

07.06.2019

Трансперенсі Інтернешнл Україна

Бондарчук Віталій

м. Київ, вул. Жилианська 24

097 277 21 76

<https://www.facebook.com/profile.php?id=100012507758233>

В описі власного бачення мною проаналізовано стан боротьби з корупцією в Україні на підставі статистичних даних, публікацій в пресі, звітів держорганів і ТІ Україна, аналітичних висновків та результатів обговорень моїх пропозицій в групах Facebook правознавцями. Результатом цих досліджень є конкретні пропозиції щодо запровадження дієвих механізмів для зниження рівня корупції в Україні.

Примітка:

- Гіперпосилання на першоджерела відкриваються на сайти в інтернет
- Детально про мої ідеї в статтях «[Як очистити суди від корупціонерів та підвищити ефективність судової системи](#)» та «[Як очистити від корупціонерів слідчі органи та підвищити ефективність їх роботи](#)».

Опис власного бачення розвитку ТІ Україна та особистого внеску в поступ організації на період 2019-2020 рр.

Серед ключових результатів діяльності Трансперенсі Інтернешнл Україна у підсумковому звіті за 2018 рік зокрема зазначено про ухвалення Верховною Радою Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» і проведення громадського моніторингу частини кандидатів та підготовка списку недоброчесних.

Це досягнення в боротьбі з корупцією в Україні можна розглянути через призму результатів діяльності органів, що здійснюють боротьбу з корупцією.

Наприклад, у 2018 році судами ухвалено [6 обвинувальних вироків](#) у кримінальних справах, в яких досудове розслідування здійснювало НАБУ, а також [9 обвинувальних вироків судів](#), у справах, в яких державне обвинувачення підтримувалося САП. При цьому, штраф було застосовано до 7 осіб.

[За інформаєю ГПУ за вказаними вироками судів кошти до бюджету щодо відшкодування збитків державі не стягувалися, а НАБУ задекларувало стягнення 199 млн. грн і підтвердило стягнення 5 млн. грн.](#)

В жодному із зазначених вироків НАБУ не призначено конфіскацію майна і позбавлення волі. Усі підсудні відбулися штрафами від 17 до 85 тис. грн.

Причиною такого легкого покарання для корупціонерів є затвердження вироками судів угоди про визнання винуватості. Можна зрозуміти коли мотивом угоди є бажання слідчого «впіймати крупну рибу», але продовження ці справи не мали. Це як в історії з «вишками Бойка».

Такі результати діяльності НАБУ викликають питання, скільки було витрачено часу і грошей у цих справах заради такого результату?

Чи буде корупціонер думати про невідворотність покарання, переглядаючи по телебаченню чергове гучне затримання, як наприклад [Насірова](#), який [вийшов під заставу](#) в 100 млн. грн. і [поновився через суд](#) на посаді. При цьому справа Насірова тягнеться з 2017 року.

Бюджет НАБУ за 2018 рік - 857 млн. грн., штат НАБУ близько 700 осіб, в провадженні близько 700 справ.

Вважаю, що результати роботи НАБУ не співрозмірні з [очікуваннями суспільства](#) та витратами на утримання цього органу. Виправдання НАБУ про відсутність «підтримки» в неупереджених судах чи «саботаж» САП виглядають дивними з огляду на легке покарання корупціонерів.

У зв'язку з цим викликає сумнів, що [якість роботи НАБУ](#) зміниться внаслідок діяльності Вищого антикорупційного суду, завданням якого є здійснювати правосуддя та *гарантувати дотримання прав, як сторони обвинувачення, так і сторони захисту.*

Без професійної роботи органів слідства Вищий антикорупційний суд не зможе забезпечити невідворотність покарання для корупціонерів, оскільки в судовому протистоянні прокурорів проти адвокатів, останні мають майже [найкращу статистику](#) по виправдальних вироках в порівнянні з [іншими видами злочинів](#). При цьому більшість кримінальних проваджень [закриваються на досудовому слідстві](#) та не мають судового продовження.

Другим прикладом є діяльність ГПУ та САП. Про якість роботи слідчих цих органів свідчать їх результати: в [резонансних справах](#) в яких фігурували Захарченко, Іванющенко, Бойко, Злочевський, що були «заморожені»; в справах, що не мали широкого резонансу, але в яких держава компенсувала [мільйони гривень](#) за незаконне кримінальне переслідування обвинувачених в корупції.

В 2018 році [найменше за останні 10 років](#) обвинувальних вироків суду за ст. 368 КК та найбільше виправдальних вироків за останні 10 років.

