

ШЛЯХ НАБУ: ВІД ІДЕЇ ДО ДРАЙВЕРА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

3MICT

4

18

36

56

78

96

104

Розділ 1

Передумови створення нових антикорупційних органів.
1993 рік – початок 2014 року

Розділ 2

НАБУ – відповідь на один із ключових викликів
розвитку України

Розділ 3

Інституційне становлення НАБУ

Розділ 4

Діалог із суспільством

Розділ 5

Взаємодія з міжнародними партнерами

Розділ 6

Ключові результати діяльності НАБУ

Розділ 7

Виклики





**Передумови створення
нових антикорупційних
органів. 1993 рік – початок
2014 року**

Корупція стала однією з ключових проблем сучасності. Її впливів зазнають як слабко розвинені чи політично нестабільні країни, так і «старі демократії» з високим рівнем економічного розвитку. В [Конвенції ООН проти корупції](#) зазначається, що корупція підриває не лише «демократичні інститути та цінності, а й етичні норми та справедливість, завдає шкоди сталому розвитку й принципу верховенства права». [Корупція несе серйозну небезпеку](#) для соціально-економічного стану країн та системно впливає на рівень їхнього розвитку. Адже розвиток – це не лише економічне зростання, але й соціальні та культурні, інституційні зміни, що сприяють поліпшенню якості життя населення.

Корупція стала викликом і для молодій українській держави. Численні спроби подолати це явище здійснювалися з перших років незалежності України. Однак їх результат не став прийнятним для суспільства. Невдоволення населення вилилося в публічну площину наприкінці 2013 – початку 2014 року під час Революції Гідності. Й однією з її основних вимог стало подолання корупції у країні. Під тиском громадянського суспільства та

міжнародної спільноти у жовтні 2014 року був ухвалений базовий документ – [«Про засади державної антикорупційної політики в Україні \(Антикорупційна стратегія\) на 2014-2017 роки»](#). Ним передбачалося не лише створення правового підґрунтя нової антикорупційної (АК) політики, але й формування інституційної інфраструктури для її реалізації. Зокрема йшлося про створення спеціально уповноваженого органу, відповідального за формування та реалізацію антикорупційної політики; спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Ними стали Національне агентство з питань запобігання корупції



та Національне антикорупційне бюро України – відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року – та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – відповідно до доповнень, внесених до Закону «Про прокуратуру» 12 лютого 2015 року.

Для оцінки діяльності нових антикорупційних органів необхідно визначити, якими були їхні стартові позиції, в яких умовах вони розпочинали свою діяльність, який правовий та інституційний спадок отримали на старті.

Про антикорупційну політику України – коротко

Історія боротьби з корупцією в Україні розпочалася в ранні 1990-ті й на момент ухвалення Антикорупційної стратегії 2014 року тривала вже більш як 20 років. Оскільки антикорупційні стратегії у строго юридичному розумінні ухвалювалися в Україні лише з 1998 року, то історію боротьби з цим типом правопорушень можна умовно поділити на 2 періоди:

з 1991 року до 1998, з 1998 року – до 2014 року.

Формальним початком боротьби з корупцією можна вважати ухвалення Верховною Радою України Постанови «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 року № 3207-XII. Цією постановою передбачалася розробка й ухвалення до кінця 1993 року низки законів, спрямованих на протидію корупції та організованій злочинності. Зокрема планувалося підготувати та внести до парламенту України проекти законів про судoustрій; боротьбу з наркобізнесом; боротьбу з легалізацією коштів і цінностей, одержаних протиправним шляхом; порядок виїзду громадян за межі країни та в'їзду на її територію тощо. З передбачених Постановою та з дотриманням визначених нею термінів було ухвалено лише один закон – про порядок виїзду громадян за межі країни та в'їзду на її територію.

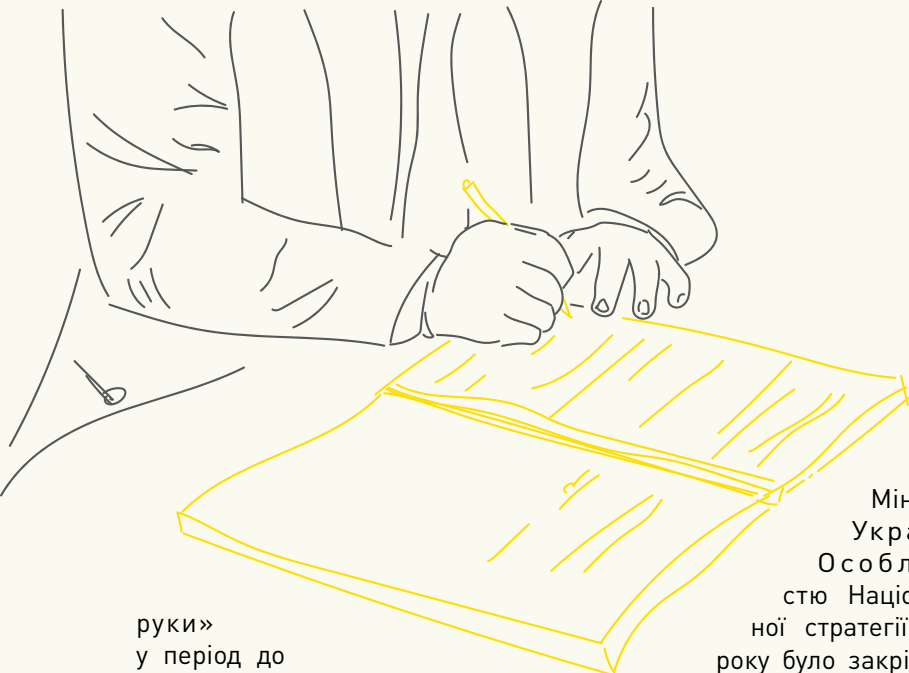
З 1994 року ініціатива у боротьбі з корупцією переходить від Верховної Ради до Президента України. У період 1994 — 1997 років глава держави видає низку нормативно-правових актів, орієнтованих на посилення

боротьби з корупцією. Зокрема йшлося про створення у правоохоронних органах спеціальних слідчо-оперативних груп; боротьбу зі службовими злочинами й окремими злочинами проти власності; створення спеціальних аналітичних центрів з проблем боротьби з організованою злочинністю тощо. Однак пріоритетними у переліку практичних та організаційних були заходи, спрямовані на подолання поширених у той період економічних злочинів, передусім у сфері приватизації власності. У цей же період ухвалено перший в історії України закон «Про боротьбу з корупцією» № 356/95 від 5 жовтня 1995 року. Однак через свій декларативний характер він оцінювався як «непрацюючий».

В усіх антикорупційних документах, ухвалених до 1998 року¹, було поширеним розуміння корупції як суто кримінального явища, прямо пов'язаного з економічними злочинами. Цей підхід відповідав тодішній ситуації в державі, яка характеризувалася розквітом організованої злочинності, криміналізацією підприємницької діяльності, перерозподілом між організованими злочинними групами сфер впливу в господарській та ко-

мерційній діяльності. Водночас поза увагою лишилося розуміння сутності корупції як соціального явища та її реальної загрози для подальшого розвитку держави. Сукупно це зумовило застосування у сфері боротьби з корупцією переважно репресивних заходів кримінально-правового характеру. Актуальність вирішення для України проблем ефективного використання державного бюджету; контролю за приватизацією; контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності не викликає заперечень, однак вплив цих заходів на подолання саме корупції був мінімальним. Розуміння впливу корупції на розвиток злочинності й перешкоджання розвитку економіки сформувалося в Україні лише наприкінці 1990-х років.

Започаткував новий період у реалізації антикорупційної політики Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/981 про затвердження Концепції боротьби з корупцією на 1998 — 2005 роки під назвою «Чисті руки». Його якісна відмінність полягала у створенні стратегічних, у строго юридичному розумінні, антикорупційних документів. Крім концепції «Чисті



Міністрів
України.
Особливі-
стю Національ-
ної стратегії 2011
року було закріплене

руки»

у період до

2014 року були ухвалені ще два документи стратегічного рівня: Концепція подолання корупції в Україні під назвою «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006², та Національна антикорупційна стратегія на 2011 — 2015 роки. Ці документи мали комплексний характер: містили визначення корупції як суспільного явища та визначали її передумови; передбачали як правові, так і політичні, економічні, організаційно-управлінські та соціально-психологічні заходи з її подолання. Спільним для цих документів було також визначення механізмів їх впровадження за допомогою планів дій або програм, затверджуваних Кабінетом

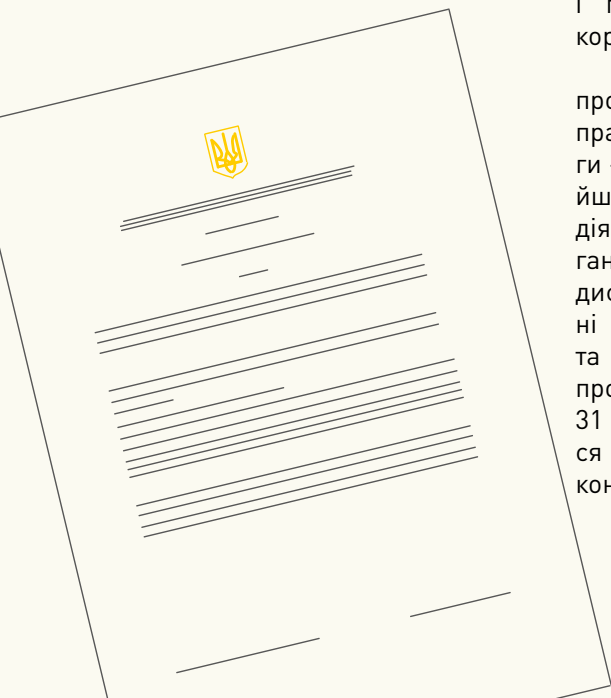
в тексті положення про необхідність дотримання принципу неперервності в реалізації антикорупційної політики. Цим запроваджувалися механізми формування антикорупційної політики на підставі аналізу її концептуальних основ та досягнутих результатів².

Втім, найбільшим недоліком здійснення антикорупційної політики аж до 2014 року став вкрай низький рівень виконання передбачених цими документами заходів. Наприклад, ще у 1997 році планувалося розробити механізм заборони або обмеження створення при судах, правоохоронних органах, органах виконавчої влади різного роду фондів та одержання ними матеріальної допомоги від господарюючих суб'єктів.

Однак, такі обмеження з'явилися лише через 10 років у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» №1506–VI від 11 червня 2009 року. Ще одним прикладом нерозпочатих – аж до 2012 року – стали заходи, заплановані до реалізації на 1997-1998 роки: оприлюднення державними службовцями майнових декларацій та декларування їхніми близькими особами доходів та видатків; відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення; запровадження правового компромісу у справах про корупційні злочини тощо. Про вкрай низький рівень управлінської дисципліни свідчить Постанова Кабінету Міністрів

України «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією» від 20 березня 1998 року. В ній зазначалося, що 28 центральних органів виконавчої влади всупереч вимогам Кабінету Міністрів України затвердили плани дій без урахування положень Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки. Окремі міністерства, комітети та місцеві органи державної влади взагалі не затвердили таких планів. Ця постанова Кабінету Міністрів упродовж 10 років – аж до жовтня 2008 року – була останнім документом, в якому ретельно аналізувалися стан і причини невиконання антикорупційних заходів.

Впродовж 1998-2008 років проблемі боротьби з корупцією практично не приділялося уваги – тільки в окремих документах йшлося про загальні недоліки в діяльності правоохоронних органів та виконанні фінансової дисципліни. Й лише в рішенні Ради національної безпеки та оборони України «Про стан протидії корупції в Україні» від 31 жовтня 2008 року вказувалося на вкрай низький рівень виконання заходів, передбачених



антикорупційними стратегіями. На підставі цього рішення Генеральній прокуратурі було доручено проаналізувати причини невиконання Кабінетом Міністрів України актів Президента України з питань протидії корупції та вжити відповідних заходів реагування. Втім, Генеральна прокуратура України так і не виконала це доручення. Щодо Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки – вона носила декларативний характер і за весь період її чинності Уряд не затвердив жодного щорічного плану заходів з її виконання.

Міжнародно-правове співробітництво України у сфері боротьби з корупцією³

Антикорупційна діяльність міжнародних організацій чинила й продовжує чинити помітний позитивний вплив на реалізацію національних антикорупційних політик. Ухвалені міжнародними організаціями документи посилюють політичні зобов'язання держав у боротьбі з корупцією

та визначають основоположні міжнародні норми та процедури протидії цьому явищу. Ці зобов'язання зазвичай не передбачають конкретних санкцій за порушення домовленостей або ігнорування рекомендацій. Але їх виконання або невиконання формує міжнародний імідж держави. Звіти міжнародних організацій також мають великий вплив на формування інвестиційної привабливості країни передусім для закордонних інвесторів.

Активне приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів розпочалося всередині 2000-х років, після того, як Україна стала учасницею Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 (ратифікована 18.10.2006), Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 (ратифікована 18.10.2006), Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15.05.2003 (ратифікована 18.10.2006) і Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 (ратифікована 16.03.2005). Завдяки ратифікації цих міжнародних документів Україна отримала можливість брати участь у передбачених ними моніторингових механіз-

мах. Зокрема до 2014 року Україна стала членом Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО), учасницею низки міжнародних ініціатив із подолання корупції, як-от Механізм огляду стану імплементації Конвенції ООН проти корупції.

Ще у 1998 році Україна стала учасником Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) для Східної Європи та Центральної Азії. В рамках роботи ОЕСР у 2003 році представники урядових делегацій Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалили Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії. Основними принципами цього Плану є розвиток ефективної та прозорої системи державної служби; посилення боротьби з хабарництвом; забезпечення чесності в бізнесі та підтримка активної участі громадськості у здійсненні реформ.

Стан імплементації Україною стандартів у сфері реалізації антикорупційної політики перебуває під постійною увагою відповідних міжнародних інституцій. Вони готують за результатами моніторингу регулярні звіти, в яких від-

значають ступінь прогресу у виконанні наданих рекомендацій, та, у разі потреби, надають додаткові або уточнені рекомендації.

Так, у звіті другого раунду моніторингу Антикорупційної мережі ОЕСР в Європі про виконання Україною Стамбульського Плану дій боротьби з корупцією зазначалися такі недоліки Концепції боротьби з корупцією 2006 року: відсутність пріоритетизації пропонованих завдань; невизначеність найбільш небезпечного і, відповідно, найбільш ресурсоємного виду корупції (топ чи адміністративна); не передбачене фінансування діяльності з протидії корупції з коштів державного бюджету та механізму координації розподілу цих коштів; не вказані конкретні організації, відповідальні за реалізацію відповідних заходів, механізми координації їх діяльності, моніторингу та звітності реалізації концепції. Жорстку критику з боку міжнародних експертів спричинило зволікання з прийняттям Плану дій, зокрема за результатами спільного першого та другого раундів оцінки ГРЕКО в березні 2007 року. Україні було рекомендовано негайно розробити детальний план дій з реалізації національ-



ної антикорупційної стратегії (Концепції Президента). Піддавався критиці і сам План дій через такі недоліки: відсутність розстановки пріоритетів; відсутність чіткого описання кінцевого результату запланованих заходів та невизначеність строків їх виконання організаціями; невідповідність Плану дій Концепції – перелік корупційних ризиків Концепції був набагато ширшим від переліку заходів, пропонованих Планом дій.

Національну антикорупційну стратегію на період з 2011 по 2015 роки було піддано критиці у звіті щодо виконання Україною плану дій з лібералізації візового режиму з країнами Європейського Союзу. Зокрема зазначалося, що стратегія має загальний характер і не містить ані чітко визначених

критеріїв подальшого удосконалення антикорупційної політики, ані критеріїв досягнення її кінцевої мети. В документі також не згадані такі ключові завдання, якот: створення незалежного антикорупційного органу; спеціалізація та чіткіший розподіл функцій між правоохоронними органами; перевірка декларацій посадових осіб про майно, доходи та видатки; врегулювання конфлікту інтересів посадовців тощо. Зауваження експертів були також викликані відсутністю державної програми реалізації стратегії на момент оцінювання. Адже саме вона є інструментом імплементації стратегії – деталізує завдання, заходи та індикатори їх виконання; графік дій; виконавців заходів; незалежний та ефективний механізм оцінювання та прописує

його методологію; передбачає забезпечення необхідних людських і фінансових ресурсів.

Станом на 2014 рік міжнародні організації, що співпрацювали з Україною у сфері боротьби з корупцією, скептично оцінювали українські досягнення. Так, [у спільному звіті](#) українського уряду та Міжнародного валютного фонду щодо дослідження проблем корупції в управлінні, ділового клімату та ефективності судової влади 2014 року зазначено, що «в Україні корупція є всепроникною». Вона «пригнічує ділову активність в країні, шкодить діловому клімату. Нормативно-правове регулювання є надмірним, а судова система не-ефективною у вирішенні комерційних спорів». А за висновком ГРЕКО, корупція в Україні лишалася системним явищем, що пронизувала всі сектори та рівні державного управління, в тому числі в судах, правоохоронних органах та прокуратурі. У березні 2014 року ГРЕКО констатувала, що за 6 років роботи і три раунди оцінювання помітного прогресу у сфері боротьби з корупцією не відбулося. Україна виконала лише 13 рекомендацій з 25 наданих за результатами першого та другого раундів оцінювання

і лише 3 з 16 – за результатами третього раунду. Ключові рекомендації Групи держав проти корупції (ГРЕКО) та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів залишилися невиконаними Україною.

Міжнародні організації про стан сприйняття корупції населенням України

За висновками міжнародних організацій одним з основних недоліків формування антикорупційної політики в Україні є її необґрунтованість. Створенню антикорупційних стратегій не передував аналіз реалізації попередніх; аналіз оцінок населенням успішності подолання корупції, поширеність в суспільстві корупційних практик. Єдиним комплексним вітчизняним дослідженням, яке давало уявлення про сприйняття корупції населенням, стало [дослідження соціологічної компанії KMIC](#) «Стан корупції

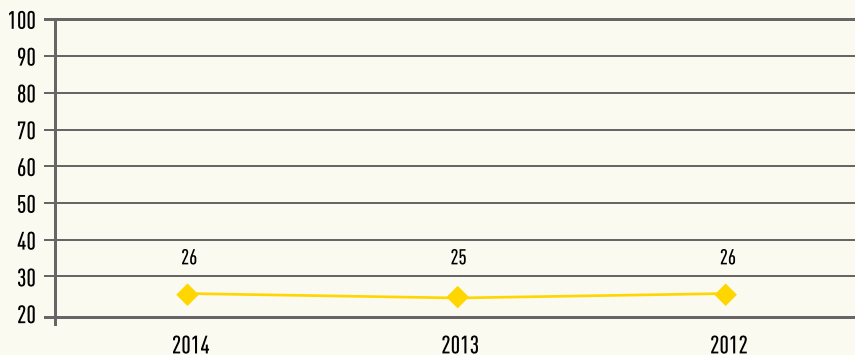
в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015». За висновками українських соціологів «загальний рівень корупції в Україні залишається дуже високим. Майже 2/3 респондентів (65,6%) вказали на те, що вони стикалися з проявами корупції протягом останніх 12-ти місяців».

Заповнили прогалину в даних про стан корупції в Україні міжнародні організації. Їхні висновки про масштаби поширеності корупції в країні збігалися з даними, отриманими вітчизняними науковцями, та деталізували їх. Зокрема, про це свідчать показники Індексу сприйняття корупції (CPI), що розраховується міжнародною організацією Транс-

перенсі Інтернешнл (TI). Мінімальна кількість пунктів означає, що корупція фактично піднімає собою державу, максимальна – корупції майже немає в суспільстві. Ці показники є важливими, тому що дозволяють орієнтовно оцінити економічні втрати країни, спричинені корупцією. За висновками експертів, зниження оцінки CPI лише на один пункт призводить до відтоку з країни капіталу у обсязі 0,5% валового внутрішнього продукту держави.

Динаміка показників CPI свідчать, що рівень корупції в Україні сприймався стабільно високим. За місцем у рейтингу сприйняття корупції у 2013 році Україна перебувала по сусідству з одними з найбільш корумпова-

Динаміка CPI 2012-2014 рр. (зі 100)



них країн – Камеруном, Іраном, Нігерією, Папуа Новою Гвінеєю; у 2012 році – з Конго та Папуа Новою Гвінеєю. CPI-2013 України засвідчив погіршення ситуації за рік, передусім внаслідок зниження показників сприятливості умов для ведення бізнесу. Також відбулося зниження показників за параметром політичної та фінансової корупції, збільшення кількості випадків вимагання хабарів у представників бізнес-спільноти. Серед основних проблем ведення бізнесу в Україні фахівці ІТ назвали перерозподіл бізнес-ресурсів між олігархічними кланами, що не лишає місця економічній конкуренції; незахищеність приватної власності, відсутність єдиних для всіх учасників ринку правил ведення бізнесу; зростання корумпованості процедур отримання дозволів у державних органах на ведення бізнесу. За показниками індексу 2014 року ситуація в Україні практично не змінилася – для міжнародної антикорупційної спільноти поступ України в руйнуванні корупційних схем був малопомітним. Зростання CPI у 2014 році на один бал (до 26) був, скоріше, даниною намірам України здійснювати реформи.

Не менш критично оцінювало результати боротьби з корупцією населення України. Про це свідчать [дані дослідження «Барометр Світової Корупції»](#), оприлюдненого Transparency International та Gallup International Association у 2013 році. Так, за результатами опитування 68% українців були готові протестувати проти корупції, а 36% були готові взяти участь у вуличних протестах. Обурення українців та їх готовність до протестів зумовлювалася значним зростанням рівня корупції в країні впродовж останніх 2 років – такої думки дотримувалося 43% опитаних. Серед найкорумпованіших інституцій



українці називали суди (66%), правоохоронні органи (64%), державну службу (56%), сферу охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), освітні заклади (46%).

Зростання скептичних оцінок у громадській думці ґрунтувалося на поширенні корупційних практик серед населення – 35% опитаних зізналися, що у них вимагали хабарі. Найчастіше сплачувалися хабарі під час отримання послуг у правоохоронних органах (49%), медичних установах (41%), освітніх закладах (33%), земельних службах (25%), реєстраційних та дозвільних службах (22%), судах (21%), податковій (18%). Нерезультативними називали дії уряду у сфері боротьби з корупцією 80% українців.

Підсумовуючи, можна зазначити, що наприкінці 2013 – початку 2014 років правова культура суб'єктів підготовки нормативно-правової бази реалізації антикорупційної політики була дуже низькою: підготовка стратегічних документів не ґрунтувалася на результатах всебічного аналізу поточної ситуації в країні та фундаментального дослідження попередніх зусиль держави; позитивного досвіду зарубіжних країн. Українським парламентом і президентом ухвалювалися численні документи декларативного характеру, в яких не містилося визначення механізмів реалізації державної політики та критеріїв оцінювання її ефективності. Також вкрай низькою була виконавча дисципліна інститутів державної влади та правоохоронних органів і у сфері підготовки нормативних документів, і у сфері реалізації заходів антикорупційної політики. В суспільстві панувала атмосфера тотальної недовіри до органів державної влади, спричинена катастрофічним зростанням масштабів корупції в усіх сферах суспільного життя.





2

**НАБУ — відповідь
на один із ключових
викликів розвитку
України**

Роль міжнародних організацій у формуванні правової бази антикорупційної реформи 2014 року

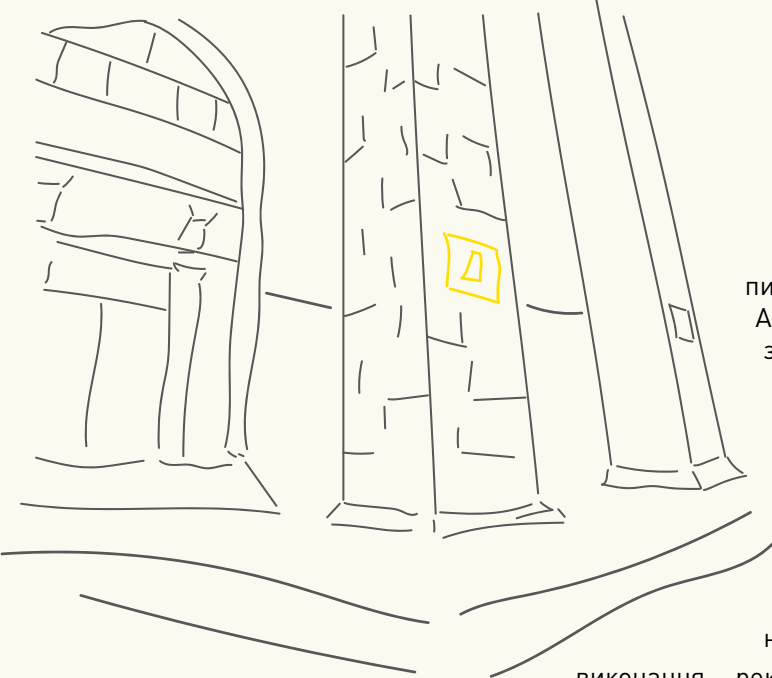
«НАБУ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – це унікальні нові органи, що були створені 2015 року... Завдяки суворим процедурам відбору персоналу, зусиллям громадянського суспільства, міжнародних партнерів вдалося створити організації, зіткані з геть іншого матеріалу, аніж уся правоохоронна система. НАБУ довелося відбити не одну атаку та, в цілому, бюро вдалося зберегти репутацію “чистої” організації».

