАХ

Станом на 29.07.2016



станом на 31.12.2017



* усі провадження, за виключенням закінчених, направлених за підслідністю, зупинених, приєднаних до інших кримінальних проваджень

Джерело: піврічні звіти НАБУ.

Статистика розслідувань НАБУ

Таблиця 9. Види злочинів, що розслідуються НАБУ

Злочин	Стаття Кримінального кодексу	Вручені повідомлення про підозру			Складено обвинувальних актів		
		2015-2016	2017 (на 31.12.17)	2018 (на 01.03.18)	2015-2016	2017	2018
Основна підслідність:							
Неправомірне привласнення майна, розтрата	Стаття 191	57	84	120	14	41	1
Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації з використанням підроблених або викрадених документів, печаток, штампів	Стаття 206-2	-	-	-	-	-	-
Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом	Стаття 209	3	6	-	-	2	3
Незаконне використання бюджетних коштів	Стаття 210	-	-	-	-	-	-
Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону	Стаття 211	-	-	-	-	-	-
Підкуп працівника підприємства, установи чи організації	Стаття 354	-	-	-	-	-	-
Зловживання владою або службовим становищем	Стаття 364	8	17	22	3	11	-
Декларування недостовірної інформації	Стаття 366-1	-	1	1	-	-	3
Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою	Стаття 368, ч. 1	-	-	-	-	-	-
	Стаття 368, ч.2	-	-	-	-	-	-
	Стаття 368, ч.3	26	14	11	20	6	-
	Стаття 368, ч.4	14	16	11	10	8	-
Незаконне збагачення	Стаття 368-2	1	1	1	1	1	-
Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі	Стаття 369, ч.1	-	-	-	-	-	-
	Стаття 369, ч.2	-	-	-	-	-	-
	Стаття 369, ч.3	4	2	2	5	4	-
	Стаття 369, ч.4	2	-	-	1	1	-
Зловживання впливом (активне)	Стаття 369-2, ч.1	1	-	-	-	-	-
Зловживання впливом (пасивне)	Стаття 369-2, ч.2	4	3	6	4	6	-
	Стаття 369-2, ч.3	-	-	-	-	-	-
Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин	Стаття 410	-	-	-	-	-	-

<i>Інші статті</i>							
Шахрайство	Стаття 190	2	2	2	-	-	-
Фіктивне підприємництво	Стаття 205, ч.2	4	-	-	2	6	-
Створення злочинної організації	Стаття 255	4	-	1	4	2	-
Втручання у діяльність державного діяча	Стаття 344	1	-	-	1	-	-
Підроблення документів, печаток, штампів тощо	Стаття 358	-	2	-	-	-	-
Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права	Стаття 364-1	3	-	-	3	3	-
Службове підроблення	Стаття 366	-	-	1	-	-	-
Невиконання судового рішення	Стаття 382	1	-	-	-	2	-
Втручання в автоматизовану систему роботи суду	Стаття 376-1	-	2	-	-	2	-
Підроблення документів для реєстрації юридичної особи	Стаття 205-1	-	1	1	-	-	-
Недбале ставлення до військової служби	Стаття 425	-	-	2	-	-	-

Таблиця 10. Категорії посадових осіб, справи щодо яких підслідні НАБУ

	Вручені повідомлення про підозру			Складено обвинувальних актів		
	2015-2016	2017	2018	2015-2016	2017	2018
Народні депутати	2	3	2	1	-	-
Члени Уряду	-	-	-	-	-	-
Перші заступники міністрів, заступники міністрів	-	2	2	-	-	-
Голови інших центральних органів виконавчої влади (не Міністерств)	3	2	2	1	1	-
Заступники голів інших центральних органів виконавчої влади (не Міністерств)	-	-	-	-	-	-
Державні службовці категорії «А»	3	1	-	2	3	-
Судді	11	15	10	7	5	8
Прокурори	10	2	2	3	15	-
Посадові особи органів державної фіскальної служби	-	-	-	-	1	-
Посадові особи правоохоронних органів	4	12	-	2	2	-
Депутати обласної ради, міської ради міст Києва та Севастополя	-	2	4	-	-	1
Інші посадові особи місцевого самоврядування (1-2 категорії посад)	-	-	2	-	-	-
Керівник суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків	17	26	29	9	13	5

Таблиця 11. Кількість проваджень, розслідуваних НАБУ

	01.01.16	01.07.16	01.01.17	01.07.17	01.09.17	01.11.17	01.03.18
Кількість кримінальних проваджень, які розслідувалися НАБУ станом на такі дати	56	194	254	371	398	461	543