[У своєму звіті](#) за 2018 рік ГПУ зазначає суму коштів, що відшкодовано внаслідок збитків завданих корупційними злочинами, але [не знає](#) скільки коштів стягнуто до бюджету за вироками судів за корупційні злочини. [ДСА не здійснює облік цих даних.](#)

Час визнати реальний стан справ в боротьбі з корупцією. Детективи, прокурори чи слідчі не можуть змінити тенденцію [статистики](#). Якщо за [вироками](#) по усіх статтях КК виправдальних вироків 1%, за вироками по ст. 368 КК – 35%. Виправдальних вироків за ст. 368 КК щороку стає більше, а засуджених менше.

В Україні не буде політичної волі Парламенту та Президента щоб застосувати [приклад Сінгапуру](#), оскільки в суспільстві немає необхідного рівня довіри до органів слідства та суду.

За наявною [статистичною інформацією](#) у 2018 році відносно 1 судді набрало законної сили судові рішення за отримання хабаря. Сьогодні в Україні [7475 посад суддів](#).

Пропоную запровадити автоматизовану систему для виявлення корупціонерів та підвищення ефективності роботи слідчих органів та судів. Детально ідеї в статтях «[Як очистити суди від корупціонерів та підвищити ефективність судової системи](#)» та «[Як очистити від корупціонерів слідчі органи та підвищити ефективність їх роботи](#)». Зазначені

показники для суддів, а механізм для слідчих органів є орієнтовними, оскільки повинні обговорюватися з урахуванням думок суддів, слідчих, адвокатів, фахівців, науковців тощо.

Оцінки та коментарі цих пропозицій можна почитати в публікаціях групах Facebook [СУДОВА ВЛАДА УКРАЇНИ](#) від 01.06.2019, [РАДА АДВОКАТІВ УКРАЇНИ](#) від 31.05.2019 та голосування в групах [Судді України](#) і [СУДОВА ВЛАДА УКРАЇНИ](#) (посилання з мого профілю), у яких взяло участь більше 500 осіб.

Суть ідей полягає у встановленні ключових показників ефективності (КПЕ) роботи суддів та слідчих у взаємозв'язку із законністю прийнятих ними рішень. У разі низької якості роботи застосовувати кваліфікаційне оцінювання та перевірку майнового стану:

1. Наприклад, якщо 10% рішень судді першої, 5%-другої і 1%-ВС скасовуються - суддя проходить кваліфікаційне оцінювання та перевірку майнового стану.
2. Для слідчих визначаються ключові показники ефективності, що вимірюються балами за кожним критерієм. Якщо низька якість роботи - кваліфікаційне оцінювання та перевірка майнового стану, як слідчого так і прокурора, керівника слідчого органу і зрештою оцінка роботи керівника правоохоронного органу Президентом.

Якщо суддя ухвалює рішення, яке скасовується судом вищої інстанції - це зокрема може свідчити, що суддя недостатньо компетентний або взяв хабар за завідомо неправосудне рішення.

Якщо [в середньому 1-8 % рішень судів першої інстанції](#) скасовуються або змінюються в апеляційному порядку, а в окремих суддів цей показник складає 10-25% виникає питання до цих суддів.

Питання неоднозначності практики вищих судових інстанцій, рішень, що не оскаржуються, змін законодавства, перенавантаження, недофінансування і т. п. можна узгодити під час обговорення.

Запропонована система дозволить:

1. підвищити рівень компетентності слідчих та суддів;
2. встановити персональну відповідальність за якість роботи від судді, слідчого до Президента;
3. посилить контроль керівників слідчих органів за діяльністю детективів/слідчих/прокурорів;
4. зберегти величезні гроші, що витрачаються на роботу слідчих, прокурорів, суддів та інших витрат, що оплачуються з бюджету України;
5. розвантажити суди від необґрунтованих клопотань слідчих, що сприятиме ефективнішій роботі суддів;
6. дати сигнал суспільству про якісні зміни системи;
7. знизити рівень корупції.

Автоматична система дозволить це зробити законно і справедливо, під контролем суспільства, швидко і без витрат з бюджету.

Звичайно не можна однозначно визначити рамки такого рішення, але потрібно знайти рішення щоб кардинально змінити ситуацію з рівнем корупції в Україні.

Слідчі органи витрачають величезні ресурси і багато часу щоб всього лиш домогтися обвинувального вироку, штрафу і звільнення з посади дрібного чиновника, що сприймається суспільством, як неефективна робота.

Судді скаржаться [про перевантаженість](#) у зв'язку із недостатньою кількістю суддів, [неналежне фінансування](#), невиправданий тиск з боку слідства за ст. 375 КК, а НАБУ і САП кивають на суди.