*[John Lough, Vladimir Dubrovskiy.](#)
[Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?](#)*

Результатом діяльності у сфері боротьби з корупцією міжнародних та субрегіональних організацій – Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Організації економічної співпраці та розвитку, Європейського Сою-

зу – стало ухвалення комплексу як обов'язкових, так і рекомендаційних міжнародних актів для держав-членів, розробка антикорупційних стандартів, підготовка рекомендацій для країн-членів за результатами моніторингу реалізації національних антикорупційних політик тощо. Фундаментальні засади антикорупційних стратегій для держав-учасниць та теоретичні основи для їхньої адаптації до національного законодавства встановлені [Конвенцією ООН проти корупції](#), яка набула чинності в Україні 1 січня 2010 року. Норми Конвенції, зокрема, передбачають створення спеціального органу (органів), діяльність яких спрямована на запобігання та протидію корупції; активну участь громадськості у цій боротьбі; створення кодексів поведінки службовців; зміцнення незалежності судової влади; закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, встановлення відповідальності юридичних осіб.

До 2013 року Україна накопила значний досвід співпраці з європейськими організаціями та інституціями, що мають на меті надання всебічної консультативної допомоги країнам-учасникам у сфері боротьби з корупцією.



пи та Центральної Азії ОЕСР. Реалізація цього плану передбачала огляди національного законодавства та інститутів у сфері боротьби з корупцією; поточний моніторинг

Так, у січні 2006 року Україна доєдналася до антикорупційного моніторингового механізму РЄ – Групи держав проти корупції (ГРЕКО). Ця організація за період до 2014 року провела три раунди оцінювання відповідності антикорупційної політики України міжнародним стандартам у цій сфері; допомогла виявити недоліки в побудові національної антикорупційної системи; надала пропозиції щодо законодавчого, інституційного та оперативного інструментарію для їх вирішення.

Тісна співпраця з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) дозволила Україні у 2003 році стати учасницею Стамбульського плану дій боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Євро-

пи та Центральної Азії ОЕСР. Реалізація цього плану передбачала огляди національного законодавства та інститутів у сфері боротьби з корупцією; поточний моніторинг виконання рекомендацій щодо реалізації положень Конвенції ООН проти корупції; реалізації інших міжнародних стандартів, прописаних в інструментах ОЕСР і Ради Європи. У 2010 році Україна також взяла на себе низку зобов'язань у сфері боротьби з корупцією перед ЄС, передусім у межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і [Планом дій з лібералізації візового режиму](#). Зокрема йдеться про ухвалення антикорупційної стратегії з урахуванням найкращих міжнародних практик та програми з її реалізації; імплементацію національного антикорупційного законодавства відповідно до рекомендацій ГРЕКО та інших міжнародних стандартів. У 2013 році Україна уклала [Меморандум з ЄС](#) щодо

надання макрофінансової допомоги, в якому також взяла на себе зобов'язання ухвалити антикорупційну стратегію з урахуванням найкращих міжнародних практик та програми з її реалізації; імплементацію національного антикорупційного законодавства відповідно до рекомендацій ГРЕКО та інших міжнародних стандартів.

Україна, міжнародні та субрегіональні антикорупційні організації станом на 2013 рік у цілому досягли консенсусу щодо законодавчих змін, які би забезпечили приведення у відповідність до міжнародних стандартів норми національного антикорупційного законодавства та побудову антикорупційної інфраструктури. Однак модернізація законів і підзаконних актів значною мірою інтенсифікувалася лише з

2014 року внаслідок системного тиску, що чинився на українську владу зсередини країни громадськими організаціями, зовні – міжнародними. В основу рекомендацій з формування антикорупційної політики України з боку представників громадських організацій та міжнародної спільноти лягли напрацювання міжнародних організацій та субрегіональних механізмів оцінювання імплементації Україною положень міжнародного права та стандартів у сфері боротьби з корупцією. На підставі аналізу роботи правоохоронних органів України та кількох раундів оцінювання реалізації антикорупційних заходів ГРЕКО та ОЕСР наголошували, що для ефективної боротьби з корупцією Україні потрібен спеціалізований антикорупційний орган з повнова-



женнями проведення досудового розслідування, передусім проти вищих посадових осіб держави.

Надання Європейським Союзом макрофінансової допомоги Україні в період 2014 – 2015 років також супроводжувалося визначенням низки зобов'язань країни у питаннях антикорупційної політики та врядування. У [двох меморандумах](#) підписаних у цей період часу, йшлося, зокрема, про створення Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного агентства з питань запобігання корупції із забезпеченням їх незалежності та надання належних ресурсів; створення системи електронного декларування службовців; запровадження механізму верифікації інформації про кінцевих бенефіціарних власників; створення органу із повернення активів, здобутих злочинним шляхом, та імплементації так званої «розширеної» та цивільної конфіскації. Зобов'язання щодо створення НАБУ та САП Україна також взяла на себе у межах виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом.

Антикорупційний пакет проєктів законів України розроблявся

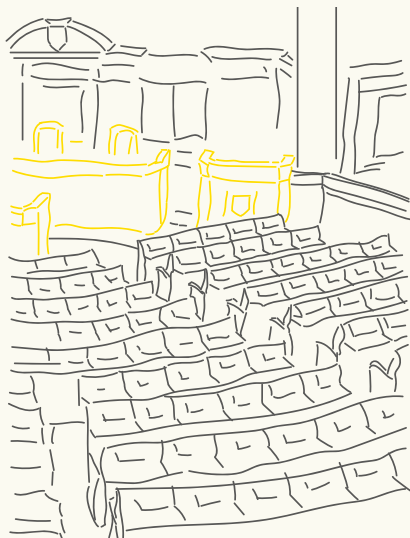
впродовж 5 місяців громадськими організаціями та об'єднаннями, передусім Реанімаційним пакетом реформ, Центром політико-правових реформ, Центром демократії та верховенства права, Трансперенсі Інтернешнл Юкрейн, Автомайданом, за участі експертів Фонду «Відродження», Ради Європи, Організації економічної співпраці та розвитку, Міжнародного валютного фонду та Світового банку.

З 2014 року інтенсифікувалася співпраця України з МВФ, який неодноразово визначав питання антикорупційної політики серед пріоритетних у взаємодії з Україною. В межах програм співпраці з МВФ Україна виконувала зобов'язання щодо удосконалення положень законодавства про відповідальність за незаконне збагачення посадовців, створення Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, посилення гарантій їхньої інституційної та операційної незалежності, створення Вищого антикорупційного суду, запровадження електронного декларування посадовців, посилення режиму протидії легалізації активів, одержаних злочинним шляхом.

Під час підготовки законопроектів «Про Національне антикорупційне бюро» та «Про прокуратуру» (щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) були взяті до уваги опрацьовані міжнародними організаціями критерії ефективності спеціалізованих на боротьбі з корупцією правоохоронних органів. Це — незалежність від політичного впливу; підзвітність; високий професіоналізм; наявність достатніх для виконання мандату повноважень; гарантії адекватної оплати праці; наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

Унікальність НАБУ

З моменту свого створення й до листопада 2021 року – внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» – НАБУ мало статус державного правоохоронного органу. Змінами до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» в листопаді 2021 року НАБУ набуло статусу центрального органу виконавчої влади зі



спеціальним статусом. Втім, положення закону, в яких визначалися цілі Національного бюро, гарантувалися інституційна та операційна незалежність не зазнали суттєвих змін. На НАБУ покладалося протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненим вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Від уже існуючих «старих» та «нових» силових структур, як-от: Національної поліції та СБУ, Державного бюро розслідувань, Національне бюро відрізняє низка характеристик, які сукупно визначають унікальність інституції.

«Загалом, ми від початку були націлені на створення НАБУ як операційно незалежної інституції, щоб ми могли автономно забезпечувати розслідування без залучення інших правоохоронних органів. Мається на увазі слідство, оперативно-технічну складову, силову складову, якщо потрібно. І, виходячи з цієї концепції, ми створювали цей орган».

[Артем Ситник, перший Директор НАБУ](#)

Національне бюро – перший правоохоронний орган незалежної України, створений з нуля. Національне бюро було сформованим та розпочало роботу у максимально стислі терміни – 8 місяців. Унікальними для правоохоронних органів України є система гарантій функціональної та оперативної незалежності НАБУ, закріплена в законі. Саме незалежність Національного бюро є базовою засадою, яка визначає спроможність інституції протистояти тиску у процесі розслідування корупційних злочинів, вчинених топкорупціонерами, та притягати їх до відповідальності. Її забезпечують такі норми за-

кону, як-от: особливий порядок конкурсного відбору Директора Бюро та вичерпний перелік підстав припинення його повноважень; конкурсні засади відбору працівників, окрім першого заступника та заступника Директора; порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення; засоби забезпечення особистої безпеки працівників, їх близьких родичів, майна тощо.

Гарантією незалежності Національного бюро є також норми закону, які прямо забороняють незаконне втручання в роботу НАБУ посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб. Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення, що стосуються питань досудового розслідування в конкретному кримінальному провадженні і не передбачені КПК, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі виникнення такої ситуації працівник НАБУ зобов'язаний невідкладно поінформувати про це Директора в письмовій формі.

Національне бюро має унікальну систему кадрового відбору, побудовану за кращими зразками правоохоронних агенцій світу.

Під час підбору працівників враховуються не лише знання законодавства, а й рівень аналітичних, оперативних та психофізичних здібностей кандидатів на посади. Всі призначення, крім посад заступників Директора, відбуваються за результатами відкритого прозорого конкурсного відбору за участі громадськості – через участь членів Ради громадського контролю при НАБУ у роботі конкурсних комісій, перевірці повідомлень від громадян про факти невідповідності способу життя кандидата на посаду етичним нормам НАБУ.

Національне бюро є першим в Україні правоохоронним органом, де з'явилася нова професія – детектив. Вона об'єднала функціонал слідчого та оперативного працівника завдяки чому відбулося зростання ефективності роботи: всі детективи мають однакові повноваження щодо виявлення, розкриття та розслідування злочинів; покращилася координація розслідувань та обміну інформацією по справах у провадженні; зменшилася внутрішня бюрократія завдяки єдиній системі підпорядкування; створені умови для конструктивного вирішен-

ня поточних робочих проблем і, відповідно, покращення якості розслідування.

«Щодо інституту детектива – я розумів потенціал цієї посади. І ми витратили, мабуть, рік поки відбулась така, можна сказати, універсалізація персоналу, коли слідчі навчилися бути оперативниками, а оперативники – слідчими. Потім ця проблема зникла, тому що люди навчилися працювати як детективи, поєднуючи вже функції і слідчого, і оперативника. Але на початковому етапі це було достатньо важко».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

У Національному бюро також створені підрозділи криміналістики та аналітики, оперативно-технічного супроводу, спеціальних операцій. Працівники криміналістичної лабораторії НАБУ – єдині в Україні сертифіковані експерти з комп'ютерно-технічних досліджень за критеріями Міжнародної асоціації спеціалістів із комп'ютерних роз-

слідувань. У структурі Антикорупційного бюро також функціонує Управління аналітики та обробки інформації. Цьому підрозділу немає аналогів у структурі правоохоронних органів України. Аналітики, як і детективи, мають доступ та використовують у роботі понад 100 основних державних реєстрів та баз даних, застосовують інноваційні технології та переймають передовий досвід правоохоронців із усього світу.

Унікальним для українських правоохоронних органів є ще один підрозділ НАБУ – Управління внутрішнього контролю. Його завдання полягає в поперед-

женні, виявленні та розслідуванні правопорушень у діяльності працівників Бюро. Детективи внутрішнього контролю проводять службові розслідування; здійснюють перевірки на доброчесність та моніторинг способу життя; слідкують за дотриманням вимог закону із декларування майна працівниками, запобігання конфлікту інтересів або своєчасного його вирішення у законний спосіб; забезпечують дотримання всіма працівниками правил етичної поведінки. Національне бюро стало першим в Україні та одним із перших в Європі правоохоронним органом, чия система протидії корупції відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016.

Національне бюро тісно взаємодіє з інституціями громадянського суспільства. Щороку шляхом інтернет-голосування до складу Ради громадського контролю обираються 15 представників громадських об'єднань антикорупційного спрямування. Вони беруть участь у роботі конкурсних комісій по підборі працівників; дисциплінарних комісій, на яких розглядаються питання застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ; розглядають звіти НАБУ і роблять вис-



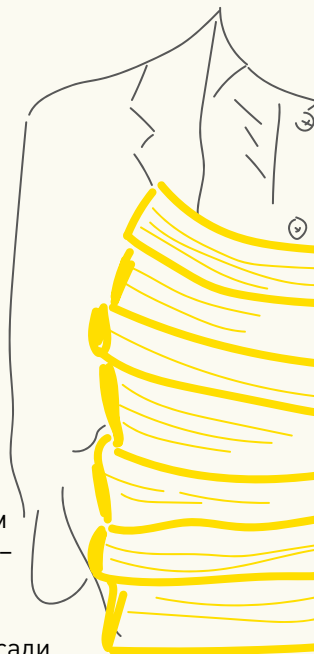
новок щодо них; заслуховують інформацію про діяльність та виконання планів інституції тощо. Національне бюро також реалізує принцип підзвітності в регулярному інформуванні громадськості про свою діяльність. Інституція щопівроку оприлюднює звіти про свою діяльність, забезпечує регулярне висвітлення результатів роботи на офіційному вебсайті та сторінках у соціальних мережах – Фейсбук, Твітер, Інстаграм, Телеграм та Ютуб.

2015 рік: перебіг конкурсу на посаду Директора Національного бюро

Процес відбору кандидатів на посаду Директора НАБУ став унікальним досвідом – вперше в історії незалежної України керівник правоохоронного органу, державний службовець категорії «А», обирався за результатами відкритого прозорого конкурсу. Унікальність події зумовлювалася значущістю посади Директора Національного бюро для забезпечення незалежності інституції. Йдеться про особливий порядок

конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпний перелік підстав припинення його повноважень, обмеження права обіймати посаду лише одним терміном – 7 років – без права на переобрання.

Принципи та засади проведення конкурсу були визначені Законом, розробленим низкою профільних неурядових організацій. Під їх тиском були ухвалені норми, які передбачали формування конкурсної комісії на паритетних засадах – по 3 особи – Президентом, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Це мало забезпечити обрання на посаду керівника НАБУ політично нейтрального фахівця, рівновіддаленого від усіх політичних сил та неформальних груп інтересів. Законом про НАБУ визначені такі вимоги до кандидата на посаду Директора: вища юридична освіта; стаж роботи за фахом не менше 10 років; досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях або міжнародних





організаціях не менше п'яти років; володіння державною мовою та здатність за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Закон також визначав перелік обмежень, відповідно до яких

особа не могла бути призначеною на посаду керівника Національного бюро. Окрім типових для органів державної влади обмежень до участі у конкурсі не допускалися особи, які не пройшли перевірку в порядку, встановленому законом про очищення влади; впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі входили до складу керівних органів політичної партії або знаходилися з нею у трудових чи інших договірних відносинах.

До складу конкурсної комісії з обрання директора НАБУ увійшли 9 осіб: Р. Чубаров, Є. Захаров, Я. Грицак, Й. Зісельс, О. Яновська, Ю. Бутусов, Є. Нищук, В. Мусіяка та Д. Кеслер. Оголошення про проведення конкурсу було оприлюднене

12 січня 2015 року на сайті Президента України. Етап прийому документів тривав 30 днів, впродовж яких до участі в конкурсі зголосилося 186 кандидатів. За результатами перевірки документів на відповідність вимогам, значна частина кандидатів відсіялася та до участі в змаганнях за обіймання посади допустили близько 100 осіб. Їх заяви та біографічні довідки розмістили у відкритому доступі на сайті Президента України.

На наступному етапі конкурсу відібрали 21 особу, які найповніше відповідали оприлюдненим комісією вимогам. Підставою для їхнього відбору стали фахові здобутки кандидатів, зазначені в їхніх анкетах та інших поданих документах.

Третій етап передбачав поглиблену співбесіду на фахові теми. Кожен кандидат упродовж 45 хвилин повинен був висвітлити свою позицію з таких питань: критерії відбору персоналу НАБУ, зокрема на керівні посади; ситуації та чинники, які можуть вплинути на незалежне виконання кандидатом службових обов'язків директора; дві сильних якості для роботи на посаді директора і дві слабкі – які можуть завадити роботі на цій по-

саді; першочергові організаційні заходи на посаді директора, крім підбору кадрів; власне розуміння феномену корупції та визначення пріоритетів директора НАБУ в розслідувальній діяльності; заходи із формування довіри громадськості до інституції; критерії оцінювання ефективності роботи НАБУ через рік після призначення; приклади, які свідчать про факти боротьби з корупцією кандидата на посаду Директора. За результатами цієї співбесіди конкурсна комісія 7 квітня 2015 року затвердила 2 кандидатури на посаду

Директора Національного бюро – Артема Ситника та Миколу Сірого. На цьому етапі конкурсу А. Ситник здобув перемогу над своїми головними конкурентами – Миколою Сірим – адвокатом експрем'єр-міністра Юлії Тимошенко та чинним депутатом фракції «Блок Петра Порошенка» Віктором Чумаком. Перевагами Артема Ситника комісія визнала відсутність зв'язків із будь-якою політичною силою і досить рідкісне поєднання молодого віку та значного досвіду роботи слідчим, що є вкрай важливим для НАБУ як спеціалізованого правоохоронного органу. Після проходження спеціальної перевірки



кандидатами-переможцями Президент України зустрівся з ними 14 квітня 2015 року. Під час зустрічі Президент обговорив з кандидатами такі питання, як-от: стратегії та ключові елементи антикорупційної діяльності; основні особливості роботи нового органу та його взаємодії як з прокуратурою, так і з іншими органами державної влади; ознайомлення та адаптування найкращого іноземного досвіду в роботі НАБУ. За результатами співбесіди Президент України 16 квітня 2016 року призначив Артема Ситника Директором Національного бюро.

Підсумовуючи можна зазначити, що перебіг відбору кандидатів конкурсною комісією, в цілому, відповідав принципам прозорості та відкритості – біографічні довідки про кандидатів на посади оприлюднені на офіційному сайті Президента України, засідання комісії та інтерв'ю з претендентами транслювали в прямому ефірі; учасники фінального етапу відбору пройшли антикорупційну та люстраційну перевірки та були зобов'язані опублікувати свої майнові декларації за 2014 рік.

Відкритість процесу для громадськості, чіткі та зрозумілі критерії відбору кандидатів, обмежена роль державних органів влади, максимальна нейтралізація політичної заангажованості у виборі кандидатів відрізняли обрання голови НАБУ від установлених на той час у країні практик призначення чиновників.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура – складова цілісної системи розслідування корупційних злочинів

Спеціалізована антикорупційна прокуратура є одним із ключових органів у системі боротьби з топкорупцією. Національне бюро та САП займаються розслідуванням найбільш суспільно небезпечних корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями країни. На першому етапі реалізації антикорупційної реформи 2014 року сама спроможність початку розслідувань НАБУ визначалася створенням та стартом роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Без процесуального керівництва з боку прокурора САП розслідування кримінальних справ детективами Національного бюро є протизаконним, оскільки відповідно до законодавства дозвіл детективам НАБУ на початок розслідування надає лише прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. До основних його повноважень належить також процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, ухвалення рішень про скерування до суду обвинувального акта, підтримка державного обвинувачення в суді.

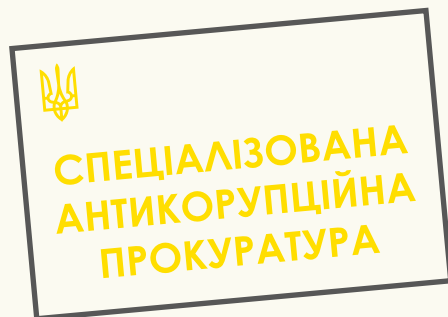
«Справжній ризик для НАБУ це якщо його не буде підтримувати однаковою мірою справедливо обраний і чітко функціонуючий незалежний антикорупційний прокурорський орган. Тому я вважаю, що головний виклик зараз якомога швидше сформулювати офіс антикорупційного прокурора, який буде працювати пліч-о-пліч з НАБУ».

[Джованні Кесслер](#)

На старті реалізації антикорупційної реформи 2014 року дуже багато сподівань пов'язувалося з утворенням НАБУ та САП. Водночас існували побоювання щодо того, чи дозволять «новим» органам діяти незалежно від політичних впливів. Необхідним підґрунтям належного функціонування САП стало забезпечення її інституційної незалежності. Інструментом, що обмежує можливості зовнішнього впливу з боку Генеральної прокуратури (пізніше Офісу Генерального прокурора) та інших державних органів, стало надання САП автономного статусу в загальній системі прокуратури. Так, Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень. Ще одним запобіжником впливу на керівництво САП є заборона нормами закону переведення до іншого підрозділу ГПУ, регіональної чи місцевої прокуратури керівника САП, його першого заступника і заступника без їх згоди впродовж 5 років – строку, на який їх було призначено. Об'єктивно

зменшує можливість впливу на інституцію в цілому територіальне відокремлення прокурорів САП від Офісу Генерального прокурора – відповідно до закону про прокуратуру приміщення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури знаходяться поза службовими приміщеннями ОГП і сьогодні це окреме від інших підрозділів прокуратури та від НАБУ приміщення.

Ще однією гарантією забезпечення незалежності прокурорів САП є процедура відбору кандидатів на адміністративні посади – призначення відбувається за результатами відкритого конкурсу. Він складається з трьох етапів: тестування на знання законодавства (професійний тест), тестування загальних здібностей та співбесіди. На посади заступника Генерального прокурора – керівника САП, його першого заступника та заступника призначення здійснюється Генеральним прокурором, а на посади керівника підрозділу САП та його заступника – керівником САП. Запобіжником від наповнення «нового» антикорупційного органу «старими» кадрами стали обмеження, визначені законом про прокуратуру. На службу до Спеціалізованої



антикорупційної прокуратури не можуть бути прийняті особи, які впродовж 5 років до дня набрання чинності Законом України «Про прокуратуру», працювали (проходили службу) у спеціально уповноважених підрозділах по боротьбі з корупцією в органах прокуратури, МВС, податковій міліції, СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах.

Перший конкурс з відбору кандидатів на адміністративні посади в САП розпочався 7 жовтня 2015 року та відбувався в 4 етапи. До конкурсу допустили 282 кандидатів. За результатами тестування до співбесіди допустили 128 претендентів, а вже після співбесіди кількість кандидатів зменшилася до 21 особи. 27 листопада 2015 року комісія остаточно обрала сімох канди-

датів на посаду керівника САП і того ж дня методом голосування визначила двох кандидатів-переможців для подання Генеральному прокурору. За результатами співбесіди Генеральний прокурор 30 листопада 2015 року призначив Назара Холодницького керівником САП. Кандидатів на всі вакантні адміністративні посади в САП призначили за результатами співбесід у грудні 2015 року.

У процесі проведення розслідувань Національним бюро та САП постала необхідність упорядкувати взаємодію. Інституції спільно опрацювали правила взаємодії та закріпили їх у документі – Порядок взаємодії, співпраці та координації дій під час проведення досудового розслідування та нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування (Меморандум)⁴. Цим документом фактично закріплені взаємні обов'язки сторін у межах кримінального провадження, що не знайшли свого відображення у КПК. Наприклад, чинний кодекс передбачає, що у разі складення повідомлення слідчим він має погодити його з прокурором. Однак КПК не містить жодних вказівок щодо форми такого погодження, процедури направлення на погодження,

термінів тощо. Меморандум став інструментом впорядкування співпраці між двома структурами, створив підґрунтя для узгодження розбіжностей у позиціях прокурора та детектива щодо особливостей розслідування того чи іншого провадження. Крім того, Меморандум став важливим інструментом для упорядкування зовнішньої комунікації НАБУ та САП.

«Те, що САП не має справжньої автономії, негативно впливає на ситуацію з розслідуванням корупційних злочинів, вчинених посадовцями вищої ланки.

Історія з конкурсом на нового керівника САП відверто ганебна і, вочевидь, не наближає Україну до стандартів ЄС, членства в якому ми прагнемо».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Дострокова відставка керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, ініційована ним у серпні 2020 року, виявила проблему, яка стала серйозним викликом для функціонування



обох інституцій. Суперечності в нормах закону про прокуратуру та положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, ухвалених в період 2014-2015 років, призвели до звуження повноважень виконувача обов'язків керівника САП-першого заступника керівника до суто номінальних. Водночас до Генерального прокурора перейшли такі повноваження керівника Спеціалізованою антикорупційної прокуратури, як-от: призначення груп прокурорів, підписання санкцій

стосовно низки осіб, підписання підозр, підписання процесуальних документів, погодження клопотань стосовно депутатів, суддів, адвокатів, затвердження внесення відомостей в Єдиний реєстр досудового розслідування (ЄРДР) тощо. Нормативно-правова невизначеність строків проведення конкурсного відбору на посаду керівника САП заморозила ситуацію на невизначений термін. У підсумку Спеціалізована антикорупційна прокуратура втратила свою автономію і вже понад рік рішення щодо розслідувань кримінальних корупційних правопорушень топ-посадовців приймає Головний прокурор — посада, яка в Україні, по суті, є політичною.

Обрати заміну керівникові САП, що пішов у відставку, мала конкурсна комісія до 30 листопада 2020 року. Однак політизація формування її особового складу, різне розуміння членами комісії критеріїв фахового та етичного оцінювання кандидатів призвело до гальмування її роботи. Станом на початок листопада 2021 року на посаду керівника САП претендують 2 кандидати, однак комісія досі не визначилася остаточно, хто з них обійме цю посаду, а хто стане його першим заступником.



НАЦІОНАЛЬНЕ
АНТИКОРУПЦІЙНЕ
БЮРО УКРАЇНИ



3

Інституційне
становлення НАБУ

Побудова організаційної структури Національного бюро, запровадження системи відбору кадрів на конкурентних засадах

«НАБУ — це сформований потужний орган. І я з гордістю можу сказати, що я передаю наступному керівнику дієву інституцію зі сформованою професійною командою, яка здатна адаптуватися до нових викликів. Важливим є збереження інституційної незалежності НАБУ як запоруки спроможності викривати топкорупцію».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Практичні кроки зі створення Національного бюро розпочалися у квітні 2015 року після призначення Президентом України Артема Ситника на посаду Директора НАБУ. До кінця місяця була затверджена структура Національного бюро, яка створювалася з урахуванням кращих зразків закордонних правоохоронних органів. Операційна автономія інституції забезпечувалася наявні-

стю в організаційній структурі не лише підрозділів детективів, але й підрозділів аналітиків, оперативного супроводу та підтримки, спеціальних операцій.