Таблиця 12. Статистика щодо діяльності НАБУ

	2015-2016	2017 (січень - вересень)
Кількість проваджень, які було зареєстровано прокурорами та передано НАБУ для розслідування	299	167
Середня тривалість часу від реєстрації передбачуваного злочину в Єдиному реєстрі досудових розслідувань та вручення повідомлення про підозру у справах, коли таке повідомлення вручалось	4.2 місяці	6 місяців
Кількість проваджень щодо юридичних осіб з інформацією про стадію провадження	2 (у суді)	1 (у суді)
Кількість проваджень НАБУ, у яких підозрювані переходять від слідства	10	13
Кількість клопотань про взяття під варту, поданих НАБУ (кількість клопотань, у задоволенні яких було відмовлено)	80 (17 відмов)	85 (30 відмов)
Кількість проваджень НАБУ, під час яких активи були арештовані (заморожені) на досудовій стадії / кількість проваджень, у яких майно було арештовано за кордоном	47 / 3	75 / 5
Загальна сума (вартість) активів, арештованих (заморожених) у ході проваджень НАБУ	Станом на 1 лютого 2017 - Гроші: 601 млн грн, 80 млн доларів США, 7.3 млн євро - Цінні папери: 75.5 млн доларів США - Транспортні засоби: 71 - Земельні ділянки: 114 - Нерухомість: 154	Станом на 1 серпня 2017 - Гроші: 590.9 млн грн, 80.2 млн доларів США, 7.3 млн євро - Цінні папери: 75.5 млн доларів США - Корпоративні права: 320.3 млн грн - Транспортні засоби: 83 - Земельні ділянки: 128 - Нерухомість: 206
Кількість поданих НАБУ запитів про арешт (заморожування) активів / кількість відмов	113/16	145/21
Кількість поданих НАБУ запитів про доступ до банківської таємниці / кількість відмов	1846/120	1476/107
Кількість розслідувань НАБУ, які призвели до конфіскації майна через кримінальне провадження та розмір такої конфіскації, включаючи окремо цифри/суми для кожного з таких видів конфіскації:		
а. Конфіскація як кримінальна відповідальність за кримінальним кодексом	0	0
б. Спеціальна конфіскація (Кримінальний кодекс)	0	0
с. Конфіскація згідно зі статтею 100 (ч.9) КПК	0	1 (20.3 млн грн)
д. Конфіскація згідно зі статтею 100 (ч.9) КПК – підпункт 6-1 КПК	0	0

Кількість розслідувань НАБУ, які призвели до конфіскації майна у порядку цивільного судочинства згідно з Главою 9 Розділу III Цивільно-процесуального кодексу та сума такої конфіскації	0	0
Кількість проваджень НАБУ, під час яких було подано запити про ВПД / кількість проваджень, у яких запит ВПД було отримано	245/98	
Кількість справ, коли НАБУ відповідало за виконання вхідних запитів про ВПД	15	
Кількість проваджень НАБУ, у ході яких було укладено процесуальні угоди	10	15
Кількість проваджень НАБУ, що проводились за правилами заочного досудового розслідування	3	5
Кількість проваджень НАБУ, в яких було забезпечено захист свідків	12	5
Середня тривалість проваджень НАБУ (від реєстрації до складання обвинувального акта)	9.4 місяці	8 місяців
Кількість проваджень НАБУ, які тривали більше 6 місяців після вручення першого повідомлення про підозру	4	22
Загальний розмір збитків, завданих злочинами, що розслідуються НАБУ, у тому числі в поточних провадженнях, що знаходяться на досудовій стадії розслідування	82.9 млрд грн	87,1 млрд грн
Загальна / середня по справі сума збитків, компенсованих унаслідок розслідувань НАБУ (у провадженнях, де були вручені повідомлення про підозру)	116.7 млн грн / 0.73 млн грн	60.6 млн грн / 0.8 млн грн
Середня сума (вартість) предмету злочину (наприклад, неправомірна вигода у провадженнях про хабарництво та інші корупційні злочини) у провадженнях, які розслідує НАБУ:		
а. у триваючих провадженнях	A) 78.3 млн грн	A) 59.5 млн грн
б у провадженнях, де було пред'явлено обвинувачення	B) 18.6 млн грн	B) 27.5 млн грн
Кількість проваджень НАБУ, в яких сума (вартість) предмета злочину (наприклад, неправомірна вигода у провадженнях про хабарництво та інші корупційні злочини) перевищила 10 мільйонів гривень	36	58
Кількість випадків, коли суд/суддя дійшов висновку про недопустимість доказів, зібраних НАБУ	0	0