Враховуючи, що Президент [запропонував доказувати відповідальність](#) за незаконне збагачення в цивільному судочинстві виникає необхідність забезпечити цей процес достатньою [кількістю суддів](#) та [добросчесною допомогою АРМА](#), але цього буде недостатньо без системних змін. 700 детективів НАБУ і 39 суддів Вищого антикорупційного суду не зможуть суттєво вплинути на якість, кількість і час розгляду справ. Вирішальну роль в цьому процесі може [відіграти Конституційний суд](#) та якість [старих](#) і [нового](#) законопроектів.

Інформація про результати роботи судів, [САП](#), [НАБУ](#), [НАЗК](#), [АРМА](#) свідчить про необхідність запровадити автоматизовану систему для виявлення корупціонерів та підвищення ефективності роботи цих органів.

Щоб пояснити висловлені зауваження треба сказати, що НАБУ здійснює досудове розслідування, а САП підтримання обвинувачення в суді. Якість матеріалів, що передаються в суд залежить від НАБУ, швидкість та якість розгляду справ у судах залежить від суддів, САП, обвинувачених та якості матеріалів.

Механізм роботи запропонованої системи дозволить мінімізувати людський фактор і полягає в автоматичному виявленні корупційних ризиків та неефективної роботи відповідних державних службовців.

По даних КПЕ включається «маячок», що запускає автоматичну процедуру перевірки держслужбовця на предмет відповідності займаній посаді та майнового стану. При цьому перевірка буде відбуватися під контролем громадськості, без можливості маніпулювання даними. Усіх бажаючі матимуть доступ для надання пропозицій та обговорення результатів.

Щоб корупціонери не могли уникнути відповідальності через [некомпетентність](#) або заангажованість слідчих, які [багато років безрезультатно](#) можуть розслідувати корупційні злочини, необхідно змінити підхід в боротьбі з корупцією. Адже, увесь змарнований час слідчих, експертів, суддів та інших осіб, що залучалися в кримінальних провадженнях, оплачений за рахунок держбюджету і зараз слідчі та суди цим не переймаються.

Сьогодні корупцію неможливо повністю побороти, але її можна суттєво знизити.

Правильно [зазначає АРМА в своєму звіті](#), що недоцільно займатися дрібними справами та опрацьовувати потенційні тисячі звернень, але при цьому в [звіті голови АРМА](#) немає прив'язки цифр до реальних стягнень до бюджету за рішеннями судів. В 2018 році АРМА розглянуто 1064 звернення, а при цьому має підрозділ 30-40 чоловік.

Очевидно що усі цифри та показники не враховують підводну частину айсберга корупції. Діяльність Transparency International Ukraine має важливе значення для зниження рівня корупції в Україні, в т. ч. завдяки допомозі АРМА шляхом розроблення змін до законодавства.

Вартість розшуканих АРМА активів має значення лише у взаємозв'язку з рішеннями судів про конфіскацію. Звичайно це не компетенція АРМА, але це питання взаємодії різних органів на спільний результат.

Безумовно серед найбільших досягнень Transparency International Ukraine - робота ProZorro. Відгуки DoZorro матимуть сенс, якщо інформація, що направляється до правоохоронних органів, матиме правову оцінку.

Ефективність модулів аналітики DoZorro можна виявити у взаємозв'язку із рішеннями організаторів тендерів, АМК, судів та правоохоронних органів, що мали значення для скасування незаконних закупівель та збереження державних коштів. Оброблення цих даних також сприятиме виявленню нових можливостей для вдосконалення системи, а відомості про суми державних коштів, що не були виведені через відкати та підставні фірми, будуть позитивно впливати на рівень сприйняття корупції в суспільстві.

Варто відзначити роль АМК з питань оскаржень рішень у сфері публічних закупівель. [За інформацією АМК](#) в 2018 через систему ProZorro надійшло 7786 скарг з яких 3197 задоволено. При цьому необхідно сказати, що спеціаліст високого рівня не буде довго працювати за 8000 грн., якщо немає іншої мотивації.

Теми публікацій Трансперенсі Інтернешнл Україна широко використовуються в ЗМІ, що свідчить про значимість роботи організації, але треба також сказати, що зараз в Україні публікують найбільше інформації про корупцію за останні 10 років. При цьому в суспільстві вже не викликають резонанс нові викриття, оскільки в людей мало віри, що ці розслідування будуть завершені обвинувальним вироком суду і майно корупціонера буде конфісковане.