Чисельність штату Національного бюро визначена у профільному законі і становить 700 осіб, з яких детективами є лише 247¹. Підрозділи детективів працюють у тісній взаємодії з підрозділами аналітики та обробки інформації, які забезпечують аналітичний супровід проваджень, а також здійснюють збір і обробку даних з використанням сучасних методів отримання та аналізу інформації на предмет виявлення ознак кримінальних корупційних правопорушень. Якість проваджень, що розслідуються детективами, додатково забезпечується можливостями підрозділів оперативного супроводу та підтримки, адже часто вимагають використання спеціальних засобів для аналізу складних фінансових транзакцій, контрактів та бізнес-операцій. Викриття корупційних груп шляхом агентурного проникнення в їх склад здійснюється підрозділом негласних штатних співробітників Національного бюро.

Взаємодію з громадянами, прийом скарг і заяв в регіонах забезпечують територіальні управ-

ління НАБУ – Львівське, Одеське та Харківське. Вони не мають статусу юридичних осіб та в питаннях проведення розслідувань діють узгоджено з підрозділами детективів центрального офісу. Сукупно працівники трьох територіальних управлінь становлять приблизно 10% від встановленої законом граничної чисельності штату НАБУ. Решта підрозділів Національного бюро, наприклад, документообігу, бухгалтерського обліку та звітності й ін. забезпечують діяльність фронт-офісу та є типовими для державних органів.

Розпорядження Директора Національного бюро від 27 квітня 2015 року про проведення конкурсу на заміщення перших 15 керівних посад стало історичною віхою початку формування кадрового складу Національного бюро. Ухвалення положень про Раду громадського контролю та порядок її формування забезпечило виконання вимог профільного закону щодо участі в роботі конкурсних комісій членів РГК. Впродовж другої половини травня – початку червня події розвивалися динамічно: відбулися перші вибори РГК, її перше засідання та делегування до конкурсної комісії 3 членів; наказом

Директора Національного бюро затверджено склад першої комісії з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад.

На початковому етапі організаційного та кадрового становлення Національному бюро довелося одночасно вирішувати поточні проблеми з організації роботи та визначатися зі стратегією свого розвитку. Своєчасних і результативних відповідей потребувала низка викликів.

«Пам'ятаю, як ми з Гізо Углавою (перший заступник Директора – прим.) тоді малювали перші схеми організаційної та функціональної структури НАБУ... Тому що крім закону, який задає формальні рамки, потрібно було напрацювати підходи до формування команди».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Створення організаційної та кадрової структури НАБУ відбувалося в умовах перманентного реформування системи державного управління України. Лише впродовж трьох перших років існування Національного бюро

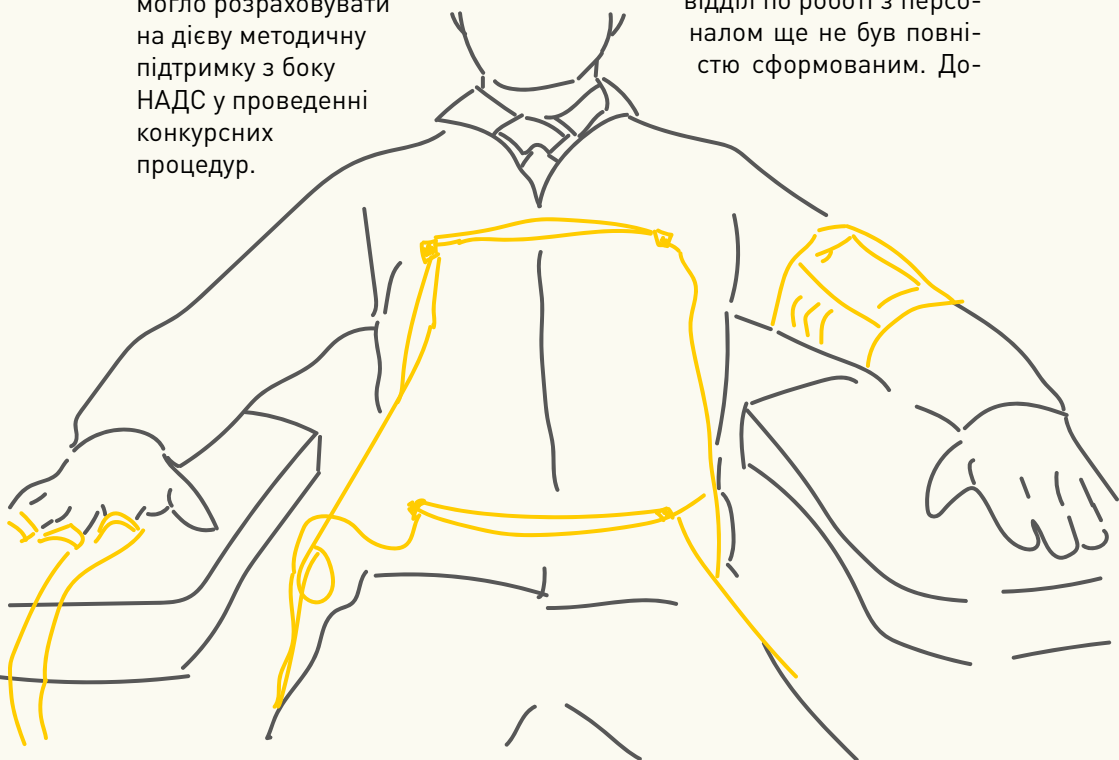
(2015-2018 років) ухвалені два стратегічних документи щодо реформування системи державної служби та державного управління, в які продовжували вносилися численні зміни. А запровадження тестування в загальнонаціональному масштабі як етапу конкурсу на посади державної служби передбачалося лише з 2018 року. У першій половині 2015 року Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) ще не завершило проголошені реформи й не було готове надати НАБУ необхідну методичну допомогу. Відповідно навесні 2015 року Національне бюро не могло розраховувати на дієву методичну підтримку з боку НАДС у проведенні конкурсних процедур.

«Серед правоохоронних органів ми першими проводили процедури підбору персоналу на підставі прозорих і справедливих конкурсних засад.

І нині ми є визнаними лідерами у цій сфері – до нас часто звертаються за консультаціями представники підрозділів по роботі з персоналом інших правоохоронних органів».

Олена Саморай, начальник відділу по роботі з персоналом НАБУ

НАБУ вирішувало ці проблеми в умовах, коли відділ по роботі з персоналом ще не був повністю сформованим. До-



помога та підтримка міжнародних партнерів і громадськості відіграла важливу роль в досягненні швидкого результату кадрового та організаційного становлення Національного бюро. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Міжнародне бюро по боротьбі з наркотиками та захисту правопорядку США (INL), «ОС Україна» взяли участь у розробці тестів і проведенні першого етапу складання кваліфікаційного іспиту – тестування зі знання законодавства. «ОС Україна» розробила тести для другого й третього етапів іспиту – тестування загальних здібностей (General Skills) та психологічне тестування – та провели його за організаційної підтримки INL.

Проведення другого та третього етапів іспиту – тестування загальних здібностей (General Skills) і психологічне тестування – забезпечило INL. Пріміщення та обладнання для проведення тестування надали Київський національний університет імені

Тараса Шевченка та Національна академія державного управління при Президентові України. Процедура відбору осіб для роботи під прикриттям складається з таких самих етапів – тестування на знання законодавства, тестування загальних здібностей, психологічне тестування, співбесіда – та відрізняється відсутністю публічного оголошення персональної інформації про кандидатів і результатів відбору. Правовою підставою поширення положення про таємність щодо факту роботи негласним співробітником оперативного розділу є законодавство України про державну таємницю.

Результати аналізу конкурсів 2015 року свідчать, що НАБУ вдалося в короткі терміни вирішити неординарні як для правоохоронних органів, так і органів державної служби завдання: сформувати кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади державної служби в умовах її трансформування; визначити загальні вимоги до профіля посади детектив та деталізувати кваліфікаційні вимоги відповідно до спеціалізації структурного підрозділу – підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю, підрозділу аналітики й обробки інформації.

НАБУ є одним з найбільш затребуваних роботодавців у державному секторі країни: на одну вакансію претендують 30-35 осіб. Станом на 21.12.2021 сукупно на вакансії в НАБУ подавалося понад 35 тис. осіб

Становлення системи розвитку фахового потенціалу працівників НАБУ

На підставі сформованих НАБУ кваліфікаційних вимог із залученням найкращих вітчизняних фахівців, розроблено базові курси підготовки детективів. Для розбудови кадрових і ресурсних спроможностей НАБУ регулярну технічну допомогу Україні надавали міжнародні партнери зі Сполученого Королівства Велика Британія та Північна Ірландія, США, Канади, Японії, Фінляндії, Грузії та інших країн. На базових курсах детективи Національного бюро засвоювали, зокрема й на прикладах кращих закордонних практик, сучасні методи та принципи ведення розслідувань; прийоми фінансової розвідки, роботи з відкритими базами даних, методи комп'ютерно-технічних досліджень; методи виявлення, запобігання та боротьби з корупційними правопорушеннями у сфері державних закупівель; тонкощі психофізіологічної детекції брехні та інструментарію здійснення внутрішнього антикорупційного контролю; ме-

тодику проведення заходів кібербезпеки та опановували найсучасніше в галузі програмне забезпечення тощо.

Втім, Національне бюро гостро відчуває брак кадрових ресурсів, спричинений обмеженням граничної кількості працівників до 700 осіб. Наприклад, на рівні територіальних управлінь (ТУ) Національного бюро – Львівського, Одеського та Харківського. Їхня юрисдикція поширюється на територію, що охоплює від 4 до 8 областей України. ТУ відповідають за прийом та обробку скарг і 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 функцій інформування місцевого населення про роботу НАБУ та проведення розслідувань у справах, що перебувають у віданні працівників територіального управління. Обмеження кількості працівників підвищує складність проведення оперативних дій, зокрема у забезпеченні координації діяльності з міжнародними партнерами.

«Я розумів, що обмеження штату в 700 людей не дозволить створити 7 територіальних управлінь. І навіть наші територіальні управління, що існують, в принципі дуже обмежені у своїх можливостях. Фактично, вони виконують функцію штаб-квартири НАБУ в регіоні. Ми змушені були детективів підпорядковувати центральному офісу в Києві, тому що САП – лише в Києві».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Проблема браку кадрів у НАБУ вирішувалася і продовжує вирішуватися завдяки усвідомленню працівниками місії інституції, високому фаховому рівню, застосуванню сучасних методів розслідувань та запровадженню інноваційних підходів в організації роботи. Для забезпечення НАБУ кадрами найвищого фахового рівня створено систему навчання та підвищення кваліфікації працівників, яка продовжує розвиватися та вдосконалюватися. Однак самі умови її становлення перетворилися на виклик для НАБУ – темпи модернізації державного управ-

ління у цій сфері «не встигали» за потребами Національного бюро. Зокрема, запровадження методики визначення потреб у навчанні державних службовців у країні на основі оцінювання їх професійної компетентності заплановане лише на I квартал 2019 – IV квартал 2021 року.

«Виходячи з обмеження ми від самого початку намагалися максимально інвестувати в розвиток людей, аби підвищити ефективність розслідувань. В результаті це дозволило, приміром, скоротити підготовку аналітичних досьє на фігурантів з одного дня до 1-2 годин. Це стало можливим завдяки забезпеченню належними технологічними рішеннями та розвитком відповідних навичок».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Аналіз досвіду, набутого в результаті проведення першої хвилі набору працівників, ліг в основу створення унікальної системи відбору, навчання та підвищення кваліфікації працівників Націо-

нального бюро. Станом на 2016 рік у НАБУ стартувала реалізація Стратегії управління людськими ресурсами. Під час її підготовки враховувалися результати аналізу сильних і слабких сторін кадрової політики, реалізованої Національним бюро на перших етапах формування: проведенні конкурсного відбору; організації навчання та підвищення кваліфікації; плануванні роботи персоналу та його оцінюванні; налагодженні системи внутрішніх комунікацій. Основними завданнями Стратегії були визначені: формування команди орієнтованих на результат односторонніх, здатних ефективно взаємодіяти для реалізації місії інституції; фаховий та особистісний розвиток працівників; на-

дання працівникам ефективних цифрових сервісів.

Відповідно до цілей Стратегії Національне бюро обрало впровадження системи навчання всіх працівників на базі моделі компетенцій. Її ефективність дозволяє не тільки оцінити рівень компетентності окремого державного службовця, але й розробити для нього індивідуальні плани професійного розвитку. З цією моделлю тісно пов'язана оцінка службової діяльності працівників, що враховує кращі світові практики та спрямована на визначення пріоритетів розвитку персоналу у відповідності до стратегічних цілей Національного бюро.

Сучасна система оцінювання державних службовців була створена в НАБУ в стислі терміни. В ній міститься складова, що передбачає активну участь працівника у визначенні достатності його компетенцій для виконання посадових обов'язків – самооцінка. Також передбачене її обговорення з безпосереднім керівником і керівником структурного підрозділу. Для забезпечення максимальної об'єктивності оцінювання та виявлення сфер подальшого розвитку працівників практикуєть-



ся «зворотній зв'язок». Це відгук колег щодо знань, професійних та особистісних навичок (проявляються, наприклад, у проєктній роботі чи розслідуванні) або за певний період часу (наприклад, рік), рекомендації працівнику щодо їх розвитку. Запроваджені методики оцінювання роблять доступним для кожного працівника самостійний аналіз ефективності використання наявних у нього ресурсів; визначення компетенцій, яких слід набути; обговорення цих питань з безпосереднім керівником і керівником структурного підрозділу; отримання оцінки колег, а, за потреби, і консультаційної підтримки працівників відділу по роботі з персоналом.

Орієнтованість працівників НАБУ на професійний і особистісний розвиток є одним із критеріїв відбору кандидатів на посади. Конвертація фаховості персоналу в ефективність роботи інституції

забезпечується річним плануванням діяльності. Застосування інноваційного в державному управлінні принципу співвідношення індивідуальних цілей з цілями організації – принцип каскадування, дозволяє деталізувати цілі Національного бюро для структурних підрозділів. Останні ж деталізуються до рівня індивідуальних завдань працівника. Завдяки застосуванню саме цього принципу кожен член колективу чітко уявляє свій внесок у досягнення цілей організації; планує використання часу та ресурсів згідно з пріоритетами своєї діяльності; визначає напрями свого подальшого розвитку.

З нарощуванням фахового потенціалу працівників Національного бюро набуває розвитку й система наставництва. Навчання або підвищення кваліфікації працівників НАБУ зазвичай не завершується отриманням відповідного сертифіката або

В Національному бюро працюють:

- єдині в Україні експерти з комп'ютерно-технічних досліджень, сертифіковані за критеріями Міжнародної асоціації спеціалістів з комп'ютерних розслідувань (*The International Association of Computer Investigative Specialists (IACIS)*);
- тренер з психофізіологічної детекції брехні, що надає право здійснення базової підготовки інших фахівців-поліграфологів та оцінки якості їх роботи;
- членкиня Американської асоціації поліграфологів – провідної організації у сфері поширення передового досвіду та кращих світових практик здійснення досліджень із застосуванням поліграфа.

диплому. Набуті знання та досвід передаються колегам – у процесі спільної роботи, під час тренінгів, консультацій, розробки стандартизованих форм проведення процесуальних дій. Для новопризначених працівників створена програма підтримки, яка ґрунтується на взаємодії досвідчених працівників НАБУ з новопризначеними – менторство. У процесі взаємодії відбувається передача знань, навичок, умінь, необхідних для більш швидкої адаптації новопризначених до робочих процесів. Основною метою організації менторства в Національному бюро є здійснення комплексу заходів щодо професійної підтримки та забезпечення оптимальної адаптації до умов роботи / служби, допомога у формуванні, розвитку професійних та особистих якостей, необхідних для виконання покладених завдань.

За шість років безперервного підвищення кваліфікації та набутого досвіду впровадження сучасних методів розслідувань працівники Національного бюро стали визнаними фахівцями у сфері кримінальної юстиції. Вони є бажаними учасниками науково-практичних конференцій, фахових та публічних дискусій за проблематикою: підвищення

ефективності досудового розслідування, потенціалу впровадження стандартів досудового розслідування, ефективності процесуального інтерв'ю для отримання кількісно більшої та водночас надійної та достовірної інформації тощо.

Впровадження цифрових технологій дозволило оптимізувати роботу персоналу, підвищити ефективність робочих та операційних процесів. У НАБУ з перших місяців роботи впроваджена система електронного документообігу АСКОД. Вона дозволила суттєво зменшити навантаження на працівників у забезпеченні службового документообігу, опрацюванні вхідної та внутрішньої кореспонденції, звернень громадян, запитів тощо. НАБУ також підключене до Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ), яка, зокрема, забезпечує підвищення ефективності та оперативності ухвалення управлінських рішень та скорочення витрат державного бюджету за рахунок переходу на безпаперовий обмін документами.

У 2020 році в Національному бюро розпочато впровадження модулю «Щорічне оцінювання діяльності» системи

IT-Enterprise. Він дозволяє перевести з паперового в електронний формат увесь процес оцінювання персоналу: визначення річних завдань та оцінювання якості їх виконання; виявлення потреб у професійному навчанні; розробці індивідуальних програм навчання та розвитку. IT-Enterprise забезпечує можливість ведення профілю (особистого кабінету) працівником НАБУ, в якому розміщені доступні до перегляду дані. Модуль системи управляється однією особою – працівником відділу по роботі з персоналом.

«Я пишаюся командою, яку ми сформували. Адже попри свою небагаточисельність, вона стала реальною загрозою для тисяч корумпованих чиновників».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Значний потенціал пришвидшення процесів кримінальних розслідувань та відчутного зменшення «паперового» навантаження на детективів має інформаційно-телекомунікацій-

на система оптимізації досудового розслідування антикорупційних органів України – ECase Management System, розроблена за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні. Система інтегрована з Єдиним реєстром досудових розслідувань та системами судових органів, що дозволить НАБУ, САП та ВАКС взаємодіяти онлайн. Очікуваним результатом запровадження eCase є пришвидшення часу та підвищення якості досудового розслідування. Для експлуатації «eCase» вже створені необхідні правові підстави – 1 червня 2021 року Верховна Рада України ухвалила відповідні зміни до Кримінального процесуального кодексу. Станом на початок грудня 2021 року розпочалася експлуатація системи в НАБУ та САП, і вже 16 грудня в eCase зареєстроване перше кримінальне провадження.

У Національному бюро щорічно проводиться опитування працівників. Його метою є впровадження ефективного інструментарію визначення рівня залученості, збору думок та пропозицій щодо найбільш актуальних тем і аспектів роботи НАБУ: ефективнішого використання потенціалу структурних підрозділів;

завершення автоматизації робочих процесів; покращення взаємодії з іншими правоохоронними органами тощо. Директор Національного бюро щорічно презентує результати опитування працівниками НАБУ та, під час ухвалення рішень, бере до уваги висловлені пропозиції й зауваження, регулярно інформує про це колектив.

Запровадження інструментів забезпечення доброчесності працівників та запобігання внутрішній корупції

Забезпечення одного з пріоритетів діяльності НАБУ – дотримання працівниками принципу верховенства права та найвищих етичних стандартів поведінки, запобігання корупції всередині інституції – стало основним завданням для Управління внутрішнього контролю (УВК). Підрозділ робить значний внесок у функціонування НАБУ як організації, що керується принципом доброчесності, завдяки унікальності функціоналу, якого не мають органи внутрішнього контролю жодного українського

правоохоронного органу. З-поміж правоохоронних органів країни лише УВК Національного бюро надані комплексні повноваження проводити заходи із запобігання корупції, оперативно-розшукові та досудові розслідування.

«Система управління заходами протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України визнана кращою у Європі».

За результатами проведеного у квітні 2019 року аудиту на відповідність міжнародному стандарту ISO 37001:2016 НАБУ посіло перше місце серед європейських організацій. Відповідна нагорода вручена на заході у м. Брюссель (Бельгія) 3 жовтня 2019 року».

Система протидії корупції НАБУ визнана найкращою в Європі

До обов'язків Управління внутрішнього контролю зокрема входять: розгляд заяв та скарг на дії працівників; моніторинг способу життя та проведення перевірок на доброчесність; управління ризиками, як-от про-



ведення внутрішніх перевірок, та інституційна безпека. Крім того, УВК відає проведенням перевірок працівників НАБУ на поліграфі.

З метою забезпечення доброчесності, політичної нейтральності, відповідальності, законності, професіоналізму та незалежності в Національному бюро впроваджено [Кодекс професійної етики працівника НАБУ](#). Правила містять опис ситуацій конфлікту інтересів та пропонують детальний пе-

релік дій, які необхідно виконати працівнику. Для їхнього кращого ознайомлення із положеннями професійної етики та антикорупційного законодавства УВК спільно з експертами ЕУАСІ створили дистанційний онлайн-курс «Основи етичної поведінки працівників Національного антикорупційного бюро України». Результати навчання є складовою щорічної оцінки працівника.

У 2019 році НАБУ почало впроваджувати систему внутрішнього контролю на основі інтегрованої моделі COSO (the Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission). У II півріччі 2019 року створено Сектор внутрішнього аудиту, завданням якого є проведення оцінок ефективності функціонування системи внутрішнього контролю; ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у планах; ризиків, які впливають на виконання функцій та завдань інституції. Понад 100 працівників НАБУ долучилися до процесу вдосконалення відомчої нормативної бази та управлінських процедур. У межах розбудови системи внутрішнього контролю передбачена реалізація Стратегії інституційної спроможності та кадрового по-

тенціалу і плану дій для її виконання до 2023 року.

Для колективу НАБУ останніх шість років були насичені подіями, важливими для кожної людини – опанування нової спеціальності, фахове та особистісне зростання, досягнення професійних успіхів спільно з колегами-однодумцями. Підґрунтям такого успіху стало неухильне дотримання принципів діяльності, визначених у профільному законі; сучасні методи впровадження інноваційних рішень у сфері державного управління; використання успішного міжнародного досвіду; запровадження цифрових технологій. І найголовніше – дотримання професійної етики. Необтяженість інституційною пам'яттю дозволила Національному бюро уникнути занурення у тривалі складні та малоефективні процеси реформування, в яких перманентно перебували «старі» правоохоронні органи та державна служба України. Національному бюро вдалося використати можливості, надані побудовою інституції «з нуля», аби створити систему кадрового відбору за зразками кращих правоохоронних агенцій світу, яка не має аналогів в Україні.

Утвердження НАБУ як суб'єкта реалізації міжнародної співпраці

**«Для НАБУ важливо
нарощувати свою
спроможність щодо співпраці
з іншими правоохоронними
та антикорупційними
відомствами. Це дозволить Бюро
розраховувати на розширену
регіональну та міжнародну
мережу для ефективного
проведення транскордонних
розслідувань».**

*[Клеменс Мюллер, старший радник КМЄС
з питань боротьби з корупцією](#)*

Впродовж останніх років спостерігається тенденція суттєвого розширення міжнародного співробітництва в кримінально-правовій сфері. Її правовою основою є міжнародні та двосторонні договори, зокрема: Конвенція ООН проти корупції 1983 року, Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року з додатковими протоколами; Конвенція про правову допомогу та правові від-

носини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 року; Договір між Україною і Польщею про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах 1993 року тощо.

«У грудні 2015 року детективи НАБУ розпочали розслідування фактів заволодіння коштами ДП «НАЕК «Енергоатом» у розмірі 6,4 млн євро та ДП «Східний гірничо-збагачувальний комбінат» (СхідГЗК) – у розмірі 17,28 млн дол. США. Слідство вважає, що організатором обох корупційних схем виступив екснародний депутат України. У травні 2018 року обвинувальний акт стосовно нього та ще п'яти осіб скерували до суду».

[Справа ДП «НАЕК «Енергоатом»:](#)
[завершено розслідування стосовно ще](#)
[двох підозрюваних».](#)

Міжнародний напрям є одним із ключових у роботі НАБУ. Передусім це пов'язано з предметом розслідування НАБУ та його

підслідністю – розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, вчинених посадовцями вищої ланки, посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади тощо. Ці злочини вчиняють в Україні, однак завершують нерідко за її межами. Тож НАБУ мало отримати дієвий функціонал для отримання інформації про кінцевих бенефіціарів і рух виведених коштів у рамках кримінального процесу. З огляду на впливовість підслідних НАБУ осіб, важливо було забезпечити інституцію правом самостійного здійснення міжнародного правового співробітництва в рамках розслідувань. ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» (ст.17 п.17) таку опцію закріпив. Закон також уповноважив НАБУ від імені України надавати міжнародні доручення щодо проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, укладати угоди про співробітництво з питань його повноважень з іноземними і міжнародними правоохоронними органами та організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів в установленому законодавством України та відповідних держав порядку; створювати та брати

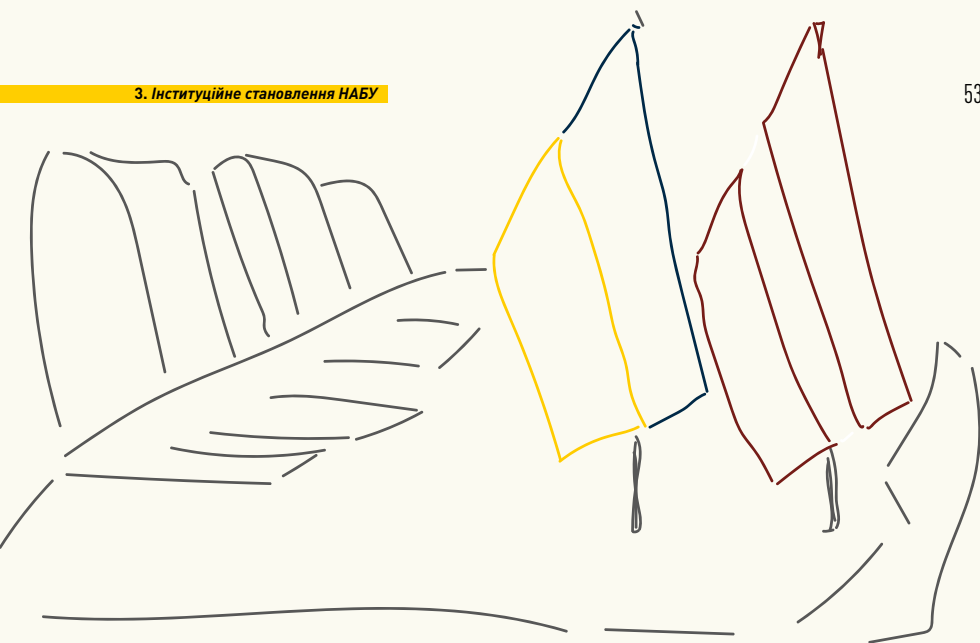
участь у міжнародних слідчих групах, залучати до роботи іноземних експертів у боротьбі з корупцією, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням своїх обов'язків.