Рівень боротьби з корупцією можна виміряти кількістю судових рішень, їх якістю (штрафи, конфіскація, позбавлення волі корупціонерів), сума збитків, що фактично стягнуті до бюджету. Ці дані суттєво впливають на сприйняття корупції в Україні.

Сьогодні журналісти публікують багато розслідувань, слідчі органи багато розказують про відкриття нових справ і проводять показові затримання, а в результаті нікого з топ корупціонерів не посадили, до бюджету стягнули меншу суму коштів ніж було витрачено на утримання цих органів.

Корупціонери залишаються безкарними і суспільство розуміє, що в Україні не має невідворотності покарання.

За останні роки в Україні прийнято необхідні закони для боротьби та профілактики корупційних діянь. Розроблено механізми реалізації відповідних програм. При цьому усі закони, механізми та програми суттєво не вплинули на рівень корупції в Україні.

Сьогодні є підстави стверджувати, що в Україні спостерігається негативна динаміка розгляду справ щодо корупції по ключовій ст.368 ККУ.

Цей висновок суперечить [тезам в публікації Трансперенсі Інтернешнл Україна](#) тому, що по ключових статтях 191 КК та 368 КК наявне зниження кількості судових вироків.

Корупційними злочинами відповідно до КК вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 369, 369-2 КК.

Позитивну динаміку в статистиці кількості засуджених [можна побачити лише за окремими статтями](#), наприклад ст. 369 КК (пропозиція хабаря).

Як правильно зазначено в розглянутій публікації Трансперенсі Інтернешнл Україна, позитивна динаміка наявна в дрібних справах. При цьому засуджені за ст. 369 КК не чиновники-хабарники.

[Пропозиції Трансперенсі Інтернешнл Україна](#) щодо позбавлення Служби безпеки України та Нацполіції повноважень у сфері боротьби з економічною злочинністю сприймаються критично, оскільки за минулий рік лише за ст. 190 КК було засуджено 2167 осіб. Очевидно, що Департамент захисту економіки НПУ та сфери економічної безпеки СБУ [себе дискредитували](#), але простий перерозподіл функцій чи створення нового органу не змінить ситуацію.

Інша ініціатива щодо впровадження механізмів залучення бізнесу та громадськості до реалізації державного управління є дуже актуальною і може реально допомогти у виявленні та своєчасному реагуванні на корупційні схеми, які насправді є тією підводною частиною айсберга корупції. Для цього потрібно пропонувати конкретні механізми, а не обмежуватись переліком рекомендацій.

Ідея запровадження нової процедури призначення Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) та Вищої ради правосуддя (ВРП) також дуже корисна, але враховуючи кількісний склад [ВККС](#) та [ВРП](#) необхідно також змінити систему оцінювання суддів. Якщо в 2018 році ВРП [звільнила 39 суддів](#), а [ВККС за рік може оцінити 1000 суддів](#) цей процес очищення буде тривати більше семи років. При цьому [якість](#) буде постійно викликати нарікання в громадськості. Щоб змінити ситуацію необхідно встановити автоматичні правила і прозору систему оцінки.

Окремо відзначу пропозицію щодо впровадження моніторингу рівня життя держслужбовців. Це один з дієвих способів зниження рівня корупції. В доповнення відзначу, що механізм його дії повинен включати обов'язкову участь громадськості, оскільки держапарат цього не зробить, а також взаємозв'язок з ініціативою Президента щодо стягнення незаконних активів в порядку цивільного судочинства. Необхідна публічна офіційна [он-лайн платформа](#), де можна побачити результати роботи (досьє) кожного державного службовця, а люди зможуть розміщати обґрунтовану інформацію, як [наприклад щодо декларацій](#). Далі кваліфікаційне оцінювання та перевірка майнового стану, в т. ч. через АРМА, НАЗК. Потім рішення, наприклад про звільнення та надсилання результатів НАБУ (можливо доведеться збільшити штат, делегувати окремі повноваження чи найняти консультантів, оскільки таких рішень може бути тисячі), яке аналізує дані та подає позов до суду, Вищий антикорупційний суд розглядає справу не довше ніж за 3 місяці, а апеляція за 1 місяць.

[Пропозиції ТІ Україна](#) щодо зміни законодавства у сфері управління активами та [обговорення](#) також необхідно розглядати через призму законності та ефективності роботи судів та слідчих органів, оскільки безконтрольність в цих питаннях зумовлює збитки для бізнесу та відповідальність держави.

Сьогодні бюрократичний апарат судів та органів виконавчої влади не спроможний забезпечити достатню ротацію кадрів, якщо не буде ефективних механізмів прийняття на державну службу, звільнень та перевірок.