У період з квітня 2015 року до листопада 2021 року НАБУ було єдиним правоохоронним органом, а з листопада 2021 року єдиним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який за законом отримав право здійснювати міжнародне співробітництво. До створення Національного бюро таке право було надане лише двом державним інституціям – Генеральній прокуратурі України (з січня 2020 року перейменована в Офіс Генерального прокурора) та Міністерству юстиції України. Надання НАБУ права на міжнародне співробітництво стало новелою не лише для правоохоронної системи України, але й для країн Європи та Північної Америки. Усталеність у державах

цих регіонів практики реалізації міжнародної співпраці органами прокуратури та/або міністерством юстиції створило об'єктивні передумови для виникнення нерозуміння закордонними партнерами повноважень Національного бюро у цій сфері. Відповідно, ще на старті діяльності НАБУ доклало значних зусиль для інформування іноземних партнерів про факт його створення, статус та повноваження, зокрема у сфері міжнародної співпраці. За результатами зусиль працівників Національного бюро за доволі короткий термін закордонні партнери стали сприймати НАБУ як компетентний орган, вартий довіри.

Активізація НАБУ в питаннях міжнародного співробітництва не зустріла підтримки з боку інших учасників цього процесу в Україні. Склалася парадоксальна ситуація, за якої, попри законний статус НАБУ як суб'єкта міжнародної співпраці, Міністерство

Станом на 30.06.2021 з метою викриття українських топ-корупціонерів НАБУ скерувало 1060 запитів до 78 країн світу, 707 із них виконано. Найчастіше детективи НАБУ зверталися до компетентних органів Латвії (149), Республіки Кіпр (82), Швейцарської Федерації (55), Федеративної Республіки Німеччина (53), Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії (50). За результатами міжнародної правової допомоги за кордоном у справах, які розслідують детективи Національного антикорупційного бюро України, арештовано рахунків на 128 млн доларів США, 8 млн євро і майже 3 млн франків.



закордонних справ України відмовлялося вносити відповідну інформацію до депозитаріїв міжнародних договорів — своєрідного головного міжнародного довідника. До нього звертаються компетентні органи інших держав в разі надходження запитів у межах МПД, аби пересвідчитися, що той чи інший орган має відповідні повноваження. Внесення НАБУ до відповідного депозитарію було суто технічним, а не юридичним питанням, однак його вирішення МЗС саботувало близько чотирьох років. Відтак НАБУ було вимушене знову і знову пояснювати міжнародним партнерам, що Національне бюро має відповідне право на МПД. Врешті-решт, це сприя-

ло налагодженню більш тісних взаємин із компетентними органами інших держав, однак на стадії становлення інституції відволікало ресурс, якого і так було обмаль.

Протидія внесенню Національного бюро в перелік інституцій, уповноважених на реалізацію міжнародної співпраці, активно використовувалася стороною захисту підозрюваних Національного бюро. Ними подавалися численні судові позови щодо отримання Національним бюро доказів нібито в незаконний спосіб – адже НАБУ, на їхню думку, не мало автономного права робити запити про МПД. Однак з цього питання жодного рішення на користь позивачів

суди не ухвалили – ні в Україні, ні за кордоном.

Питання права Національного бюро на міжнародну правову допомогу вирішилося в Україні остаточно після президентських виборів 2019 року. Ознайомившись із викладеними у листі поясненнями Директора НАБУ, новообраний президент доручив МЗС невідкладно поінформувати Раду Європи та Організацію Об'єднаних Націй про повноваження Національного бюро здійснювати міжнародну співпрацю і пряму комунікацію з компетентними органами іноземних держав, внести відповідні дані до депозитаріїв міжнародних договорів.

Ефективному міжнародному правовому співробітництву передуює, у тому числі, добре налагоджена міжнародна поліцейська співпраця. Національне бюро від самого початку свого становлення намагалося встановити робочі контакти з якомога більшою кількістю антикорупційних органів світу. Станом на грудень 2021 року Національне бюро уклало 15 угод про співпрацю з різними іноземними правоохоронними органами, з якими відбувається плідна взаємодія у форматі поліцейського

обміну інформацією, досвідом, реалізуються спільні проекти, робочі візити.

Укладені з Європейським управлінням з питань запобігання зловживанням та шахрайству (ОЛАФ), Європейським інвестиційним банком меморандуми про співпрацю забезпечують обмін інформацією у рамках відповідних розслідувань випадків корупції та інших протиправних діянь українських топпосадовців; допомогу у проведенні спільних слідчих дій та паралельних розслідувань; обмін інформацією щодо шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності, пов'язаної з використанням коштів ЄС.

Взаємодія Національного бюро з Європейським поліцейським офісом (Європол) відбувається на підставі угоди, укладеної між ним та Україною. Завдяки цьому детективи отримують інформацію щодо реєстрації нерухомості та автомобілів, бенефіціарних власників компаній, кримінальне минуле особи або групи осіб, пошук країнами-учасниками особи або групи осіб тощо.

Надзвичайно важливою для Національного бюро є взаємодія з Європейською організацією

з питань юстиції (Євроюст), через яку відбуваються такі види міжнародної правової взаємодії як екстрадиція, передача кримінального провадження тощо. Комунікація відбувається передусім через прокурора зі зв'язків для Євроюста від України, завдяки чому НАБУ отримує інформацію від правоохоронних органів інших держав, розслідування яких стосуються України. Ефективним інструментом Євроюсту є також проведення координаційних нарад. У разі, коли розслідування зачіпає інтереси кількох країн, Євроюст організовує координаційні зустрічі представників правоохоронних органів, зацікавлених в обговоренні ситуації. В межах своїх проваджень НАБУ ініціювало такі зустрічі з представниками компетентних органів іноземних держав більше 10 разів. Після запровадження протиепідемічних заходів через пандемію COVID-19 співпраця триває в онлайн-форматі.

За шість років інтенсивної роботи Національне бюро створило міцне підґрунтя для реалізації потенціалу міжнародної співпраці для розслідувань кримінальних корупційних злочинів високопосадовців. Побу-

дова ефективних партнерських відносин з компетентними органами іноземних держав стала можливою завдяки високому фаховому рівню працівників НАБУ та дотриманню ними норм етичної поведінки, універсальних для правоохоронних систем Європи та Північної Америки.

«З одного боку, держави пов'язані певними зобов'язаннями на підставі угод про співпрацю. Однак визначальним у цій співпраці є питання взаємної довіри. Якщо між компетентними органами її не буде, то жодні зобов'язання країни не примусять їх співпрацювати. Наприклад, прокурор Окружної прокуратури міста Варшави, який входив до складу спільної слідчої групи у справі “Укравтодору”, зазначив, що співпраця групи була зразковою, тому що в її основі лежала взаємна довіра – впродовж року розслідування не відбулося жодного “витоку” інформації!».

Олександр Томеєв,
начальник міжнародно-правового відділу
Юридичного управління НАБУ





4

Діалог із
суспільством

Безальтернативною умовою успіху антикорупційної (АК) реформи в Україні була й лишається її підтримка громадянами. Готовність протистояти корупції значною мірою мотивується історіями успіху в її подоланні. Після Революції Гідності помітно зросла кількість громадян, готових брати на себе відповідальність за стан справ у країні – з 15,8% у 2007 році до 24% у 2015, проте інформування населення про старт якісно нової антикорупційної реформи 2014 року було недостатнім і неповним. Так, за результатами опитування 2015 року українці найбільше чули про антикорупційні заходи чи кампанії, проведені ЗМІ (38%), водночас антикорупційну діяльність органів державної влади вважали здебільшого неефективною. Відповідно інформування суспільства про реальні результати впровадження антикорупційної реформи стали важливою умовою її успіху.

Інформування суспільства та робота з громадськістю

Налагодження Національним бюро взаємодії з громадянами,

громадськими АК організаціями та активістами, медіа, міжнародними партнерами розпочалося в умовах поширення в суспільстві думки про прийнятність корупційних практик, недовіри до органів державної влади та правоохоронних органів, зневіри більшості громадян у власних силах і спроможності боротися з корупцією.

«У 2015 році 93,8% українців були впевнені у корумпованості органів влади. За оцінками громадян проблема корупції ввійшла до трійки ТОПпроблем (94,4%), поступившись двома першими сходинками проблемам війни на Сході України (97,4%) та високої вартості життя (94,9%)».

Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015. – КМІС.

Як правоохоронний орган нової формації Національне бюро побудувало взаємодію із суспільством на принципах відкритості, прозорості та збалансованості в поданні інформації. Діалог із суспільством НАБУ розпочало з

перших днів своєї роботи – майже за 2 роки до ухвалення [Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції](#). Щопівроку Національне бюро [інформує про результати своєї діяльності](#) – відповідний звіт Директор подає Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України. Інформування населення про діяльність інституції відбувається під час брифінгів та пресконференцій, інтерв'ю, коментарів про розслідування НАБУ тощо. Аби донести інформацію про результати роботи зрозумілою мовою та на постійній основі, Національне бюро за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу (КМЕС), Посольства США в Україні та Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу (EUACI) підготувало спікерів – керівників структурних підрозділів, директорів територіальних управлінь (ТУ) та окремих детективів. Вони інформують суспільство про результати діяльності Національного бюро, надають коментарі з найбільш резонансних розслідувань; інформують про перебіг АК реформи та пояснюють, чому низка змін до законодавства, ухвалених ВР України, окремих рішень Конституційного Суду України (КС)

перешкоджають реалізації АК реформи, зокрема, виводять з-під дії АК законів високопосадовців, знищують результати розслідувань НАБУ та САП тощо.

Під час побудови системи інформування громадськості команда НАБУ першою серед правоохоронних органів застосувала комплексний підхід. Його особливістю є використання форматів подання контенту, орієнтованих на інтереси різних аудиторій. Читач може ознайомитися з докладним і доступним викладенням інформації у форматі «лонгрід» чи лише з суттю та ключовими фактами кейсу у форматі «досьє». Працівники комунікаційного підрозділу створюють унікальний контент, який полегшує сприйняття складних розслідувань Національного бюро. Повідомлення доповнюються ексклюзивними відео та інформаційною графікою. Поєднання зображень, діаграм і мінімального обсягу тексту максимально спрощує сприйняття складної та об'ємної інформації.

Оцінка ефективності каналів комунікації Національного бюро з цільовими аудиторіями забезпечується моніторингом інформаційного простору та медіа аналізом. Зокрема завдяки аналізу показників кількості

цитувань повідомлень від НАБУ про результати його діяльності в медіа; динаміки кількості читачів/підписників вебсторінки та сторінок в соціальних мережах; показників поширення дописів із сторінок в соціальних мережах. Оперативний моніторинг дозволяє своєчасно реагувати на інформаційні загрози, як-от тиражування матеріалів замовного характеру про Національне бюро та його працівників, поширення фейків (недостовірної інформації). Не менш важливим завданням медіа аналітиків є інформування керівництва НАБУ, підрозділів детективів про опубліковані в медіа факти про ймовірні кримінальні корупційні правопорушення, скоєні підслідними Національного бюро. Медіа аналітики також здійснюють моніторинг оприлюднених у ЗМІ відомостей про можливу неправомірну поведінку та інші резонансні події за участі працівників Національного бюро, які можуть його дискредитувати. Відповідно

до наказу Національного бюро «Про організаційне забезпечення здійснення внутрішнього контролю у Національному антикорупційному бюро України» інформація про порушення норм закону чи професійної етики працівниками НАБУ, оприлюднена в медіа, надається підрозділу внутрішнього контролю. Це дозволяє не лише запобігати проявам корупції та недоброчесності всередині інституції, а й захистити позитивний імідж правоохоронного органу, в якому працюють професіонали.

[На офіційному вебсайті](#) Національного бюро опубліковані



вичерпні відомості щодо всіх напрямів діяльності інституції. Так, на головній сторінці щопівроку оновлюються показники діяльності НАБУ: кількість проваджень у роботі, повідомлень про підозру, обвинувачених осіб, обвинувальних актів та вироків. У розділі «Діяльність» громадськість може ознайомитися із щопіврічними звітами Національного бюро. Англomовна версія сайту забезпечує доступ до інформації про діяльність інституції представникам міжнародної спільноти.

Активна комунікація Національного бюро з населенням відбувається через верифіковані сторінки в соціальних мережах: [Фейсбук](#), [Твіттер](#), [Телеграм](#), [Ютуб](#) та [Інстаграм](#). Зважаючи на відмінності аудиторій різних соцмереж, контент для них різниться. Так, у Фейсбуці розміщується оперативна інформація про перебіг розслідувань, оприлюднюються офіційна позиція НАБУ з резонансних питань. В Інстаграмі, що орієнтований передусім на молодь, крім інформації про розслідування публікуються просвітницькі матеріали, проводяться вікторини та ефіри наживо. Переклад дописів у Твіттері англійською мовою робить доступним ознайомлення з контентом,

розміщеним на сторінці, для читачів, які не володіють українською мовою.

За період існування Національного бюро сформувалася постійна аудиторія вебсайту та сторінок в соціальних мережах, яка продовжує стабільно зростати. Якщо в перший рік роботи – станом на 1 лютого 2016 року – на сторінку НАБУ у Фейсбуці підписалися 6 755 користувачів, то станом на 30 червня 2021 року кількість підписників становила 85 358. За той же період часу кількість підписників сторінки у Твіттері зросла з 2 679 до 52 977. Регулярно збільшується аудиторія Ютуб-каналу, сторінок НАБУ в Інстаграмі та Телеграмі (запущена наприкінці 2020 року).

«Коли я проводив особисті прийоми, мене дуже сильно засмучувало те, що люди йдуть до нас як до інстанції останньої надії. 99% звернень, які я отримував на особистому прийомі, не належали до компетенції НАБУ. І майже всі заявники розуміли це. Але вони прийшли, бо не мали куди йти».

[Артем Ситник, перший Директор НАБУ](#)

Хронологія створення каналів реалізації права громадян на подання звернень і запитів, повідомлень про кримінальні правопорушення в НАБУ:

- ***березень 2015 р. – на вебсайті з'явилися електронні форми звернень;***
- ***грудень 2015 р. – розпочала роботу громадська приймальня;***
- ***лютий 2016 р. – у тестовому режимі запрацювала безкоштовна телефонна лінія;***
- ***листопад 2019 р. – НАБУ запустило спеціальну багатоканальну телефонну лінію.***

Національне бюро відкрите для співпраці з громадянами. За попереднім записом кожна особа може потрапити на особистий прийом до Директора Національного бюро, його заступників, директорів ТУ. Робота громадської приймальні значно спростила громадянам процедуру подання заяв та звернень – вхід до неї вільний і не потребує оформлення перепусток. Запуск спеціальної багатоканальної телефонної лінії – так званої «гарячої лінії» – надав громадянам можливість усно подати заяву, звернення або повідомлення про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення працівникові НАБУ. До Національного бюро можна також звернутися в письмовій формі: надіслати листа звичайною поштою, електронною чи заповнити електронну форму на вебсайті.

НАБУ першим серед правоохоронних органів почало приймати анонімні повідомлення про

можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Водночас, в рубриці вебсайту Національного бюро «Запитання-відповіді» розміщено роз'яснення для заявників щодо умови розгляду анонімних повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень – лише за наявності інформації про конкретну особу та фактичні дані, які можуть бути перевірені.

У своїх зверненнях до Національного бюро заявники найчастіше порушують такі питання:

- незаконні рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;
- незаконні дії, бездіяльність співробітників правоохоронних органів;
- постановлення суддями завідомо неправосудних рішень;
- отримання або вимагання неправомірної вигоди службовими особами правоохоронних ор-

ганів, органів державної влади та місцевого самоврядування;

- декларування посадовцями недостовірної інформації.

Інформаційно-просвітницька робота

Поряд з основним завданням – викриття та розслідування топкорупції – Національне бюро приділяє велику увагу просвітницькій роботі. Так, за підтримки міжнародних партнерів НАБУ реалізувало низку інформаційно-просвітницьких проєктів, орієнтованих, передусім, на молодіжну аудиторію. Такий вибір зумовлювався відкритістю молоді до нових знань, активною життєвою позицією та стійкою мотивацією до змін. Вже у 2016 році з нагоди Міжнародного дня боротьби з корупцією НАБУ започаткувало новий формат взаємодії зі студентською молоддю – ознайомчі візити. Студенти отримали унікальну можливість дізнатися про роботу інституції зсередини: поспостерігати за роботою аналітиків і детективів, побачити криміналістичну

ІТ-лабораторію та кімнати для допитів, приміряти екіпування бійців Управління спеціальних операцій. Національне бюро з ознайомчими візитами відвідали також групи студентів з інших країн. Станом на кінець листопада 2021 року з ознайомчими візитами до НАБУ завітали більш як 1 500 студентів.

Інформаційна кампанія «Студенти проти корупції», реалізована НАБУ спільно з Програмою розвитку ООН в Україні, стала найбільш масштабною за перших 5 років роботи НАБУ. Так, упродовж 2017-2018 років НАБУ та ПРООН відвідали 17 українських міст і 21 заклад вищої освіти. У підсумку понад 3 500 студентів ознайомилися з перебігом антикорупційної реформи, функціоналом новостворених антикорупційних органів загалом та НАБУ зокрема, кейсами викриття корупційних схем. Після зустрічей із молоддю представники громадських організацій в регіонах зустрілися з працівниками НАБУ та ПРООН. Вони відповіли активістам на запитання щодо особливості роботи Національного бюро та його взаємодію з громадськістю, про результати розслідувань корупційних справ. Після створення

та початку роботи Львівського, Харківського та Одеського ТУ вже їхні директори проводять зустрічі з ГО і студентами, що робить комунікацію НАБУ з цільовими аудиторіями систематичною та регулярною.

75% студентів-учасників кампанії відзначили, що рівень їх довіри до новостворених антикорупційних органів збільшився або не змінився. А більш як на 35% зацікавила інформація про можливість залучення до громадської діяльності у сфері боротьби з корупцією.

*За результатами опитування ПРООН
учасників інформаційної кампанії
«Студенти проти корупції»*

У 2017 році Національне бюро започаткувало ще одну традицію – брати участь у роботі літніх шкіл та освітніх таборів для студентської молоді. Працівники НАБУ стали постійними спікерами трьох сесій освітнього проєкту EU Study Days in Ukraine, що відбувся за підтримки Представництва Європейського Союзу в Україні. У

2018-2019 роках впродовж тижня роботи Літньої школи «Criminal Justice in Action» співробітники НАБУ, представники ФБР, прокурори та судді навчали студентів-правників та юристів громадських організацій розслідувати антикорупційні кримінальні правопорушення на прикладах реальних кейсів. Захід був організований неурядовою організацією State Watch за сприяння Посольства США в Україні.

Національне бюро, підслідність якого обмежується розслідуванням топкорупції, має незначну кількість підстав для прямих контактів з населенням, чіє сприйняття успішності АК реформи та довіра до АК інституцій значною мірою залежить від об'єктивного та неупередженого інформування з боку медіа. Однак вже перший досвід взаємодії Управління зовнішніх комунікацій НАБУ з журналістами виявив ще один виклик – брак у них спеціальних знань з АК проблематики та досвіду взаємодії з правоохоронними органами. У відповідь на цей виклик у 2016 році комунікаційна команда НАБУ за підтримки EUACI провела тренінги «Діяльність НАБУ в контексті Антикорупційної реформи та політики» для журналістів та громадських ор-

ганізацій у Львові, Києві, Одесі та Харкові. З 2017 року Національне бюро три роки поспіль брало участь у міжнародній конференції журналістів-розслідувачів, організованій Інститутом розвитку регіональної преси (ІРРП) за підтримки EUACI. Під час заходів представники НАБУ обговорили питання роботи Національного бюро та особливостей співпраці з журналістами-розслідувачами в регіонах України. Детективи НАБУ окреслили визначену законом підслідність правоохоронного органу та роз'яснили журналістам підстави для початку розслідування кримінальних проваджень. Працівники Управління зовнішніх комунікацій та Управління по роботі з громадськістю

розповіли, як правильно сформулювати запит на інформацію в НАБУ, а також представили бачення нових форматів комунікації з аудиторією щодо розслідувань.

Зростання рівня обізнаності студентської молоді та громадських активістів про АК реформу створило підґрунтя для проведення у 2018 році першого в Україні [антикорупційного фестивалю думок – «ДумкоФест»](#). Для його підготовки та проведення спільно доклали зусиль ПРООН, EUACI, Естонський центр Східного партнерства. [У 2019 році «ДумкоФест»](#) відбувся вдруге. Студенти, громадські активісти, журналісти, підприємці, детективи, державні службовці зібрались у столичному



парку ім. Т.Г. Шевченка аби обговорити досягнення та виклики антикорупційної реформи. Вони ділилися власними історіями успіху, розвінчували стереотипи та обговорювали, як кожен може долучитися до боротьби з корупцією і від чого залежить її успіх. Читачі вебсайту НАБУ можуть ознайомитися з думками учасників фестивалю та їхніми рецептами протидії корупції, оприлюдненими в матеріалах фестивалів ДумкоФест 2018 та ДумкоФест 2019.

Проведення інформаційно-просвітницьких заходів виявило проблему – брак цікавих популярних джерел інформації про корупцію та боротьбу з нею як в країні, так і за її межами; про діяльність АК інституцій в Україні. На заповнення цієї прогалини проведена низка заходів. Зокрема, за участі НАБУ та за підтримки EUACI у 2018 році реалізований інтерактивний проєкт «Парк корупції». Відвідувачі змогли прослухати наживо лекції відомих за межами своїх країн правоохоронців-борців з корупцією, науковців та експертів, незалежних розслідувачів, детективів НАБУ та прокурорів САП. За 25 днів роботи парку його відвідали 30 000 осіб, представники 28 країн світу.

«Важливо підтримувати молодих професіоналів та їхні ініціативи. Сподіваємося, що отримані знання про те, як працюють детективи, прокурори та судді, надихнуть молодь на значний внесок в розбудову антикорупційної системи в Україні».

[Еляна Концевічуте, експертка EUACI](#)

Встановлення у 2020 році карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів змусили шукати нові канали комунікації з цільовими аудиторіями. Так, у 2020 році було започатковано Антикорупційну онлайн школу НАБУ. Перші її слухачі – 56 студентів – покращили свої знання та навички з протидії корупції, а також презентували власні ідеї просвітницьких заходів. В 2021 році 50 студентів за результатами навчання в Антикорупційній школі НАБУ отримали знання, які не здобути в університетах; унікальний досвід, який не отримати в інших правоохоронних органах, а також можливість познайомитися та подружитися з однокумцями-антикорупціонерами. Випускною роботою

для слухачів АК школи 2021 стала підготовка просвітницьких проєктів, що мають на меті поширення інформації про інструменти протидії корупції та підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність антикорупційних органів. Одним із проєктів, реалізованих випускниками антикорупційної школи НАБУ став Всеукраїнський антикорупційний муткорт (ВАМ). Він відбувся 19-21 листопада 2021 року в Харкові за організаційної підтримки НАБУ та EUACI та сприяння Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Заявки на участь у змаганнях подали 65 команд із 17 закладів вищої освіти 14 регіонів України, з них 8 пройшли відбірковий раунд. Завдяки участі у проєкті ВАМ учасники змагань дізналися докладніше про роботу кожного антикорупційного органу.

У травні 2020 року на навчальній платформі сайту Національного бюро була розміщена перша в Україні антикорупційна [гра-розслідування «Слідство веде НАБУ»](#). Її розробили фахівці Національного бюро спільно зі студією онлайн-освіти «EdEra» за підтримки EUACI. Вона корисна для молодих слідчих, які розпочинають кар'єру у правоохоронних органах, а також

студентів-юристів, журналістів-розслідувачів, громадських активістів-викривачів корупції. Під час гри її учасники практикувалися у проведенні слідчих дій, зборі доказів, оголошенні повідомлення про підозру, скеруванні справи до суду. З травня 2020 року інтерактивне навчання пройшли майже 16 тисяч користувачів. У листопаді 2021 року гра-розслідування «Слідство веде НАБУ» отримала відзнаку Національного агентства України з питань державної служби за перемогу в [конкурсі «Кращі практики освітніх інновацій»](#).

Ще одним внеском Національного бюро в підготовку сучасних просвітницьких матеріалів стали: брошура українською та англійською мовами про ключові аспекти роботи інституції «100 сторінок про НАБУ: історія, законодавче підґрунтя та основні досягнення»; Антикорупційна абетка. Ці видання доступні в цифровому форматі на офіційному вебсайті НАБУ у [розділі «Відкритий офіс»](#).

На допомогу громадянам у захисті своїх прав від посягань корупціонерів НАБУ спільно з Трансперенсі Інтернешнл Юкрейн та за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» підготували [освітній серіал «Від заяви до вироку»](#). Його мета – допомогти

громадянам зрозуміти сфери відповідальності у подоланні корупції «нових» антикорупційних органів, як от НАБУ, НАЗК, ДБР, САП та ВАКС; дізнатися, як захищати свої права, якщо особа стикається з фактом корупції. Під час підготовки серіалу використані інноваційні підходи – в його основу покладений кейсовий метод навчання, який поєднує наочні приклади з ґрунтовними поясненнями та коментарями від експертів.

Ініціативи НАБУ в публічній сфері утримують у центрі уваги громадськості невирішені проблеми реалізації АК реформи, як-от: створення антикорупційного суду, унормування діяльності викривачів корупції тощо. Наприклад, наприкінці 2017 року, за підтримки EUACI, в соціальних мережах реалізована інформаційна кампанія «Зволікання=безкарність». Вона мала на меті привернення уваги громадськості до проблеми недостатньої ефективності судової системи під час розгляді справ, розслідуваних НАБУ і САП, нагальної необхідності створення антикорупційного суду. Короткі ілюстровані дописи з фактами про справи, розгляд яких впродовж тривалого часу так і не розпочався у судах, здобули популярність у користувачів.

«Найнадійніший спосіб дістатися до корупціонерів на високих посадах – це заохотити чиновника, який підписав документ, до співробітництва з органами слідства».

*[Артем Ситник, перший Директор НАБУ.](#)
[«Інститут викривачів допоможе розкривати корупційні схеми»](#)*

Національне бюро стало одним із перших правоохоронних органів, яке винесло в публічну площину обговорення проблеми правового врегулювання інституту викривачів корупції. Впродовж 5 років – з моменту ухвалення Закону України «Про запобігання корупції» – лишалася актуальною необхідність запровадити реальні механізми їхнього захисту.

«Масштаби корупції свідчать, що в ній задіяна велика кількість посадових осіб, у тому числі перших осіб нашої держави».

*[Дмитро Сенниченко, викривач,](#)
[Голова Фонду державного майна України](#)
[у 2019-2022 роках.](#)*

Відеопроєкт «Викривачі», започаткований НАБУ до Міжнародного дня боротьби з корупцією у 2018 році, показав суспільству, що кожен може боротися з корупцією і досягати успіху. Завдяки чотирьом особам, які звернулися до Національного антикорупційного бюро України із повідомленнями про корупцію до відповідальності були притягнені посадовці за спонукання до хабаря при веденні бізнесу та будівництві соціального житла; попереджена крадіжка коштів при закупівлі ліків для важкохворих пацієнтів. У 2021 році команда Національного бюро продовжила проєкт під назвою [«Викриваю з НАБУ»](#). Це історії трьох топпосадовців, які власним досвідом доводять – спільні зусилля правоохоронців та доброчесних людей у владі є необхідною умовою подолання корупції у країні. Завдяки викривачам-посадовцям Національне антикорупційне бюро України розкрило схеми отримання корупційної «ренти» в органах державної влади за: незаконну приватизацію землі; призначення на керівні посади на державних підприємствах; перебування на «прибуткових» посадах.

«Результатом нашої роботи є не лише кримінальне переслідування за корупцію – ми змінюємо сприйняття правоохоронної діяльності, державної влади. Доводимо своїм прикладом, що можливо не брати хабарі, можливо працювати за законом, можливо досягати результатів. Ми хочемо, щоби твердження про те, що в Україні нічого не можна зробити через корупцію, відійшло у небуття. Але ми не можемо це зробити самостійно, замість суспільства. Ми демонструємо приклад. І сподіваємося, що все більше людей його наслідуватимуть».

[Артем Ситник, перший Директор НАБУ](#)

Підсумовуючи, зазначимо, що Національному бюро за перші 6 років роботи вдалося зламати панівний стереотип уявлення про вітчизняний правоохоронний орган як закритий для громадян та невідзвітний їм. НАБУ одним із перших серед правоохоронних органів країни створило систему каналів взаємодії із суспільством, у тому числі й для подання анонімних повідомлень від викривачів; запропонувало

різні формати повідомлень для цільових аудиторій; створило нові інформаційно-просвітницькі формати взаємодії з молоддю. У 2016 році Національне бюро розпочало щорічне проведення публічних заходів, присвячених Міжнародному дню боротьби з корупцією – інформування суспільства про розслідування топкорупційних справ; розповіді про історії успіху викривачів корупції; створення майданчиків для АК навчання та взаємодії молоді. Впродовж років роботи НАБУ стало лідером у формуванні порядку денного публічного обговорення проблем, вкрай важливих для реалізації антикорупційної реформи. На старті своєї діяльності Національне бюро розпочало суспільний діалог про незадовільний стан розгляду справ у судах, а відтак необхідність створення антикорупційного суду. Одним із перших Національне бюро почало публічне обговорення проблеми неврегульованості правового статусу викривачів корупції та на реальних прикладах взаємодії з ними показало – НАБУ є надійним союзником у боротьбі з топкорупцією. Інформаційна та просвітницька діяльність Національного бюро започаткувала руйнування міфу про приреченість україн-

ського суспільства на корупцію, ознайомила широкий загал із прикладами побудови успішної кар'єри без корупції представниками молодшої генерації, озброїла аудиторію ефективними інструментами протидії побутовій корупції з арсеналу громадських активістів.

Рада громадського контролю при НАБУ у забезпеченні взаємодії із суспільством

Однією з відмінностей антикорупційної реформи 2014 року стало запровадження інноваційних механізмів участі громадян у роботі органів публічної влади. До зміни статусу НАБУ з правоохоронного органу на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що відбувся через внесення змін у профільний закон у жовтні 2021 року, право здійснювати цивільний контроль за діяльністю правоохоронних органів надавалося лише громадським радам при НАБУ та, пізніше, ДБР. До найвагоміших повноважень Ради, унікальних щодо правоохоронних

органів, [віднесено](#): заслуховування інформації про діяльність Національного бюро, виконання ним планів і завдань; розгляд звітів інституції та затвердження висновків щодо них; делегування своїх представників до складу конкурсних та дисциплінарних комісій НАБУ. У Положенні про РГК при НАБУ деталізовані завдання РГК щодо сприяння взаємодії НАБУ з громадськими об'єднаннями та іншими інституціями у сфері протидії корупції, запобігання спробам дискредитації НАБУ та його працівників. З метою виконання цих завдань РГК взаємодіє з громадськими об'єднаннями та ЗМІ, в тому числі міжнародними, іншими інститутами громадського суспільства.

Перший склад РГК при НАБУ розпочав свою роботу в червні 2015 р. У ньому були представлені члени 6 громадських об'єднань

та організацій. Відповідно до наказу Директора НАБУ від 6 серпня 2015 р. №30-н до складу першої та другої конкурсних комісій з проведення конкурсу на зайняття посад у НАБУ було призначено по 3 члени Ради.

«На відміну від інших органів, я не намагався створити таке собі «кишенькове» лояльне РГК. Я дійсно забезпечував можливість обрання людей, які потім здійснюють цивільний контроль, за відкритою прозорою процедурою. Скажу чесно, що це не було комфортно. І були різні ситуації. Але можу засвідчити, що всі конструктивні пропозиції РГК були на користь НАБУ. Ми добре співпрацювали з усіма складами РГК».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

РГК при НАБУ у складі 15 осіб формується за результатами відкритого та прозорого конкурсу. Конкурс проводиться шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України.

Кандидати для участі в конкурсі подаються громадськими об'єднаннями, статутна діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції. Кількість кандидатів від однієї організації не може перевищувати 3 осіб і вони повинні відповідати вимогам, зазначеним у нормативно-правових актах. З 15.05.2015 до 16.02.2022 року це було [Положення про порядок формування РГК при НАБУ](#), ухвалене президентом. Після 16 лютого – [Порядок формування РГК при НАБУ](#), затверджений Кабміном.

До Ради громадського контролю кількох перших складів входили найбільш кваліфіковані у сфері протидії корупції експерти з авторитетних в Україні ГО. На початковому етапі формування штату НАБУ основне навантаження у проведенні конкурсних процедур лягло на щойно призначене керівництво Національного бюро та новообрану Раду громадського контролю. На них також лягла величезна відповідальність – адже доброчесність та рівень кваліфікації обраних керівників були визначальними для набору у структурні підрозділи кваліфікованого та доброчесного персоналу. Основним завданням для членів РГК у конкурсних комісіях став контроль за чесністю та прозорістю процедур, громадська перевірка кандидатів на доброчесність, моніторинг процесу голосування за кандидатів. На старті формування НАБУ навантаження на роботу конкурсних комісій було просто величезним. До прикладу, станом на серпень 2015 року до НАБУ було подано 4 278 комплектів документів кандидатів на посади. Під час другої хвилі набору детективів у другому півріччі 2016 року на одне вакантне місце претендували майже 36 осіб, а вже під час третьої хвилі у другому півріччі 2017 року –

понад 60. Нині, після закінченню перших 5 років роботи НАБУ, можна однозначно стверджувати, що члени конкурсних комісій від РГК допомогли Національному бюро подолати цей виклик.

Діяльність РГК допомогла Національному бюро гідно впоратися з таким поширеним у правоохоронній системі України викликом як забезпечення доброчесності працівників. Так, за ініціативою Ради громадського контролю в Національному бюро запроваджено перевірку на поліграфі кандидатів на посади детективів як одного з етапів конкурсу. За законом про НАБУ двох з п'яти членів Дисциплінарної комісії Національного бюро РГК призначає зі свого складу. Дисциплінарна комісія розглядає питання застосування дисциплінарних стягнень щодо працівників на підставі службових розслідувань УВК, ініційованих як Управлінням внутрішнього контролю, так і РГК. Єдиним обмеженням для участі її членів у засіданнях комісії є обговорення інформації, що [має статус державної таємниці](#). Впродовж усіх років роботи РГК за результатами внутрішніх перевірок до працівників НАБУ застосовувались звільнення, попередження про

неповну службову відповідність, догани, зауваження. Однак серйозних, масових і системних порушень у діях працівників НАБУ виявлено не було. Окрім роботи в Дисциплінарній комісії, дієвою для забезпечення прозорості використання бюджетних коштів стала ініціатива РГК про здійснення допорогових закупівель Національного бюро через систему «Прозорро».

«Я згадую першу хвилю набору детективів. Члени конкурсних комісій від НАБУ були зосереджені на оцінці професійних рис. Тоді як представники РГК перевіряли моральну сторону кандидата, його доброчесність. І це дуже класно у них виходило. За більшість, якщо не за всіх, переможців першої хвилі набору детективів проголосували одногolosно і члени комісії від НАБУ, і представники від РГК. Це засвідчило, що ми отримали початковий кредит довіри від суспільства, бо кандидати дійсно пройшли через усі можливі фільтри».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Одним із викликів, який довелось долати НАБУ на перших етапах своєї діяльності, була побудова співпраці з іншими правоохоронними органами, передусім із САП. Цей процес супроводжувався суперечками, викликаними розбіжностями у поглядах на стратегію та тактику проведення слідчих дій, різним досвідом роботи тощо. Долучення до процесів комунікування РГК при НАБУ посприяло налагодженню співпраці між НАБУ та САП. На їхніх зустрічах були присутні члени РГК, які брали активну участь в обговоренні питань побудови взаємодії, підвищенні рівня співпраці та координації діяльності, налагодженні ефективної комунікації. Відповідно до рекомендацій РГК при НАБУ Національне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура почали проводити спільні публічні заходи.

Рада громадського контролю, що передусім орієнтувалася на досягнення цілей антикорупційної реформи, також стала на бік НАБУ у непростій історії налагодження взаємодії з НАЗК аж до моменту його «перезавантаження». Наприклад, щодо спроби Національного агентства обмежити повноваження Націо-

нального бюро самостійно розпочинати кримінальне розслідування у справах про «незаконне збагачення» та «декларування недостовірної інформації» РГК ініціювало публічне обговорення. Експерти проаналізували позицію НАЗК щодо права слідчих органів порушувати кримінальне провадження за «незаконне збагачення» лише у випадку, якщо НАЗК встановить такі факти за результатами повної перевірки декларацій високопосадовців. За результатами обговорення експерти дійшли висновку, що, по-перше, дії НАЗК є неприпустимими; по-друге, воно вийшло за межі своїх повноважень. Внаслідок медійного розголосу експертні оцінки стали відомі широкому загалу. Як факт – положення цього рішення не застосовувалися до моменту його скасування у 2019 року.

Дієвим інструментом подолання викликів, що постали перед НАБУ, стали ініційовані РГК спільні засідання представників НАБУ та САП, адвокатів та незалежних експертів. Для обговорення на них РГК готувала проекти змін до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність НАБУ; вносила пропозиції щодо налагодження взаємодії НАБУ із САП,

НАЗК та іншими правоохоронними органами; обговорювала розслідування резонансних справ та об'єктивних труднощів, з якими під час розслідувань стикаються детективи та прокурори. Зокрема обговорювалися випадки необґрунтованої зміни підслідності справ, розслідуваних НАБУ, та їх передачі іншим правоохоронним органам; нестачі спеціалістів для розслідування корупційних справ через обмеження граничної чисельності працівників тощо. За результатами обговорень Рада громадського контролю ініціювала внесення в порядок денний комітетів Верховної Ради України важливих для НАБУ питань, як от щодо процедури аудиту Національного бюро, направлення рекомендацій в Офіс Президента України щодо змін до положень про РГК при НАБУ та про порядок формування Ради. За період з жовтня 2016 року по січень 2021 проведено більш як 20 засідань.

Завдяки активності членів РГК відбулися заходи, спрямовані на винесення в площину публічного обговорення законодавчих новел в галузі кримінального права, практик судового розгляду кримінальних корупційних справ. Наприклад, обговорення змін до Кримінального процесуального



кодексу України («поправки Лозового») актуалізували тему в експертному середовищі та сприяли інформуванню громадськості про їх негативний незворотній вплив на діяльність системи кримінальної юстиції. Експерти наголошували на перешкодах, які «поправки Лозового» створюють для процесу досудового розслідування. Долучення експертів до критики правоохоронцями пропонування новел посприяло їх скасуванню.

Налагодження каналів об'єктивного та неупередженого інформування громадськості про результати роботи НАБУ було одним із викликів на старті діяльності інституції. Його подолання значною мірою сприяв публічний характер діяльності та медійна

активність Ради громадського контролю. РГК вчасно та коректно надавала висновки щодо звітів НАБУ; забезпечила моніторинг розгляду в судах справ, розслідуваних Національним бюро, та інформувала громадськість про діяльність Національного бюро та САП, органів судової влади; про причини незначної кількості вироків у справах до розпочатку роботи ВАКС; причини та передумови затягування судового розгляду у провадженнях.

РГК при НАБУ також доклало зусиль для інформування громадськості про причини та наслідки для антикорупційної реформи 4 рішень Конституційного Суду України: скасування статті КК України про незаконне збагачення (лютий 2019); визнання

неконституційними положення закону про НАБУ в частині повноважень Президента призначати Директора НАБУ ([серпень 2020](#)) та утворювати Національне бюро та РГК ([жовтень 2020](#)); положення Закону України «Про запобігання корупції» щодо електронного декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування ([вже вдруге](#)). Завдяки публічній дискусії «[Кому заважають незалежні антикорупційні органи?](#)», проведеної за ініціати́ви та участі РГК, громадськість довідалася, що внаслідок рішень КС України реалізація принципів рівності всіх перед законом та невідворотності покарання вкотре відкладена – станом на 27 жовтня 2020 року закрито 92 провадження повністю та 19 в частині звинувачень за статтею про «недостовірне декларування» щодо топпосадовців, зокрема, прокурорів, керівників центральних органів виконавчої влади, суддів, міністрів.

Успішною для інформаційно-просвітницької діяльності у сфері запобігання корупції стала участь членів Ради громадського контролю в низці публічних заходів. За активної участі представників РГК відбулися «ДумкоФест», форум «Антикорупційна

столиця», публічне обговорення «Громадські ради: дієвий інструмент чи ситуативний контроль», а також низка заходів у регіонах країни. Вони стали майданчиком для обміну досвідом, узгодження позицій та організації спільних заходів для ГО та активістів-антикорупціонерів. Ці публічні заходи підвищили обізнаність громадян про інструменти відстеження та виявлення ознак корупційних практик у діяльності органів публічної влади та важливість залучення кожного до антикорупційних активностей.

[Телепроект «Справа детектива»](#) членкині РГК Олександри Дрік ознайомив глядачів із результатами діяльності НАБУ. Проєкт стартував восени 2018 року в ефірі 24 каналу. Під час перегляду 11 тематичних передач глядачі змогли ознайомитися з найбільш гучними кейсами розслідувань НАБУ: корупційні схеми на ДП «Львівський бронетанковий завод» та ПАТ «Укр-газвидобування», розкрадання в Адміністрації морських портів України, махінації з коштами «Киотського протоколу» тощо. Також глядачі в деталях довідалися: як відбувалося розслідування «бурштинової справи; в чому саме полягало зловживання

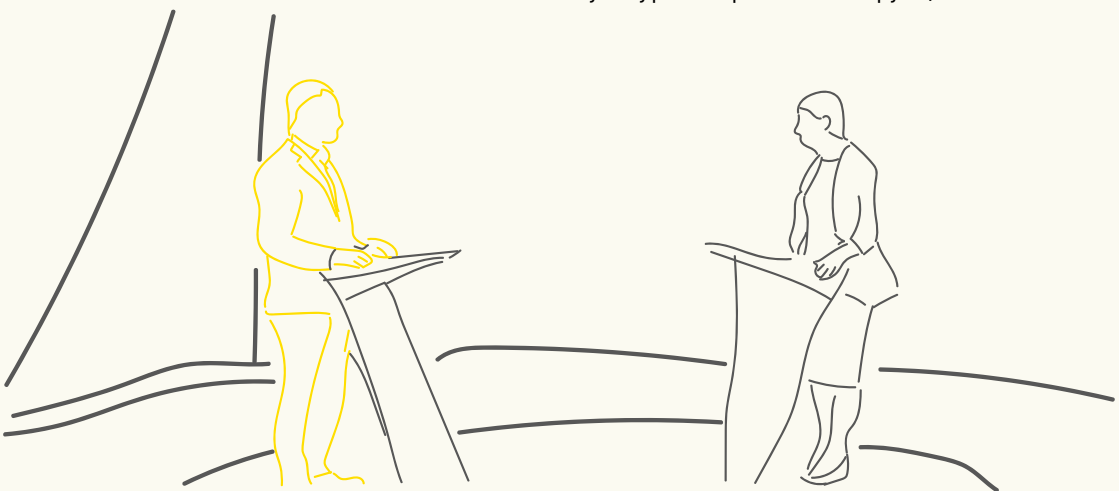
службовим становищем керівника ДФС у газовій справі; як в Одесі міська рада придбала будівлю збанкрутілого заводу «Краян» на 185 млн грн дорожче його ринкової вартості тощо.

Сукупно 14 233 особи переглянули телепроект «Справа детектива» лише на YouTube каналі «24».

І це окрім глядачів, які дивилися передачі в ефірі.

[Справа детектива. – 24 канал](#)

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що в країні сформовані нові стандарти взаємодії громадських організацій з правоохоронними органами. Діяльність Ради громадського контролю при Національному бюро була плідною й зробила вагомий внесок у подолання посталих перед НАБУ викликів. Завдяки використанню різних форматів публічних заходів – круглих столів, експертних обговорень та публічних дискусій – РГК при НАБУ забезпечила інформування широкої громадськості про результати діяльності НАБУ та САП, розгляд розслідуваних ними справ у судах; здійснювала просвітницьку місію з метою формування в суспільстві культури неприйняття корупції.







5

**Взаємодія з
міжнародними
партнерами**

Після Революції Гідності 2013-2014 роках в Україні загострилася криза недовіри до правоохоронної та судової систем. У відповідь на прохання українського Уряду підтримати реформування цих сфер у липні 2014 року Європейський Союз (ЄС) [створив](#) Консультативну Місію Європейського Союзу в Україні (КМЄС), яка розпочала свою діяльність у березні 2015 року. Первинно планований на 2 роки мандат КМЄС реалізувався за напрямом надання стратегічних і практичних консультацій; проведення навчання та тренінгів; сприяння налагодженню співпраці НАБУ з міжнародними та закордонними партнерами.

КМЄС у забезпеченні інституційного й організаційного розвитку НАБУ

Практичні кроки Консультативної місії з реалізації програми розпочалися участю у проведенні відбору персоналу на ключові посади – Директора Національного антикорупційного бюро України

та детективів. Участь спостерігачів від КМЄС забезпечила прозорість та неупередженість конкурсних процедур, що заклало підвалини довіри до новоствореного органу.

«Міжнародна технічна допомога – фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються партнерами з розвитку на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України».

[Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. Постанова Кабінету Міністрів від 15 лютого 2002 р. №153.](#)

Після підписання у травні 2016 року офіційного [Меморандуму про взаєморозуміння](#) співпраця між НАБУ та КМЄС поглибилася. Так, за участі Консультативної місії Національне бюро уклало меморандуми про взаєморозуміння з низкою правоохоронних органів ЄС та окремих країн-членів ЄС. У вересні 2016 року, під час офіційного візиту керівництва НАБУ до м. Гаага (Королівство

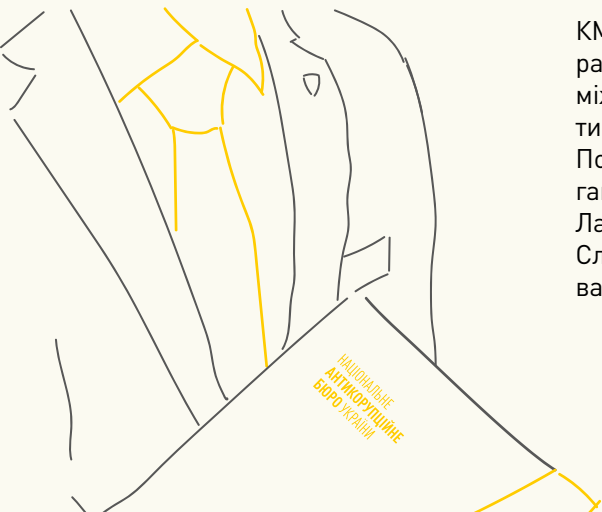
Нідерланди), була започаткована взаємодія Національного бюро з Агентством Європейського Союзу зі співпраці правоохоронних органів ([Європол](#)) та Агентством Європейського Союзу зі співпраці в області кримінального правосуддя ([Єврюст](#)). Передусім йшлося про зростання можливостей для обміну інформацією між правоохоронними інституціями, що дозволило відстежувати активи, набуті у незаконний спосіб. Спільно з КМЄС налагодженню взаємодії Національного бюро з Єврюстом сприяли Посольство США в Україні та команда проєкту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» (2014-2017 рр.). [Угода з Єврюстом](#) стала підґрунтям для розвитку співпраці Національного бюро з компетентними органами країн-учасниць цієї організації. В практичній площині це пришвидшило отримання відповідей на

запити про надання міжнародної правової допомоги. Нормативно-правовою основою для продовження співпраці з Європолом та Єврюстом стало [укладання угод між ними та Україною](#).

«Для НАБУ важливо нарощувати свою спроможність щодо співпраці з іншими правоохоронними та антикорупційними відомствами. Це дозволить Бюро розраховувати на розширену регіональну та міжнародну мережу для ефективного проведення транскордонних розслідувань».

[Клеменс Мюллер, старший радник КМЄС з питань боротьби з корупцією](#)

За період реалізації програми КМЄС сприяла укладенню меморандумів про взаєморозуміння між НАБУ та Центральним антикорупційним бюро Республіки Польща (CBA), Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвійської Республіки (KNAB), Службою спеціальних розслідувань Литовської Республіки (STT),



Національним антикорупційним директором Республіки Румунія (DNA), Естонським центром Східного партнерства (ECEAP) тощо⁶. Ці документи лягли в основу тісної співпраці з обміну інформацією та досвідом між правоохоронними органами у галузі виявлення та запобігання корупції, проведення розслідувань і розкриття корупційних злочинів. Співпраця полягала також у реалізації спільних навчальних програм і стажувань; проведенні конференцій і семінарів; обміні експертами, а також відомостями про новітні науково-технічні розробки, інноваційні досягнення, комп'ютерні програми. Після створення Львівського територіального управління (ТУ) Національне бюро у 2017 році уклало з СВА додаткову угоду щодо здійснення заходів із запобігання та протидії корупційним ризикам на рівні територіальних підрозділів.

«Головним завданням є забезпечення чесності співробітників на всіх рівнях організації – “особливо наверху”».

[Пітер Бак, керівник апарату КМЄС](#)

Одним із напрямів діяльності КМЄС було надання допомоги у підвищенні фахового рівня працівників НАБУ, необхідного для формування сучасного європейського правоохоронного органу. Так, консультативна підтримка була спрямована на розвиток функцій внутрішнього контролю. Радники КМЄС працювали над покращенням процедур відбору персоналу для НАБУ. Під керівництвом експертів Консультативної місії та залучених нею фахівців із правоохоронних органів Чеської Республіки детективи підрозділу внутрішнього контролю набули нових знань та навичок на тренінгах, присвячених внутрішньому нагляду, внутрішнім розслідуванням і тестуванню працівників на доброчесність. За участі експертів КМЄС у Національному бюро створений [Кодекс професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України](#).

З метою забезпечення розвитку кваліфікацій детективів та аналітиків Національного бюро КМЄС залучила експертів DNA для проведення низки тренінгів за тематикою: стратегічний, оперативний та тактичний аналіз; аналітичне програм-

не забезпечення; аналіз даних з відкритих джерел та оцінка ризиків.