Необхідно подавати конкретні пропозиції, що узгодженні та обговоренні з фахівцями та громадськістю, парламентським фракціям та комітетам, Президенту, вищим органам суддівського врядування, керівництву правоохоронних органів.

Якщо [корупція коштує Україні 2% ВВП](#), а суми стягнутих збитків від корупції оцінити, наприклад 2 млрд. грн., можна сказати, що ефективність боротьби з корупцією складає близько 0,2% зі 100% можливих.

В 2004 Україна посідала [122 місце](#) за рівнем сприйняття корупції, а в 2018 – [120 місце](#). Такими темпами Україні знадобиться 10 років, що вийти на рівень [Арменії](#).

Для розвитку ТІ Україна на період 2019-2020 рр. необхідно:

1. поглиблена аналітика, систематизація фактів про корупційні злочини, рішень судів, кримінальних проваджень для виявлення типових причин, що впливають на низький рівень боротьби з корупцією;
2. активніше популяризувати діяльність ТІ Україна з метою пошуку нових ідей, їх обговорення у т. ч. соціальних мережах, зустрічах з фахівцями, представниками влади, громадськими та політичними організаціями;
3. організувати постійну он-лайн платформу (наприклад у групі Facebook чи сайті ТІ Україна) для обговорення нових ідей;
4. детальніше аргументувати позиції ТІ Україна, зокрема в [публікаціях](#);
5. реалізувати ідею автоматизованої системи для виявлення корупціонерів та підвищення ефективності роботи судів та слідчих органів для зниження рівня корупції наступним чином:
 - ✓ систематизація та аналіз інформації від органів суддівського врядування та правоохоронних органів щодо наявних перешкод в реалізації державної політики в сфері боротьби з корупцією;
 - ✓ опрацювання ідей та підготовка проектів документів щодо необхідних змін законодавства, зокрема щодо якісних змін для ефективної роботи державних службовців, в т. ч. відстеження ефективності роботи шляхом запровадження необхідних показників статистичної звітності [слідчих органів](#), судів та інших відомств, громадського контролю, фінансового та організаційного забезпечення;
 - ✓ подання пропозиції на розгляд до Верховного Суду, Ради суддів України, Вищої ради правосуддя, профільних комітетів Верховної Ради, ГПУ, НАБУ, САП, НАЗК, АРМА, Мінюст, НААУ, профільних громадських організацій;
 - ✓ оприлюднення відповідей від зазначених організацій та забезпечення громадського обговорення;
 - ✓ аналіз відповідей зазначених органів та результатів громадського обговорення;
 - ✓ аналіз досвіду Європи, США, Японії, [Сингапуру](#) тощо;
 - ✓ подання пропозицій органам суддівського врядування (щодо системи для судів) та Президенту (щодо слідчих органів);
 - ✓ аналіз позицій суддів та Президента;
 - ✓ публічне обговорення результатів аналізу, консультацій та підготовлених проектів документів;
 - ✓ подання депутатам, головам фракцій Верховної Ради та Президенту пропозицій з проектами документів щодо застосування запропонованого механізму;
 - ✓ визначення необхідності в конституційному зверненні;
 - ✓ включення відповідних законопроектів до порядку денного Верховної Ради;

✓ публічне обговорення законопроектів.

З метою досягнення поставлених завдань я буду приділяти свій час, знання, досвід та реалізовувати запропоновані ідеї, як внесок в поступ організації та зниження рівня корупції в Україні.

В мене є достатній практичний досвід в кримінальному, адміністративному, цивільному, та господарському судочинстві, що дозволяє мені пропонувати ідеї з практичної точки зору.

Моя фахова підготовка в сфері права відповідає рівню поставлених завдань для підготовки проектів відповідних змін до законодавства.

Завдяки представницькому мандату Трансперенсі Інтернешнл Україна буде можливо організувати широке обговорення пропозицій серед суддів, державних службовців правоохоронних органів, адвокатів, фахівців у галузі права не лише на он-лайн платформах, але безпосередньо в органах влади, правоохоронних органах, суддівського та адвокатського врядування.

Аналіз усіх пропозицій дозволить створити дієвий механізм для зниження рівня боротьби з корупцією та відновлення значення закону, справедливості та репутації.

P.S. Стаття 368-2 КК (незаконне збагачення) в останній редакції була прийнята Законом № 889-VIII ще **10.12.2015**. При цьому в 2018 році **у судах перебувало всього 6 проваджень** за обвинуваченням по ст. 368-2 КК і **жодного вироку суду**.

**З повагою,
Віталій Бондарчук**