Детективи НАБУ поглибили свої фахові знання щодо «нових» видів злочинності, методів її виявлення та розслідування завдяки участі в міжнародному семінарі щодо актуальних проблем боротьби з кіберзлочинністю, організованому Консультативною місією спільно з Організацією з безпеки та співпраці в Європі (ОБСЄ) та Міністерством юстиції України.

Однією зі складових матеріально-технічної допомоги Консультативної місії ЄС було надання обладнання, необхідного для організації роботи Національного бюро. Так, у 2015 році НАБУ, яке створювали «з нуля», отримало 18 стаціонарних і портативних комп'ютерів; у 2016 році – шість відремонтованих та обладнаних кімнат для допитів свідків і підозрюваних. КМЄС також надала комп'ютерну техніку та програмне забезпечення, пристрої для друку та флеш-носії, обладнання для відеоконференцій, що дозволило у стислі терміни повністю облаштувати робочі кабінети детективів Львівського й Одеського ТУ.

«Помилково вважати, що боротьба з корупцією – це виключно функція державних органів. Щоб забезпечити прозоре, безпечне та процвітаюче майбутнє, боротьбою з корупцією повинен перейматися кожен. Особливо – журналісти та громадські активісти».

[Кястутіс Ланчінскас, голова КМЄС](#)

Консультативна місія ЄС сприяла налагодженню взаємодії Національного бюро з журналістами та громадськістю. У 2016 році організовано низку зустрічей працівників Національного бюро та КМЄС з представниками регіональних ЗМІ та громадськості в Одесі, Львові та Харкові, а також реалізовано інформаційно-просвітницьку кампанію з підвищення рівня обізнаності про діяльність НАБУ. Соціальне відео «Корупція стосується кожного» оприлюднене в листопаді 2016 року на сторінках Національного бюро у Фейсбук та Ютуб. Кількість переглядів сягнула 150 000 протягом перших 24 годин.

За участі Консультативної Місії ЄС підготована найбільш масштабна програма надання МТД

Україні у сфері боротьби з корупцією – Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу (EUACI), яку він реалізував спільно з Данським агентством міжнародного розвитку (DANIDA).

EUACI в забезпеченні інституційного й організаційного розвитку НАБУ

Нова програма ЄС «Підтримка боротьби проти корупції в Україні у 2017-2019 рр.» стартувала 1 лютого 2017 року. Вона була орієнтована на розширення допомоги у сфері боротьби з корупцією, наданої ЄС в межах реалізації програми КМЄС. Програма передбачала реалізацію 2 фаз: I фаза – 2017-2020; II фаза – 2020-2024. Юридичною підставою для фінансування програми стали: [Угода про фінансування](#) між Урядом України та Європейською комісією, укладена в листопаді 2016 року; [Угода між Урядом України та Європейською Комісією](#) про фінансування заходу «Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні – фаза II»; [Додаткова угода](#) до Угоди про фінансування між Урядом України та

Європейським Союзом. Надання підтримки НАБУ відбувалося в межах компоненту, орієнтованого на підтримку антикорупційних (АК) інституцій.

«З 2017 року EUACI зарекомендувала себе як флагманська програма у сфері боротьби з корупцією в Україні та відіграла ключову роль у забезпеченні стійкого інституційного розвитку антикорупційних установ».

Поки українська антикорупційна інфраструктура зазнає атаки розгорається нова фаза EUACI під егідою Данії / [Авторська колонка](#)

Упродовж періоду своєї активності Антикорупційна ініціатива ЄС – із залученням фахівців з європейських структур та країн-членів ЄС – провела низку навчальних заходів для працівників НАБУ. Детективи Національного бюро під час візиту в Литву ознайомилися з досвідом аналізу та управління даними, а завдяки зустрічам із представниками Європолу отримали докладну інформацію про осо-

бливості роботи підрозділів з виявлення та протидії корупції. Детективи та аналітики НАБУ перейняли кращі європейські практики: з аналізу інформації державних реєстрів і баз даних для розшукових та слідчих цілей; з виявлення фінансових злочинів та збору доказів; з використання IT-інструментів для розслідування кримінальних справ; з організації взаємодії між детективами та аналітиками в процесі розслідування.

EUACI спільно з європейськими партнерами та представниками Розвідувального центру по боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю Королівства Іспанія (CITCO) провели низку семінарів і тренінгів для правоохоронців Іспанії та України – Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), Генеральної прокуратури України (ГПУ) та Національної поліції. За їх результатами детективи НАБУ ознайомилися з кращими практиками фінансових розслідувань, пов'язаних із офшорами; розслідувань організованої злочинності та корупції; обговорили питання надання взаємної правової допомоги (ВПД).

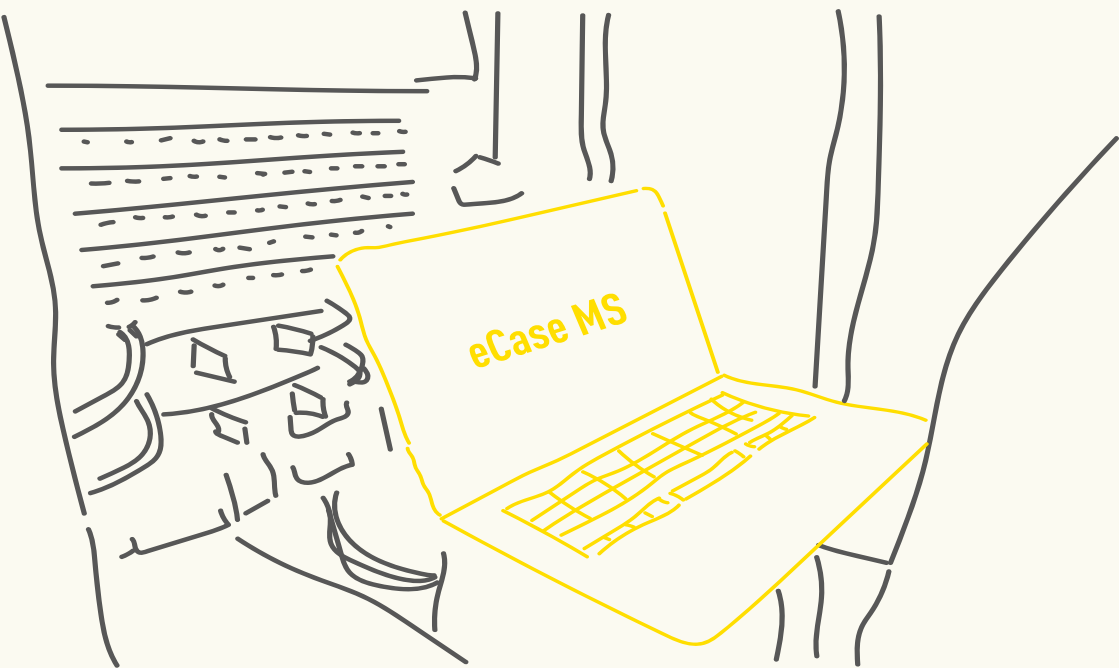
Складності в наданні ВПД та розслідуванні корупційних схем з використанням офшорів також стали предметом тренінгів для фахівців НАБУ, прокурорів САП, працівників Агентства з розшуку та менеджменту активів (ARMA) та Державної служби фінансового моніторингу України (ДСФМ) під керівництвом експертів Міжнародного центру з повернення активів (ICAR) Базельського інституту управління. Подальші пріоритети міжвідомчої співпраці визначили представники антикорупційних органів України, Польщі, Словаччини, Румунії, Угорщини та Молдови у червні 2019 року за результатами міжнародного семінару, організованого Львівським ТУ. Домовленості, досягнуті правоохоронцями шести держав, закріплені у протоколі про багатосторонню співпрацю з протидії корупції у митній сфері.

Одним із пріоритетів EUACI було сприяння розвитку фахових знань та навичок працівників внутрішнього контролю Національного бюро, зокрема у сфері роботи з викривачами, за найкращими міжнародними стандартами. Зміцнення спроможності підрозділу у сфері проведення експертиз щодо оцінки ризиків та

управління ними забезпечив сертифікований тренінг «Менеджер з управління ризиками» на основі [стандарту ISO 31000](#). Учасники тренінгу отримали сертифікат від міжнародного сертифікованого центру Ради з фахової оцінки та атестації (ПЕСВ) про присвоєння кваліфікаційного рівня Certified ISO 31000 Risk Manager. Отримані знання та навички щодо основ керування ризиками забезпечуватимуть розбудову системи внутрішнього контролю Національного бюро та підвищення якості щорічних оцінок корупційних ризиків.

Важливим напрямом діяльності ЕУАСІ стало сприяння стратегічному розвитку Націо-

нального бюро загалом та його структурних підрозділів зокрема. Так, для розробки Стратегії розвитку Управління аналітики та обробки інформації був залучений експерт з Румунії. У 2018 році він розробив проєкт стратегічного розвитку управління з комплексним планом дій на найближчі три роки. Під час цієї роботи аналітики Національного бюро отримали практичні поради щодо використання інформаційних ресурсів та системи управління інформацією в НАБУ; створення ефективної аналітичної системи; співпраці та координації діяльності з детективами. Вдосконалення навичок проведення кримінального аналізу та підготовки аналітич-



них звітів стало результатом навчання на сертифікованих курсах з кримінального аналізу. Оскільки подібних курсів в Україні немає, аналітики НАБУ отримали можливість пройти сертифікацію завдяки угоді, укладеній EUACI з Польською Поліцейською Академією. Наявність сертифікованих фахівців-аналітиків у складі Національного бюро посилило спроможність органу зі збору доказової бази. Адже суд приймає до розгляду аналітичний звіт лише за умови, що він підготований сертифікованим фахівцем.

Національне бюро одержало підтримку в реалізації ІТ-проектів для автоматизованої системи збору даних (Інформаційний брокер) та сховища даних. Для подальшого розвитку цих проектів співробітники НАБУ вдосконалили свої знання та навички на тренінгах з управління контентом та документами Alfresco, Oracle Data Integrator з управління платформою на базі Alfresco та рішеннями на базі Oracle. Набуті працівниками кваліфікації стали підґрунтям зростання ефективності роботи з цифровими даними під час розкриття та розслідування корупційних злочинів.

За технічної, експертної та фінансової підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС Національне бюро запроваджує систему електронного кримінального провадження eCase Management System (MS). Вона синхронізуватиме діяльність НАБУ, САП та Вищого антикорупційного суду (ВАКС) із шістьма системами і реєстрами та надає можливості зі створення, зберігання й обміну е-документами. Завдяки системі eCase MS розрахункова економія часу під час проведення досудового розслідування кримінального провадження може становити 12%. Підвищення ефективності розслідування забезпечуватиметься перевагами системи, як-от: забезпечення доступу до матеріалів кримінального провадження слідчим та прокурорам, які мають відповідні повноваження; створення зручного та інформативного реєстру єдиного обліку речових доказів у кримінальному провадженні; надання інструментів спільного стратегічного та операційного планування для слідчих і прокурорів.

Свою підтримку EUACI спрямувала також на розбудову взаємодії Національного бюро з громадськими організаціями та журналістами, інформацій-

но-просвітницьку діяльність. Так, за ініціативи Антикорупційної ініціативи ЄС Національне бюро взяло участь у реалізації першого в Україні інтерактивного проекту про корупцію та боротьбу з нею – «Парк корупції». Відвідувачі парку ознайомилися з особливостями роботи детективів і спецпризначенців, спробували розплутати корупційні схеми та здійснити обшук, а також отримали можливість поспілкуватися з Директором Національного бюро.

Два роки поспіль – у 2018 та 2019 роках – за фінансової та організаційної підтримки EUACI та Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) відбувався АК фестиваль думок – «Думко-Фест». Досвід скандинавського фестивалю демократії виявився актуальним для України. Формат відкритого майданчика для діалогу створив умови для участі в обговоренні антикорупційної реформи всіх зацікавлених суб'єктів – міжнародних партнерів України, АК органів, представників громадянського суспільства та журналістів. Учасники та гості ділилися своїми думками про результати реалізації АК реформи, розвінчували міфи про корупцію, обговорювали історії

успіху молоді без корупції, а також рецепти ефективної протидії недоброчесності. Ще одну можливість обговорити питання системи АК органів в Україні та напрями покращення її роботи європейські партнери НАБУ надали громадським активістам, журналістам, науковцям та студентам під час публічної дискусії «НАБУ, САП, АРМА – досягнення та виклики в роботі».

Розвитку та популяризації розслідувальної журналістики в Україні були присвячені VIII - X Всеукраїнські конференції журналістів-розслідувачів. Три роки поспіль EUACI спільно з Інститутом розвитку регіональної преси запрошували представників НАБУ для обговорення: роботи Національного бюро та особливостей співпраці з журналістами-розслідувачами; підслідності НАБУ та підстав для початку розслідування кримінальних проваджень; бачення нових форматів комунікації з аудиторією щодо розслідувань.

За підтримки EUACI Національне бюро спільно зі студією онлайн-освіти «ЕдЕра» запустили антикорупційну гру-розслідування «Слідство веде НАБУ». Інтерактивний формат та унікальні матеріали курсу допомагають

підвищити знання та навички у викритті незаконних дій чиновників, оцінити масштаби розслідування топкорупції та опанувати тонкощі слідчих дій. На підвищення рівня обізнаності студентської молоді щодо АК системи, ролі громадськості у викритті корупції та особливостей роботи з викривачами спрямований ще один спільний проєкт EUACI та Національного бюро – Антикорупційна школа. Успішно реалізований вперше у 2020 році, цей проєкт став щорічним.

ЄС та Рада Європи (РЄ) в підтримці інституційного та організаційного розвитку НАБУ

Європейський Союз спільно з Радою Європи у період 2015-2018 років реалізували підпроєкт «Боротьба з корупцією в Україні» в рамках [проєкту «Партнерство заради належного урядування»](#). Проєкт виконувався відповідно до програми співпраці між ЄС та РЄ для країн Східного партнерства в рамках тематичної [програми «Боротьба проти корупції та запровадження демо-](#)

[кратичного врядування / боротьба проти відмивання коштів»](#). Реалізація проєкту була покладена на Раду Європи. Ініціатива впроваджувалася як відкритий до співпраці інструмент надання експертної підтримки, яка ґрунтується на досвіді РЄ у сфері протидії корупції та економічним злочинам. У проєкті основний акцент робився на технічному забезпеченні розвитку інституційних спроможностей боротьби з корупцією в Україні відповідно до європейський стандартів. У межах реалізації проєкту надана експертна підтримка у розбудові та вдосконаленні функції внутрішнього контролю, в запровадженні та використанні інструментів перевірки на доброчесність кандидатів на посади в НАБУ та його працівників; допомозі у запровадженні IT-підтримки для обміну та доступу до інформації. Організовано низку тренінгів та семінарів, присвячених темам, як-от: розвідувальні функції та використання агентурних джерел у попередженні та розслідуванні серйозних випадків шахрайства, корупції; [проведення фінансових розслідувань](#). Для цього залучалися експерти, зокрема, з Великобританії, Словенії та Румунії.

США в забезпеченні інституційного й організаційного розвитку НАБУ

Народ Сполучених Штатів Америки надавав підтримку становленню й розвитку Національного бюро з перших років його діяльності. У березні 2016 року між Національним бюро та Посольством США в Україні укладений План спільних дій. У межах його реалізації детективи Національного бюро пройшли навчання за програмою професійного обміну та обговорили з американськими фахівцями правові рамки діяльності програми захисту свідків в Україні; ознайомилися з особливостями міжнародних розслідувань кримінальних злочинів. Завдяки фахівцям Федерального бюро розслідувань США (ФБР) та Федеральній службі маршалів США працівники НАБУ вдосконалили навички володіння зброєю в умовах фізичних та психічних навантажень, швидкості та влучності стрільби, тактичній підготовці, ідентифікації реальної цілі, визначенню потенційної загрози, ухваленню грамотних тактичних рішень у стресових ситуаціях.

«Національне бюро перебуває на передовій боротьби з корупцією в Україні. Виклики, з якими ви стикаєтесь, роблять вашу роботу ще більш важливою. Адже йдеться про будівництво нової України – стабільної, ефективної і демократичної».

*Марі Йованович,
Посол США в Україні в 2016 - 2019 роках*

У червні 2016 року НАБУ та ФБР уклали [Меморандум про взаєморозуміння](#). Він був переукладений тричі – востаннє у 2021 році. Документ орієнтований передусім на забезпечення співпраці у розслідуваннях із відмивання «брудних» коштів, у використанні міжнародних засобів повернення активів, у боротьбі з хабарництвом та корупцією високопосадовців України, в обміні інформацією щодо актуальних розслідувань, методів збору доказів та практики конфіскації майна.

США надавали підтримку для інституційного становлення й розвитку АК інституцій і в рамках реалізації проєкту «Розбудова спроможності новостворених антикорупційних органів у про-

тидії високопосадовій корупції в Україні» (березень 2016 – лютий 2017, березень 2017 – березень 2020).

Завдяки навчанням, проведеним Федеральною службою маршалів США, спецпризначенці НАБУ підвищили свій рівень спеціальної підготовки з оперативного планування, оцінювання ризиків, розробки операційної стратегії, оперативної розвідки, побудови моделі опору та атак під час навчання.

За результатами навчальних візитів детективів Національного бюро в США та участі американських експертів у проведенні тренінгів працівники НАБУ ознайомилися з особливостями міжнародної співпраці у кримінальних провадженнях між США та Україною, процедурами повернення активів, отриманих злочинним шляхом.

Заходи, організовані за підтримки Відділу з правоохоронних питань Посольства США в Україні (INL) та EUACI, дозволили детективам та аналітикам вдосконалити навички з розслідування фінансових злочинів, злочинів міжнародного рівня та пов'язаних із використанням криптовалют; застосування поліграфа та протидії правопорушенням усе-

редині органу; розвитку лідерських якостей. Також аналітики НАБУ пройшли курс навчання щодо використання цифрових доказів під час розслідування корупційних злочинів; взяли участь у тренінгу з питань розслідування кримінальних справ.

У 2016 році ФБР передало НАБУ комп'ютери з сучасним аналітичним програмним забезпеченням, високошвидкісні сканери, що значно пришвидшило пошук та опрацювання потрібної інформації. Також ФБР забезпечило Національне бюро сервером, який використовується для розширеного аналізу та внутрішнього обміну інформацією.

Підтримка Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в інституційному та організаційному розвитку НАБУ

Надійним партнером у розбудові Бюро з моменту його створення стало Міністерство міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії⁶. Правовою



основною надання МТД став [Меморандум про взаєморозуміння](#) між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії стосовно технічної допомоги.

Вже на початковому етапі становлення Національного бюро допомога Уряду Великої Британії забезпечила розробку стратегії розвитку НАБУ та стратегії управління людськими ресурсами. Остання спрямована на нарощування людського капіталу; мотивацію персоналу та його навчання; запобігання плинності кадрів. У рамках роботи над стратегією розвитку Національного бюро працівники отримали можливість ознайомитися з досвідом роботи правоохоронців Національного агентства з боротьби зі злочинністю Великої Британії (NCA) та Департаменту з розслі-

дування випадків шахрайства та корупції Уряду Великої Британії (SFO), моделями організації їхньої роботи, досвідом розслідування резонансних злочинів у сфері боротьби з корупцією.

У період 2016–2017 років Урядом Великої Британії реалізована «Програма реформ UK-UA – Керований фонд». Вона передбачала надання технічної допомоги для активізації антикорупційної діяльності та розвитку спроможностей НАБУ. Завдяки МТД у Національному бюро побудовані підвалини сучасної IT-архітектури. Реалізація проекту «Лабораторія цифрової криміналістики і спеціалізована аналітична система Національного антикорупційного бюро України» забезпечила НАБУ сучасним дослідницьким та аналітичним інструментарієм. У криміналі-

стичній лабораторії, створеній у Національному бюро, досліджуються вилучені під час слідчих дій мобільні телефони та комп'ютерна техніка. Ця лабораторія забезпечує проведення повного доказового аналізу цифрових пристроїв, що покращило збір доказів під час проведення складних розслідувань. Окрім цього, Національне бюро отримало нову систему баз даних для більш ефективного збору, обробки та аналізу великих обсягів даних.

В межах проєкту «Розбудова спроможності українських правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією» реалізувалися тематичні навчання та доступ до найкращих міжнародних практик боротьби з корупцією, зокрема Великої Британії. Також закуплені спеціалізовані курси з цифрового кримінального аналізу; обладнання із програмним забезпеченням для проведення цифрового кримінального аналізу та оновлення ліцензій на програмне забезпечення.

Під керівництвом британських фахівців аналітики Національного бюро навчалися використанню та адмініструванню інформаційно-аналітичної системи SAS MEMEX. Вона дозволяє інтегрувати дані з різних джерел; робить

пошук та візуалізацію зв'язків; здійснює постановку задач та надає підтримку у прийнятті рішень у межах проведення розслідування та інших оперативних заходів. Також аналітики Національного бюро обговорили з британськими експертами досвід запровадження та застосування програмного забезпечення пошуку інтелектуальних рішень для кіберрозвідки. За сприяння НСА детективи та аналітики ознайомилися з міжнародним досвідом фінансової розвідки та досвідом розвідки на основі відкритих баз даних (OSINT). За наданої допомоги Національне бюро створило кримінальну лабораторію – одну з перших в країні, в якій працюють унікальні для України експерти, сертифіковані за критеріями Міжнародної асоціації спеціалістів з комп'ютерних розслідувань.

Завдяки укладеному у квітні 2021 року Меморандуму про взаєморозуміння між НАБУ та НСА співпраця між правоохоронними органами продовжується. Документ регулює питання міжвідомчої співпраці, в тому числі у сфері міжнародно-правових запитів, та визначає порядок надання Національному бюро технічної допомоги: обладнання, проведення навчань, експертний супровід.

Канада у забезпеченні інституційного та організаційного розвитку НАБУ

Проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE), фінансований Канадою, діяв упродовж 10.11.2014 – 31.01.2020. [За результатами його реалізації](#) НАБУ отримало послуги з організації тренінгів та навчань; опитування працівників; проведення інформаційних кампаній; консультативні послуги; обладнання та матеріали тощо. У рамках реалізації проекту Національному бюро передано оснащення для навчального тренінгового центру при НАБУ: комп'ютери, ноутбуки, принтери, проєктори, меблі для облаштування центру тощо. Також надана підтримка у розробці Комплексної навчальної програми; організації та проведенні тренінгів для детективів, детективів-аналітиків, інших працівників. Допомога дружньої країни спрямована на посилення спроможностей НАБУ щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, які вчинені вищими посадовими

особами та становлять загрозу національній безпеці.

Завдяки реалізації проєкту детективи Управління аналітики та обробки інформації НАБУ отримали практичні навички роботи з програмним забезпеченням SQL та «Excel & Excel BI».

Упродовж 2015–2017 років завдяки реалізації проєкту «Консультаційний фонд впровадження реформ» Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ за фінансової підтримки Уряду Федеративної Республіки Німеччини в Національному бюро облаштовані приміщення для проведення тренінгів та центр обробки даних, а також отримані технічні засоби для детективів кримінальної лабораторії.

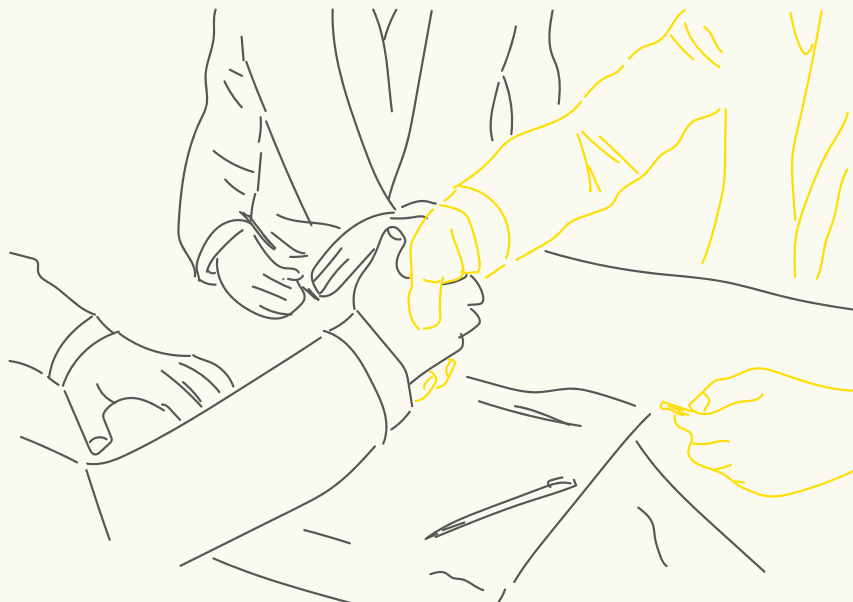
Від моменту свого створення Національне антикорупційне бюро України відчуває постійну підтримку з боку міжнародних і зарубіжних партнерів. Одним із її напрямів є надання матеріально-технічної допомоги, реалізованої через антикорупційні ініціативи ЄС, РЄ, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучених Штатів Америки, окремих країн-членів ЄС. В основному МТД здійснювалася за ключовими для

становлення Національного бюро напрямами: створення та укріплення матеріально-технічної бази; підвищення професійного рівня працівників; налагодження взаємодії з міжнародними та закордонними правоохоронними органами.

Національне антикорупційне бюро України висловлює щиро подяку всім міжнародним та зарубіжним партнерам, які впродовж років існування органу надавали всебічну підтримку його інституційному та організаційному становленню, всебічну допомогу в долати викликів. Окремі слова подяки урядам та урядовим агентствам США, Великобританії, Німеччини, Канади, Організації економічного співробітництва та розвитку, Раді Європи, Єврокомісії, представництву Євро-

пейського Союзу в Україні, Програмі розвитку ООН, посольствам Латвії, Литви, Естонії, Нідерландів, Румунії.

Програми допомоги Національному бюро забезпечили з одного боку – прискорення його інституційного становлення, з іншого – подальший розвиток на основі стратегічного бачення місії та завдань правоохоронного органу європейського типу. Етап інституційного становлення Національного бюро в цілому завершений. Візія напрямів вдосконалення та оптимізації вже розбудованих управлінських систем і процесів втілилася в Стратегії розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021–2023 роки, підготовленої командою НАБУ спільно з фахівцями Антикорупційної ініціативи ЄС.







6

Ключові результати
діяльності НАБУ

«НАБУ зруйнувало касту недоторканих. Еліти не можуть примиритися з тим, що є НАБУ, яке може прийти до них, незважаючи на посади, зламати усталені корупційні практики.

Розумію, що ця боротьба триватиме й надалі. Однак я точно знаю, що НАБУ потрібно далі дотримуватися тієї ідеології, якої воно 7 років трималося. І, можливо, рано чи пізно, еліта почне змінюватися».

Артем Ситник, перший Директор НАБУ

Наприкінці 2021 року стало очевидним, що Національне антикорупційне бюро України відбулося як незалежний правоохоронний орган. Здобутки інституції за такий нетривалий період існування засвідчили професійну зрілість команди НАБУ. В основі цієї історії успіху – усвідомлення кожним членом команди місії Національного бюро: очищення влади від корупції заради побудови та розвитку успішного суспільства та ефективної держави.

Побудова інституції «з нуля» дозволила Національному бюро продемонструвати результати, які засвідчили правильність обраного шляху.

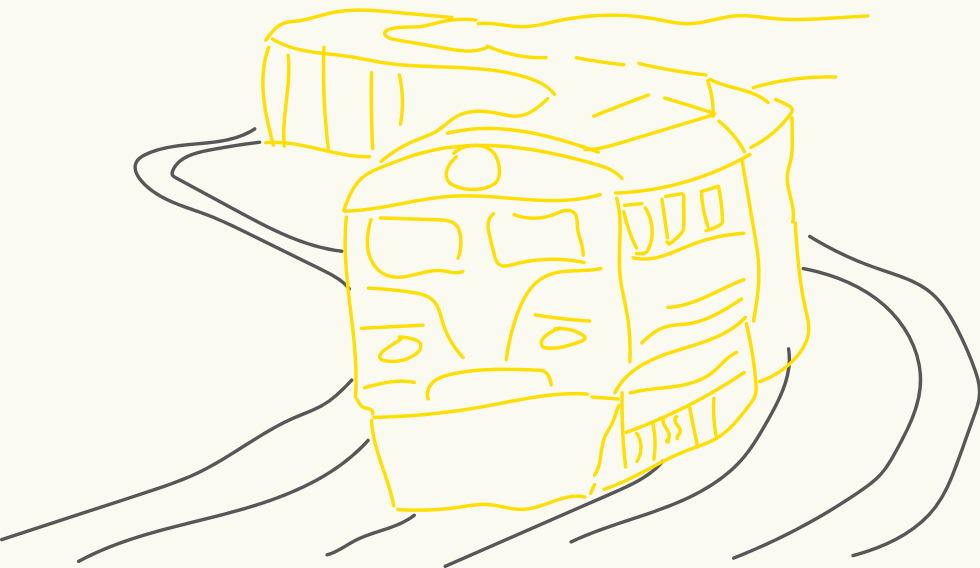
Перші відомості до ЄРДР детективи НАБУ та прокурори САП внесли у грудні 2015 року, а вже пів року потому викрили злочинну організацію на чолі з чинним на той момент народним депутатом України. Ця схема з розкрадання природного газу, яку в подальшому називатимуть [«газовою»](#), увійде в історію України яка наймасштабніша – інтересам держави завдано збитків майже на 3 млрд грн. Протиправна діяльність відбувалася впродовж 2014–2015 років під час видобутку та продажу природного газу в межах договорів про спільну діяльність ПАТ «Укр-газвидобування» (100% акцій належать державній НАК «Нафтогаз України»). Станом на початок 2022 року з 29 встановлених учасників злочинної організації 11 суд визнав винуватими (стосовно них набрав законної сили обвинувальний вирок), чотири особи (з колишнім народним депутатом-організатором схеми включно) перебували у розшуку, по решті підозрюваних справи слухались у суді. Серед інших до відповідальності притягнуті колишній народний депутат України, ексголова та екскерівник департаменту Державної фіскальної служби України.

Дії Національного бюро у «газовій справі» сколихнули політикум, який звик до іншого, «компромісного» формату взаємодії з правоохоронною системою. Однак НАБУ та САП продовжують робити все, аби довести серйозність намірів боротьби з політичною корупцією. Основним джерелом її фінансування в Україні стали державні підприємства, на керівні посади в яких політичні сили лобіювали призначення підконтрольних їм осіб. Ті, зі свого боку, мали контролювати фінансові потоки. Тому діяльність керівників держпідприємств від початку потрапляє у фокус уваги детективів НАБУ.

ПАТ «Державна продовольча зернова корпорація», ДП «НАЕК «Енергоатом», ДП «Одеський припортовий завод», ПАТ «Укрзалізниця» – топменеджмент цих

компаній детективи НАБУ викрикують на корупції вже у перший рік розслідувань. Загалом, за сім років діяльності детективи НАБУ та прокурори САП повідомили про підозру понад 100 керівникам підприємств, в яких частка державної або комунальної власності перевищує 50%. Стосовно 64 із них (станом на 31.12.2021) справи скерували до суду, по решті розслідування ще тривали.

У квітні 2017 року НАБУ та САП затримали колишнього народного депутата України за підозрою в організації корупційної схеми із заволодіння коштами двох унікальних державних підприємств – «Східного гірничо-збагачувального комбінату» та НАЕК «Енергоатом». Цю особу впродовж багатьох років вважали негласним куратором атомної галузі, пов'язували з фінансуван-



ням політичної сили та низкою ЗМІ. Переслідування цієї особи, яку оглядачі вважали «недоторканною», ознаменувало новий етап у діяльності Національного бюро, з притаманними тому часу потужним медійним і політичним тиском. Попри всі перешкоди детективи НАБУ не лише завершили розслідування стосовно колишнього народного депутата та скерували справу до суду за його обвинуваченням, а й допомогли правоохоронцям Швейцарії притягнути цю особу до відповідальності за корупцію в їхній державі та накласти арешт на кошти, виведені з України і легалізовані у Швейцарії.

У червні 2017 року НАБУ та САП знову шокувало український політикум. Цього разу – завдяки успішній операції детектива «під прикриттям», що допомогла викрити двох чинних народних депутатів на торгівлі законними повноваженнями. За 200 тис. дол. США вони пообіцяли вплинути на ухвалення рішення посадовими особами Державної служби геології та надр України, органів місцевого самоврядування у питаннях видобутку бурштину. Розслідування отримало назву «бурштинової справи» та спричинило вибуховий ефект, адже українсь-

ке суспільство, завдяки оприлюдненню НАБУ фактам, вперше наочно пересвідчилося в існуванні політичної корупції в державі. З іншого боку, результативність операції «під прикриттям» продемонструвала високу технічну та професійну спроможність НАБУ викривати подібні злочини з використанням інструментарію провідних правоохоронних агенцій світу.

Відтоді завдяки НАБУ та САП суспільство неодноразово ставало свідком гучних викриттів топчиновників «на гарячому». Серед них – посадовці СБУ та Державної міграційної служби, які налагодили незаконну схему з легалізації іноземних громадян в Україні; народний депутат, який зажадав отримати неправомірну вигоду за сприяння в ухваленні змін до законодавства, що регулювало «зелену енергетику»; заступник Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, який за 1 млн дол. США пообіцяв погодити дозвільні документи; депутат Київміськради, якого викрили на організації корупційної схеми з продажу місць пересувної торгівлі в столиці; член Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей – той вимагав

90 тис. дол. США за сприяння у наданні дозволів та ліцензій у сфері грального бізнесу. Загалом, на корупційних злочинах НАБУ та САП викрили 6 міністрів та їхніх заступників, 11 керівників центральних органів виконавчої влади, 20 народних депутатів різних скликань.

Водночас, як викривальна діяльність антикорупційних органів набирала обертів, зростала і «ціна», за яку причетні до незаконної діяльності намагалися позбутися уваги детективів Національного бюро. За цих обставин самі ж учасники корупційних схем, судячи з негласних слідчих (розшукових) дій (проведених під час розслідування низки злочинів і вже розсекречених) постійно жалілися на відмову НАБУ від поступок та перемовин. Жоден детектив НАБУ не був викритий на одержанні неправомірної вигоди, а ті, хто їм її пропонував, зазнали кримінального переслідування.

У червні 2020 року Міністр екології та природних ресурсів часів президента Януковича через довірених осіб [запропонував керівництву НАБУ та САП 5 млн дол. США](#) за закриття справи стосовно нього. Спроба прогнозовано виявилася невдалою: рекордну в історії України неправомірну

вигоду вилучили, а ексміністр та його пособники, серед яких виявилися чинні на колишні посадовці фіскальних органів, опинилися на лаві підсудних.

У випадку з так званою «білокомірцевою корупцією», підслідною НАБУ, вкрай важливим є залучення до співпраці керівників державних органів. Національне бюро першим у вітчизняній історії показало суспільству ефективність співпраці з високопосадовцями-викривачами. Так, детективи НАБУ у взаємодії з Головою Фонду державного майна України [викрили три спроби його підкупу](#). Загальний розмір пропонованої неправомірної вигоди сягнув майже 6 млн дол. США. Аналогічно вчинили [голови Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державного агентства резерву України](#), яким запропонували кошти за вирішення певних кадрових та господарських питань.

Результативною стала і міжвідомча взаємодія Національного бюро з Антимонопольним комітетом України, який в низці своїх розслідувань спирався на матеріали, надані НАБУ та САП. Це дозволило притягнути до відповідальності компанії-порушники конкурентного законодавства

поза кримінальним процесом. Йдеться про [штрафні санкції за галом на суму понад 350 млн грн.](#)

Наріжним каменем в оцінці ефективності діяльності НАБУ від початку його функціонування була сума повернутих коштів, втрачених державою через підслідні Бюро корупційні злочини. Станом на 31.12.2021 у справах НАБУ та САП відшкодовано майже 3,8 млрд грн, більшість із них — на стадії досудового розслідування. Тоді як основні відшкодування варто чекати з набуттям законної сили обвинувальними вироками у справах НАБУ та САП, які наразі слухаються у Вищому антикорупційному суді.

Одним із ефективних інструментів, який упродовж 2017–2019 років використовувало Національне бюро для усунення умов вчинення злочинів та відшкодування збитків, завданих державі через корупцію, була позовна робота. Юристи інституції на підставі матеріалів, зібраних під час розслідувань, домогалися через суд анулювання незаконних угод, укладених державними підприємствами. Станом на 31.12.2021 визнано недійсними 107 правочинів на 6,3 млрд грн – рішення суду набули законної сили. Це створило

реальні можливості для державних підприємств повернути незаконно втрачені ресурси. Так, наприклад, понад 370 млн грн повернуло ВАТ «Запоріжжяобленерго» (60% акцій належать державі) завдяки анулюванню угод про переуступлення боргу приватній компанії.

Однак внаслідок рішення Конституційного Суду України влітку 2019 року Національне бюро втратило право позиватися до суду для визнання недійсними таких договорів.

Тим не менш активні дії НАБУ і САП мотивують осіб, задіяних у корупційних схемах, добровільно відшкодовувати заподіяну шкоду на стадії досудового розслідування. Так, [понад 50 млн грн сплатив народний депутат](#), підозрюваний в організації корупційної схеми з нерухомістю Нацгвардії; понад 1 млрд грн боргу погасили приватні компанії перед ПАТ «Укрнафта», пов'язані з одним із міноритарних акціонерів товариства – їхня взаємодія є предметом досудового розслідування детективів НАБУ; [1,5 млн грн незаконно отриманої компенсації за житло повернуті](#) колишніми та чинними народними депутатами.

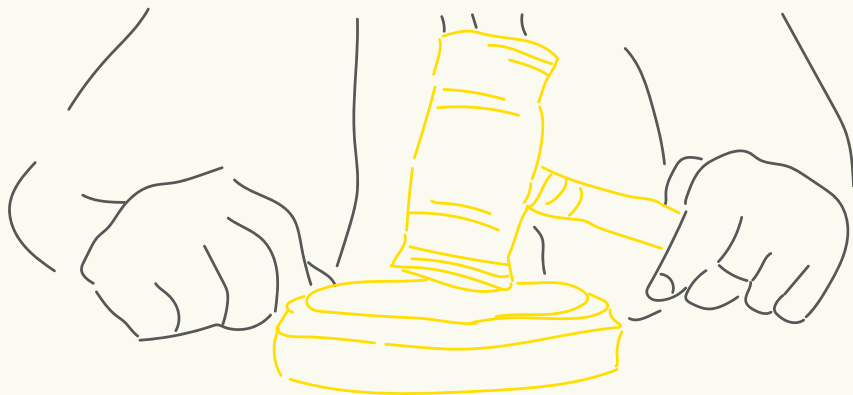
Для запобігання корупції, в межах реалізації міжвідомчої

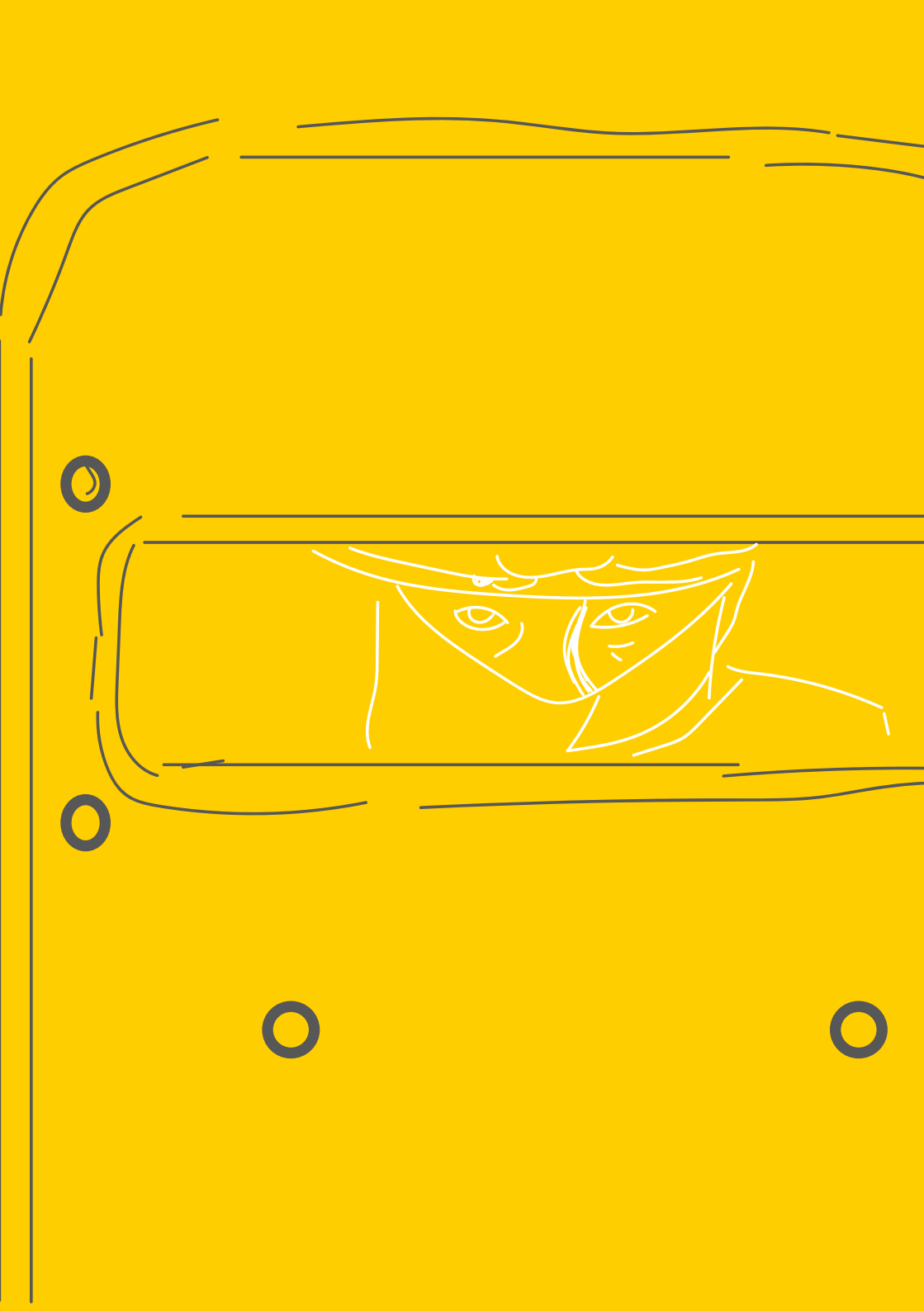
взаємодії, детективи Національного бюро використовують інструмент подань щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення. Серед їхніх адресатів – органи державної влади та місцевого самоврядування, державні підприємства та установи. Детективи НАБУ надсилають такі подання до Кабінету Міністрів України, Національного банку, Міністерства інфраструктури, ДК «Укроборонпром» та ін. В них йдеться про скасування безпідставних знижок на здійснення нерегулярних перевезень, повернення у власність держави земель водного фонду тощо.

Окремий напрямок діяльності – очищення судового корпусу від корупції. За 7 років діяльності НАБУ та САП викрили на зловжи-

ваннях 67 суддів, 8 із них визнано винуватими (рішення набули законної сили), ще стосовно 47 суддів справи слухаються в суді. Більшість справ – за фактами одержання неправомірної вигоди, серед викритих – як рядові судді, так і голови судів.

Впродовж періоду свого існування Національне бюро стало агентом соціальних змін – його вплив на суспільну свідомість став не меншим, ніж публічний резонанс від розслідувань стосовно топкорупціонерів. Українці переконалися в тому, що можновладні, заможні, впливові громадяни України нестимуть відповідальність перед законом нарівні з усіма іншими правопорушниками. Результати розслідувань НАБУ почали відновлювати в суспільстві віру у справедливість.







7

Виклики

Завзятість НАБУ у розслідуванні корупційних злочинів прогнозовано зазнала опору з боку політичних еліт, які спочатку не сприймали інституцію як серйозну загрозу для свого існування. Однак результати вже в перший рік роботи змусили їх переглянути ставлення до НАБУ та вдаватися до захисту усталених схем. Для блокування розслідувань застосовували широкий арсенал: від законодавчих ініціатив до медійних і провокативних перфомансів.

Спроби позбавлення НАБУ інституційної незалежності

Національне бюро має потужний запобіжник від політичного впливу – особливу процедуру звільнення Директора. Профільний закон містить вичерпний перелік, поза яким звільнити очільника неможливо. Це є унікальним випадком для вітчизняної системи державних органів. Упродовж

перших семи років політичні сили здійснили близько 20 неуспішних спроб зміни керівництва НАБУ. Ідея відставки Директора виявилася консолідуючою, вона змогла об'єднати задля захисту власних інтересів політичні сили, які зазвичай є опонентами в питаннях державотворення. НАБУ витримало цей виклик.

Одним із інструментів позбавлення інституційної незалежності НАБУ став Конституційний Суд України. У 2020 році він ухвалив рішення про визнання неконституційним Указу Президента про призначення Артема Ситника Директором НАБУ. Вперше в історії своєї діяльності та всупереч своїй же практиці рішення КС України щодо конституційності стосувалося не нормативного документа, а акта індивідуальної дії. У своїх попередніх рішеннях Конституційний Суд України зазначав, що дія таких актів вичерпується моментом їх виконання. Відповідно до усталеної практики, скасування Указу Президента не означало припинення повноважень чи звільнення керівника Національного бюро.

Детективи НАБУ зіткнулися з тиском під час розслідування у щонайменше 30 кримінальних провадженнях за підозрою у вчиненні тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень близько 140 особами.

У серпні 2020 року [КС України ухвалив ще одне рішення](#) – про визнання неконституційними положень закону про Національне бюро в частині повноважень Президента призначати Директора НАБУ, [утворювати Національне бюро та Раду громадсько-го контролю при Національному бюро \(РГК\)](#). Два вересневих рішення 2020 року поставили під загрозу існування антикорупційних органів України як одного з провідних напрямів реалізації Стратегії національної безпеки і оборони України 2020.

«КСУ визнав неконституційним указ президента щодо вашого призначення. Для вас це рішення стало несподіванкою, як ви його сприйняли? – Для мене точно не було несподіванкою, бо ми бачили як постійно йде лобювання цього рішення. Частково ми для себе знайшли відповіді в плівках, які стосуються Окружного адміністративного суду Києва (ОАСК)».

«Далі буде»: Директор НАБУ розповів в інтерв'ю Радіо Свобода як працюватиме бюро після рішення КСУ.

Інший напрям наступу на інституційну незалежність Національного бюро безпосередньо пов'язаний із розслідуваннями топкорупції. Кримінальний процесуальний кодекс обумовлює виключну підслідність і підсудність у кримінальних провадженнях НАБУ, що означає заборону передачі іншим органам досудового слідства справ, які, за законом, мають розслідувати детективи Національного бюро. А після їхнього закінчення – слухання судами іншої юрисдикції, ніж Вищий антикорупційний суд. Такий стан речей суттєво звужував поле для маневрів посадовцям, які потрапляли у поле зору детективів НАБУ. Відтак, час від часу з'являлися ініціативи, спрямовані на посилення повноважень Генерального прокурора в ухваленні рішень про:

- передачу проваджень із розслідування злочинів, підслідних НАБУ, іншим органам досудового розслідування;
- заборону реєстрації нових кримінальних проваджень за підслідністю НАБУ, якщо за цими ж обставинами інші правоохоронні органи обґрунтували припинення розслідування.

Завдяки активній позиції громадянського суспільства, між-

народних партнерів ці спроби зазнали невдач за винятком одного кримінального провадження — за підозрою заступника керівника Офісу Президента, який, за версією слідства, вчинив корупційний злочин на попередній посаді в державній компанії. Попри підслідність НАБУ у розслідуванні викритого злочину, справу передали до іншого органу досудового розслідування, [фактично заблокувавши рух у ній](#) через рішення суду та фактичної співучасті посадовців Офісу Генерального прокурора. Відверте ігнорування норм законодавства стало загрозливим прецедентом, який невдовзі взяли на озброєння інші впливові підозрювані у корупційних злочинах, розслідуваних НАБУ. Щоправда, антикорупційним органам вдалося відстояти законні позиції щодо виключної підслідності та підсудності справ НАБУ та САП в решті проваджень.

Наступ на незалежний процесуальний нагляд

Процесуальний нагляд у справах, які розслідують детективи

НАБУ, здійснюють прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури — самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора.

Після відставки Назара Холодницького з посади Керівника САП влітку 2020 року самостійність антикорупційної прокуратури зазнала суттєвих втрат через те, що ключові повноваження перейшли не до виконувача обов'язків Керівника САП, а до Генерального прокурора. Це дозволило Генеральному прокурору перебрати на себе повноваження керівника САП:

- призначення груп прокурорів;
- підписання санкцій стосовно низки осіб, підписання підозр;
- погодження клопотань стосовно депутатів, суддів, адвокатів;
- затвердження внесення відомостей в Єдиний реєстр досудового розслідування (ЄРДР) тощо.

[Видання відповідного наказу Генпрокурором у грудні 2020 року](#) означало фактичну ліквідацію функціональної незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або до моменту призначення нового керівника, або до ліквідації суперечностей в Законі «Про прокуратуру». Вибори

нового очільника САП станом на початок російського вторгнення в Україну тривали більш як 1,5 року. Переможець конкурсу – детектив НАБУ, під приводом надуманих підстав досі не призначений на посаду. Станом на квітень 2022 року зобов'язання української влади перед суспільством та міжнародними партнерами в частині призначення керівника САП за результатами конкурсу лишаються не виконаними.

«Раніше, за наявності керівника САП, матеріали були тільки в САП і далі не виходили за винятком випадків, коли їх мав підписати Генеральний прокурор. А тепер Генеральний прокурор має підписувати практично всі матеріали. Коли ми скеруємо документи, є великий ризик, що люди, які не мають процесуального стосунку до матеріалів НАБУ і САП, читатимуть наші – це ризики “витоку” інформації».

[«Прокурори і детективи працюють на смітник». В.о. керівника САП Максим Гришук захищав Донецький аеропорт від сепаратистів, тепер – своє відомство від влади і генпрокурора. Велике інтерв'ю».](#)

У березні 2022 року Верховна Рада мала проголосувати за зміни до законодавства, покликані вирішити проблематику функціонала виконувача обов'язків керівника САП. Проте через війну з росією порядок денний роботи ВРУ змінився. Відтак, обов'язки керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури продовжила виконувати Генпрокурор.

Ситуація, що склалася, уповільнила активність антикорупційних органів у 2021–2022 роках, негативно позначилася на динаміці викриття корупційних злочинів, вчинених топпосадовцями.

Неконструктивна міжвідомча взаємодія

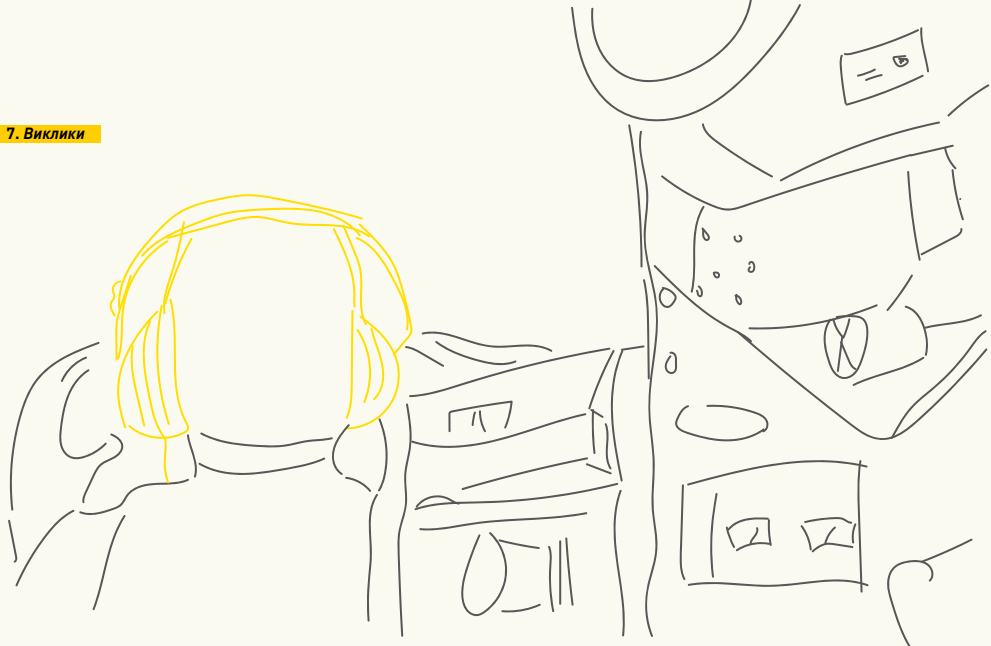
Закон наділив Національне бюро потужним функціоналом, однак кримінальний процес потребує взаємодії з багатьма державними інституціями, чия позиція подекуди була далекою від конструктиву.

Влітку 2016 року співробітники Генеральної прокуратури силоміць захопили та незакон-

[но утримували детективів НАБУ](#), які розслідували зловживання керівника Департаменту ГПУ (згодом його звільнять із лав Генпрокуратури, а справу за його обвинуваченням у корупції скерують до суду). За півтора роки потому, восени 2017 року, співробітники Генеральної прокуратури та Служби безпеки України [незаконно втрутилися у спецоперацію НАБУ](#) з виявлення учасників організованого злочинного угруповання у Державній міграційній службі України. Такий сценарій став можливим через відсутність у НАБУ права на самостійне зняття інформації з каналів зв'язку і вимушене через це залучення інших правоохоронних органів. Право на власну «прослушку» Національне бюро отримало лише за чотири роки після створення, хоча за міжнародними документами Україна зобов'язалася наділити НАБУ ним на старті. Втім, навіть після цього втілити такий важливий інструмент у життя не вдалося через блокування та саботаж інших органів.

Законодавство надає Національному бюро право прямого доступу до інформаційних та довідкових систем, реєстрів та банків даних, адміністраторами

яких є державні органи або органи місцевого самоврядування. До цього переліку включений Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Сам реєстр та забезпечення його роботи, контроль за змістовним наповненням та перевіркою даних перебувають у віданні Національного агентства з питань запобігання корупції. Відповідно ефективність розслідування Національним бюро фактів недостовірного декларування топпосадовцями, їх незаконного збагачення залежить від результатів аналізу даних Реєстру. Доступ до нього з використанням захищеного каналу зв'язку був наданий працівникам НАБУ лише на пів року, після чого НАЗК заклав його через надумані звинувачення. Відтоді впродовж майже двох років детективи отримували інформацію лише за письмовими запитами до НАЗК, що знижувало ефективність розслідувань незаконного збагачення та недекларування статків можновладцями. Налагодження конструктивної співпраці Національного бюро з НАЗК розпочалося лише після внесення змін до [Закону «Про](#)



запобігання корупції» у січні 2020 року та призначення нового керівника інституції.

Законодавчі зміни

У 2018 році парламент вніс суттєві зміни до КПК України, які негативно вплинули на досудове розслідування. І хоча новації стосувалися всіх органів досудового розслідування, непереливки стало, насамперед, НАБУ. Зміни до КПК України, відомі як «поправки Лозового», запровадили монополію державних установ на проведення експертиз у кримінальних провадженнях та надавали право на їхнє призна-

чення виключно слідчим суддям. Ця поправка в поєднанні зі зміною правил обчислення строків досудового розслідування значно ускладнила розслідування особливо складних економічних корупційних злочинів. Наприклад, у справі Львівського бронетанкового заводу провели понад 50 експертиз, що в підсумку зайняло набагато більше часу, ніж передбачали запроваджені правила обчислення строків слідства. Зазвичай тривалість необхідних для проваджень НАБУ експертиз та очікування відповідей на запити щодо МПД призводить до порушення строків розслідування і, відповідно, необхідності їх продовження слідчим суддею. До створення ВАКС у 2019 році розгляд клопотань слідства про продовження термінів досудо-

вого розслідування відбувався в судах загальної юрисдикції. Детективам НАБУ доводилося переконувати призначати дороги та тривалі експертизи слідчих суддів, які часто не мали достатнього рівня підготовки у питаннях фінансових експертиз і надання МПД від іноземних правоохоронних органів. А у випадку розслідування НАБУ справ стосовно працівників прокуратури або суддів, зважаючи на нереформованість судової системи, створювалася реальна небезпека або упередженого розгляду справи на користь підозрюваного, або витоку інформації.

Відповідно до «поправок Лозового» Національне бюро для отримання експертних висновків не мало вибору й було вимушене звертатися до установ, підпорядкованих іншим органам влади або правоохоронним органам. Типовими наслідками цього стало:

- несвоєчасне надання результатів експертиз;
- непоодинокі випадки суперечливих висновків з одного й того ж питання;
- здійснення тиску на експертів з метою отримати бажаний підозрюваним висновок.

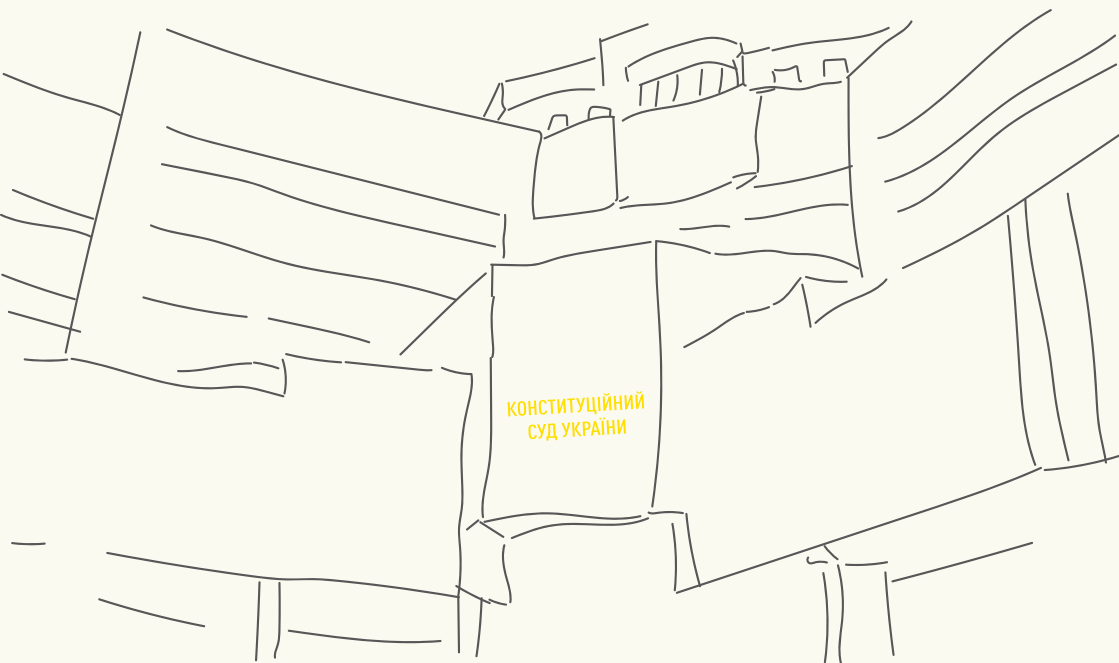
Наприкінці 2019 року Верхов-

на Рада України скасувала так звану «монополію» державних установ на проведення експертизи. Однак проблема тиску на експертів залишилася актуальною. Це зафіксовано у низці справ, розслідуваних НАБУ:

- [викриття топменеджменту «Спецтехноекспорт»](#) на зловживаннях із постачанням військової техніки;
- [заволодіння 14,5 млн грн близьким родичем Міністра внутрішніх справ](#) та його заступником під час закупівлі рюкзаків;
- [зловживання владою та службовим становищем](#) Головою Державної фіскальної служби України;
- [викриття корупційної схеми через запровадження формули «Роттердам+»](#) тощо.

Впродовж 2019–2020 років Конституційний Суд України з політичних міркувань ухвалив низку рішень, через які антикорупційне законодавство зазнало суттєвих змін.

Так, навесні 2019 року КСУ скасував кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, наслідком чого стало закриття всіх 65 кримінальних проваджень, які на той час розслідували за відповідною статтею детективи НАБУ.

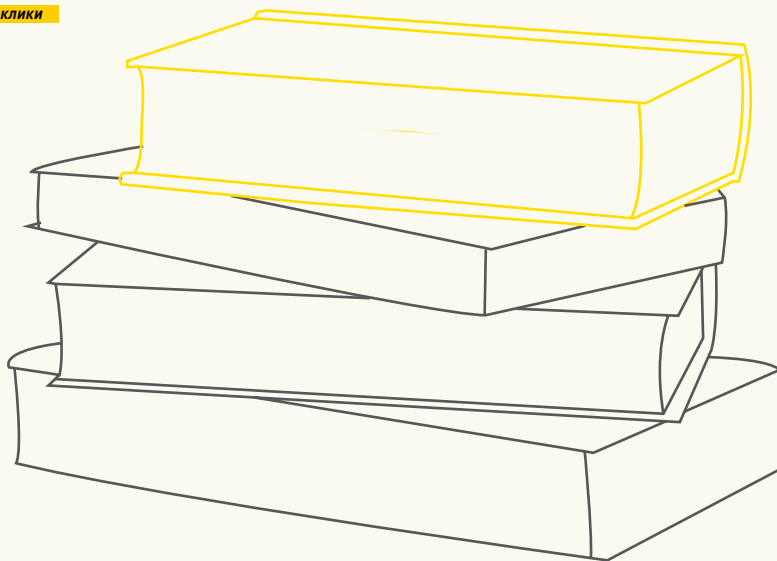


Влітку 2019 року [КСУ позбавив Національне бюро права подавати позови про визнання угод недійсними](#) — на момент цього рішення 35 позовів НАБУ про анулювання 97 правочинів на суму понад 6 млрд грн були задоволені судом. Такі рішення надавали можливість державним підприємствам розпочинати процеси з повернення вкрадених у них ресурсів.

Восени 2020 року КСУ декриміналізував недекларування статків можновладців, що також [змусило НАБУ та САП закрити 110 кримінальних проваджень](#) за 180 фактами умисного внесення посадовцями недостовірних відомостей до е-декларацій.

Ангажовані судові рішення

До запуску ВАКС слідчі дії детективи НАБУ проводили на підставі ухвал слідчих суддів судів загальної юрисдикції. Час від часу, під час проведення слідчих дій детективи Національного бюро стикалися з фактами, які свідчили про «злив» інформації підозрюваним щодо тих чи інших процесуальних дій. Наприклад, [з'ясувалися факти незаконного одержання та розповсюдження інформації щодо клопотань](#), з якими детективи зверталися до Солом'янського районного суду м. Києва. Так, у травні-червні



2016 року помічниця судді згаданого райсуду столиці прийняла пропозицію знайомого адвоката, зацікавленого в отриманні інформації про перебіг розслідування одного з кримінальних проваджень НАБУ. Вона почала передавати йому інформацію про надходження до суду клопотань від детективів Національного бюро, яку той переказував третім особам. Судові рішення, ухвалені за клопотаннями детективів, помічниця судді роздруковувала із автоматизованої системи документообігу суду та передавала адвокату для подальшого несанкціонованого розповсюдження. Для отримання доступу до цієї системи вона використовувала логін та пароль іншого працівника суду.

Впродовж усієї своєї історії НАБУ неодноразово стикалось зі спробами суддів втрутитися в розслідування у незаконний спосіб. Це і спроби надати оцінку доказам поза кримінальним процесом, і ухвалення рішень із порушенням підсудності, а подекуди й свідоме затягування винесення рішень – як це, наприклад, сталося з обранням [запобіжного заходу колишньому Голові Державної фіскальної служби](#), якого НАБУ і САП викрили на завданні шкоди інтересам держави в особливо великому розмірі.

Так, у 2017 році Солом'янський районний суд м. Києва, поза своєю компетенцією, [зобов'язав детектива НАБУ упродовж 10 днів ухвалити рішення у справі](#)

за фактом завдання збитків ДП «НАЕК «Енергоатом». Апеляційний суд м. Києва скасував рішення як незаконне.

Того ж року Окружний адміністративний суд Києва, з порушенням підсудності, ухвалив рішення про відсутність складу злочину в діях екскерівника ДФС – одного з підозрюваних у так званій «газовій справі», через дії якого державі завдано понад 2 млрд грн збитків. І лише у вересні 2019 року [Верховний Суд визнав законність позицій НАБУ та САП.](#)

«Був такий казус, що ми приїхали на обшук до судді, а в нього в руках роздрукована з судового реєстру постанова про обшук... Є ціла група людей, які за певні кошти здійснюють моніторинг накладення санкцій».

[Артем Ситник, перший Директор НАБУ](#)

У 2018 році ОАСК визнав протиправними оперативно-розшукові заходи НАБУ стосовно народних депутатів у так званій «бурштиновій справі», чим перевищив свої повноваження.

Компетенція адміністративних судів – це розгляд справ у сфері адміністративних і публічних відносин, а не оцінка допустимості та законності доказів, зібраних в межах кримінального процесу. Верховний Суд визнав правові аргументи НАБУ і САП коректними та виніс рішення про скасування рішення ОАСК 17 червня 2020 року.

Впродовж 2020 – 2021 років інший районний суд столиці – Печерський – ухвалив низку рішень із порушенням підсудності у резонансних справах НАБУ і САП.

У 2020 році [судді цього суду незаконно вирішили](#), що підозри, повідомлені в межах розслідування так званої справи «ВіЕйБі Банку» про розкрадання 1,2 млрд грн кредиту Національного банку України, необґрунтовані, відтак, справа має бути закрита. Після оскарження рішення суду прокурорами САП, Апеляційна палата ВАКС скасувала це рішення.

Того ж року Печерський райсуд ухвалює рішення, яким зобов'язує Генерального прокурора змінити підслідність у кримінальному провадженні за підозрою заступника Керівника Офісу Президента і, попри очевидну незаконність цієї дії, її виконують. Відтоді Печерський райсуд виносить низку аналогічних за змістом

рішень. Серед таких справ — [згадана справа «ВіЕйБі Банку»](#), справа за фактом привласнення природного газу НАК «Нафтогаз України» Новояворівською та Новороздільською ТЕЦ, [справа за фактом спроби підкупу керівників НАБУ і САП](#) ексміністром екології та природних ресурсів. Щоправда, всі ці згадані рішення АП ВАКС скасовує.

Відсутність вироків

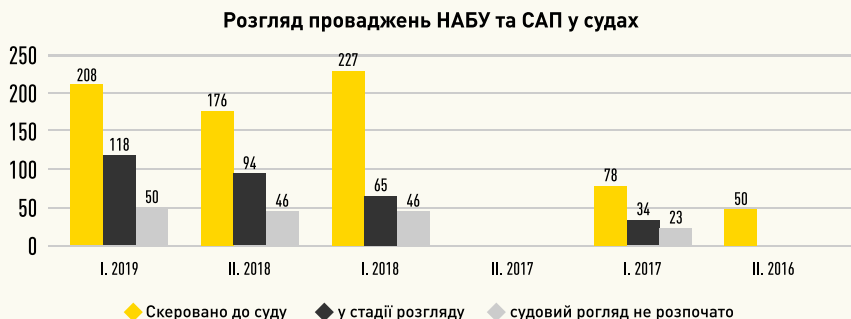
Одним із найбільших викликів для результативної роботи детективів і прокурорів стало відтермінування створення антикорупційного суду до 2019 року. До цього справи,

розслідувані НАБУ і САП, розглядалися в судах загальної юрисдикції, які виявилися неготовими до цього.

По-перше, відповідно до законодавства провадження НАБУ та САП повинна розглядати колегія у складі трьох суддів, які мають професійний стаж роботи не менше п'яти років. Система автоматичного розподілу судових справ часто призначала до складу колегії суддів без необхідного стажу роботи. Відповідно вони були змушені брати самовідвід вже на першому засіданні.

По-друге, складність розслідуваних НАБУ і САП справ вимагає дуже високого рівня суддівської кваліфікації. Але не кожен суддя суду загальної юрисдикції, навіть добросовісний, [має необхідний рівень фахової підготовки для розгляду складних справ](#).

Динаміка розгляду справ, розслідуваних НАБУ та САП, у судах до початку роботи ВАКС (за матеріалами піврічних звітів НАБУ)



По-третє, судді судів загальної юрисдикції були не готовими до прихованого тиску з боку представників політичної еліти та засобів масової інформації (ЗМІ). Фактичним тиском на суддів стала поява на судових засіданнях членів уряду та/або парламентарів, які висловлювали бажання взяти на особисті поруки обвинувачуваних. Таких випадків було чимало. Під час розгляду резонансних справ на суддів також чинився тиск через ЗМІ. Обвинувачувані у «гучних» справах забезпечували присутність у залі судових засідань представників 25-30 медіа. Переважна частина суддівського корпусу судів загальної юрисдикції раніше не користувалася такою «увагою» ЗМІ й не була до неї готова.

З об'єктивних та суб'єктивних причин у чималій кількості справ, розслідуваних НАБУ та САП, [суди загальної юрисдикції навіть не почали судові слухання](#) впродовж 12-27 місяців після скерування обвинувального акта. А там, де його розпочали, процес іноді перетворювали на фарс. Так, приміром, Солом'янський райсуд столиці, куди після закінчення розслідування скерували справу за обвинуваченням ексголови ДФС у корупції, зобов'я-

зав прокурорів зачитати повний текст обвинувального акта на 774 сторінках. З урахуванням частоти судових засідань — зазвичай призначалися раз на місяць і тривали не більше години — [прокурори встигали щомісячно зачитати близько 30 сторінок](#). Цілком можливо, що справу могли закрити через закінчення строків, якби не створили ВАКС.

Станом на 30.06.2019 зі скерованих до суду 208 справ були винесені вироки лише у 40 справах стосовно 31 особи. Запуск ВАКС восени 2019 року змінив баланс сил. Однак низка справ опинилася в зоні ризику закриття через закінчення строків давності. Так, за інформацією Офісу Генерального прокурора, станом на квітень 2021 року 11 справ, розслідуваних НАБУ та САП, [закриті на підставі закінчення строків давності \(стаття 49 КПК України\)](#).

Саботаж судових засідань стороною захисту

Вищий антикорупційний суд, який запрацював восени



2019 року, продемонстрував високу якість судочинства. Це стало серйозним викликом для захисників: не всі з них виявилися готовими до змагального процесу, натомість обрали тактику затягування судового розгляду.

Судді вживають заходів для проведення судових засідань, однак вони можуть відбуватися лише за умови забезпечення підозрюваним права на кваліфікований правовий захист.

Так, упродовж липня 2020 – грудня 2021 року не відбулося жодного засідання з розгляду апеляційної скарги прокурора САП. Він клопотався про отримання дозволу на заочний арешт колишнього голови правління «ВіЕйБі Банку». Су-

дове засідання щоразу відкла-лося через неявку захисників. 29 грудня 2021 року не з'явилися всі 8 адвокатів підозрюваного. Судді визнали причини неявки неповажними та порушили питання перед Кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури м. Київ та Київської області про притягнення цих адвокатів до дисциплінарної відповідальності.

У 2021 році адвокати не з'явилися на судові засідання з розгляду справи за обвинуваченням колишньої помічниці колишнього народного депутата України – однієї із підозрюваних у справі ТОВ «Золотий Мандарин Ойл».

Суддя своїм рішенням зобов'язав директора Регіонального центру з надання безоплатної правової допомоги у м. Київ [забезпечити безперервне прибуття призначеного захисника](#).

У 2021 році ВАКС зобов'язав змінити раніше призначеного безоплатного адвоката, наданого одній з підозрюваних у так званій справі «заводу Краян» – колишній помічниця міського голови Одеси. [Причиною рішення стала відсутність захисника на судовому засіданні](#).

«НАБУ зруйнувало касту “недоторканих”. Еліти не можуть примиритися з тим, що є НАБУ, яке може приїхати до них, незважаючи на посади, зламати усталені корупційні практики. Розумію, що ця боротьба триватиме й надалі. Однак я точно знаю, що НАБУ потрібно далі дотримуватися тієї ідеології, якої воно 7 років трималося. І, можливо, рано чи пізно, еліта почне змінюватися».

[Артем Ситник,](#)
[перший Директор НАБУ](#)

Гальмування судового розгляду через дії сторони захисту відбувається й у таких резонансних провадженнях як-от: «бурштинова справа», справа із завдання збитків ДП «СхідГЗК» та ДП «НАЕК «Енергоатом» (за обвинуваченням колишнього народного депутата України), «газова справа» (за обвинуваченням колишнього народного депутата та ще 28 осіб у завданні державі близько 3 млрд грн збитків).

Основною метою зволікання підозрюваних та їх адвокатів найімовірніше є створення підґрунтя для закриття справ через закінчення строків давності.

Підсумовуючи, зазначимо, що за весь період свого нетривалого існування НАБУ продемонструвало спроможність адекватно відповідати на виклики, що перед ним поставали. Однак більшість з них залишаються актуальними, оскільки вирішення відповідних питань виходить за межі повноважень Національного бюро. Їх подолання потребує політичної волі від вищого керівництва держави, злагодженої роботи органів державної влади, усвідомлення суспільством складності роботи антикорупційних органів та важливості їхніх досягнень для побудови успішної країни.

Посилання та скорочення

1. Перелік основних нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією до ухвалення в 1998 р. Національної програми боротьби з корупцією: Постанова Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 року № 3207-XII; Указ Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 26 листопада 1993 року № 561/93; Указ Президента України «Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки» від 27 серпня 1994 року № 484/94; Розпорядження Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» від 10 лютого 1995 року № 35/95-рп Розпорядження Президента України “Про практичні та організаційні заходи щодо боротьби зі злочинністю на I півріччя 1995 року”, про затвердження Програми заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки та “Організаційно-правових заходів щодо створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази у справі боротьби зі злочинністю на 1995-1996 рр.” Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» від 10 квітня 1997 року № 319/97; Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1997 р. № 388 «Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією»; Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 616 «Про порядок звітування органів виконавчої влади про дотримання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією»; Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1997 р. № 763 «Про хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю та звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією»; Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 345 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією; План дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 рік, спрямованих на боротьбу з корупцією, затверджений Постановою 44 Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 345 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією» тощо.

2. Перелік основних нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією в період 1998 – 2014 рр.: Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки» від 24 квітня 1998 року № 367/98; Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією»; Програма невідкладних заходів, які спрямовані на боротьбу з корупцією і підлягають здійсненню в 1998 році, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220; Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 1999 р. № 799 «Про план заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 1999 рік»; Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 2000 р. № 1050 «Про план заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2000 рік»; Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів від 16 листопада 2000 року № 1242/2000»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 179-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2001 рік»; Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 346 «Про стан виконання Законів України «Про боротьбу з корупцією» та «Про державну службу»; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2002 рік, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 346; Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року № 84/2003; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 270-р «Про затвердження плану заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. № 323-р «Про затвердження плану заходів щодо створення та забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю за декларуванням та витрачанням доходів особами, які претендують на зайняття посад державних службовців, та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, посилення боротьби з прихованням доходів від оподаткування та корупцією»; Указ Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 9 лютого 2004 року № 175/2004; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв-

ня 2004 р. № 383-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2004 рік»; Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 року № 1615/2005; Указ Президента України від 20 січня 2006 року №39 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи»; Указ Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 року № 742/2006; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1673 «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року»; Указ Президента України від 20 вересня 2007 року №900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»; Указ Президента України від 1 лютого 2008 року №80 «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»; Указ Президента України від 11 квітня 2008 року №328 «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»; Указ Президента України від 5 травня 2008 року №414 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики»; Указ Президента України від 27.11.2008 року № 1101/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року № 535-р «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік»; План заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2009 р. № 1013-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р «Про схвалення Зasad антикорупційної політики»; Указ Президента України № 275/2010 від 26 лютого 2010 року «Про утворення Національного антикорупцій-

ного комітету»; Указ Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 року «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки»; Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки тощо.

3. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anticorruption Action Plan Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report Adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris; Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Session, Strasbourg 19 - 23 March 2007У; Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalization. Joint staff working document. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 9.2.2012, SWD (2012) 10 final.

4. На основі Меморандуму виданий Спільний наказ НАБУ та САП «Про затвердження Порядку взаємодії, співпраці та координації дій під час проведення досудового розслідування та нагляду за дотриманням законів під час судового розслідування» № 157-О від 27 липня 2017 року.

5. Міністерство з міжнародного розвитку (DFID) – нині Офіс із закордонних справ, справ Співдружності і розвитку (Foreign, Commonwealth & Development Office).

6. НАБУ співпрацюватиме з Антикорупційним бюро Польщі. – Офіційний вебсайт НАБУ. – Режим доступу: <https://bit.ly/34ya5Mm>; НАБУ та латвійське Бюро із запобігання та боротьби з корупцією посилять співпрацю. – Офіційний вебсайт НАБУ. – Режим доступу: <https://bit.ly/3wJv2Qv>; НАБУ і Спецслужба розслідувань Литовської Республіки посилять співпрацю. – Офіційний вебсайт НАБУ. – Режим доступу: <https://bit.ly/3yPV6eu>; НАБУ та румунський антикорупційний директорат домовилися про обмін інформацією. – Офіційний вебсайт НАБУ. – Режим доступу: <https://bit.ly/3wJp0iF>; НАБУ та Естонський центр східного партнерства домовилися про співпрацю. – Офіційний сайт НАБУ. – Режим доступу: <https://bit.ly/3ps9ZPW>.

