



**Громадська рада при
Національному агентстві з питань запобігання корупції**
04071, м. Київ, вул. Ярославська, 11, оф. 3
gromrada.nazk@gmail.com

Висновок

Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції на звіт Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік

Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції (далі – Громадська рада, Громадська рада при НАЗК) на підставі п. 7 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції», реалізуючи свою функцію із забезпечення прозорості та контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Агентство, НАЗК) та керуючись засадами верховенства права, законності, гласності, неупередженості та відкритості для суспільства, надає свій висновок щодо звіту про роботу Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік (надалі – Звіт).

Складові частини висновку:

1. Відповідність Звіту вимогам законодавства;
2. Загальна оцінка Звіту та роботи Агентства у 2020 році:
 - 2.1 Оцінка затверджених показників ефективності Національного агентства з питань запобігання корупції;
 - 2.2 Оцінка окремих напрямків діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції протягом звітного періоду та відображення отриманих результатів у Звіті;
3. Рекомендації Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

1. Відповідність Звіту вимогам законодавства

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» до щорічного звіту про діяльність Агентства мають бути включені такі відомості:

- 1) визначені Національним агентством показники ефективності його діяльності та результати їх досягнення;
- 2) статистичні дані про результати діяльності Національного агентства, у тому числі дані про: а) кількість виявлених порушень цього Закону, Закону України «Про політичні партії в Україні»; б) кількість складених уповноваженими особами Національного агентства протоколів про адміністративні правопорушення та результати їх розгляду; в) кількість винесених приписів Національного агентства, надісланих матеріалів про порушення законодавства до правоохоронних та інших органів, результати їх розгляду; в) результати звернень Національного агентства до суду з

позовами (заявами) відповідно до закону; г) дисциплінарні стягнення, застосовані до працівників Національного агентства;

3) результати діяльності підрозділу внутрішнього контролю та підрозділу з питань запобігання корупції Національного агентства;

4) відомості про взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;

5) відомості про співпрацю з компетентними органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями;

6) чисельність працівників Національного агентства, їхню кваліфікацію та досвід, підвищення їхньої кваліфікації;

7) штатний розпис та кошторис Національного агентства, його виконання;

8) інші відомості, що стосуються результатів діяльності Національного агентства (абз. 3 ч. 5 ст. 14 Закону).

Звіт Агентства за звітний період не містить усіх обов'язкових даних, визначених Законом. Так, Закон України «Про запобігання корупції» вимагає зазначення у Звіті не лише статистичних даних щодо кількості складених уповноваженими особами протоколів про адміністративні правопорушення, винесених приписів, надісланих матеріалів про порушення законодавства до правоохоронних та інших органів, а й зазначення статистичних даних щодо результатів їх розгляду.

Слід зазначити, що у Звіті не наведені відомості щодо результатів розгляду 9 протоколів про адміністративні правопорушення, скерованих до Національної поліції; рішень, прийнятих правоохоронними органами, за результатами виявлення кримінальних правопорушень у 97 деклараціях; рішень, прийнятих судами, за результатами виявлення адміністративних правопорушень у 35 деклараціях. Крім цього, Звіт не містить даних і щодо результатів розгляду правоохоронними органами 245 обґрунтованих висновків та 128 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, складених стосовно посадових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

2. Загальна оцінка Звіту та роботи Агентства у 2020 році

Оцінювання діяльності Агентства Громадською радою здійснювалось за 5-бальною шкалою (1 – дуже погано; 2 – погано; 3 – задовільно; 4 – добре; 5 – відмінно).

2.1 Оцінка затверджених показників ефективності Національного агентства з питань запобігання корупції:

- **Агентством було успішно виконано більшість затверджених показників ефективності (88%).** Агентством також пояснені об'єктивні причини, які унеможливили виконання частини показників. Зокрема, виконання було унеможливлене у зв'язку з прийняттям Конституційним Судом України рішення від 27 жовтня 2020 року №13-р/2020 щодо визнання неконституційними деяких положень Закону України «Про запобігання корупції»

та ст. 366-1 Кримінального кодексу України, яке практично повністю заблокувало роботу Агентства наприкінці 2020 року.

- **Разом з тим, окремого схвалення заслуговує досягнення Агентством 100% показників ефективності у напрямках, що стосуються:**
 - забезпечення законності та прозорості фінансування партій, їхньої фінансової звітності;
 - діяльності у сфері захисту викривачів корупції.

2.2 Оцінка окремих напрямків діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції протягом звітного періоду та відображення отриманих результатів у Звіті:

Напрямки діяльності	Загальні висновки та рекомендації	Оцінка
Антикорупційна політика	<p>Насамперед варто відзначити роботу Агентства в процесі розробки Антикорупційної стратегії на 2021 - 2025 роки. Так, вперше за всі роки існування Національного агентства з питань запобігання корупції було забезпечене прозоре публічне обговорення Стратегії з усіма стейкхолдерами. Повноцінне громадське обговорення документу відбулось навіть попри непередбачувані умови, викликані пандемією COVID-19, та пройшло в онлайн режимі. У результаті був розроблений важливий стратегічний документ, який отримав позитивну оцінку як Громадської ради, так і профільних громадських організацій. Попри те, що до проєкту було подано близько тисячі пропозицій, Агентство надало обґрунтування щодо прийняття/неприйняття кожної з них.</p>	5
Аналіз корупційних ризиків	<p>Агентство запровадило новий інструмент стратегічної оцінки корупційних ризиків, характерних для конкретних сфер. Аналітичний підхід створює якісні передумови для підвищення ефективності діяльності як антикорупційних уповноважених, так і суб'єктів, відповідальних за регулювання та контроль відповідної галузі.</p> <p>За наслідками аналізу сфер/галузей за критерієм ймовірності корупційних ризиків Агентством було визначено три сфери публічного управління та економіки, корупційні правопорушення, де найчастіше зустрічаються як предмет притягнення до відповідальності або розслідувальної журналістики, та які повинні бути проаналізовані Агентством за 2020 - 2021 роки: 1) земельні відносини; 2) енергетика і енергозбереження; 3) державне регулювання ведення бізнесу.</p>	5

	<p>За 2020 рік Агентство провело оцінку однієї сфери – земельних відносин. Розроблені документи характеризуються якістю, глибоким рівнем аналізу та мають комплексний характер.</p> <p>Усвідомлюючи обсяг необхідних ресурсів для проведення якісного аналізу, Громадська рада все ж рекомендує Агентству пришвидшити темпи проведення аналізу корупційних ризиків у решті запланованих сферах.</p>	
<p>Контроль за виконанням антикорупційних програм та перевірки</p>	<p>Агентством проведено 80 перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах. Водночас не відображено результати таких перевірок.</p> <p>Крім того, члени Ради наголошують на необхідності затвердження нових Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, Порядку підготовки антикорупційних програм, Типової антикорупційної програми юридичної особи, які перебувають на стадії розробки протягом дуже тривалого часу.</p>	4
<p>Антикорупційна експертиза</p>	<p>Вперше з часу створення Агентства проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів стало пріоритетним завданням для органу. Розробка нової Методології проведення такої експертизи, а головне, її активне використання на практиці, дозволило перевірити більше як пів тисячі проєктів актів, з яких у майже 10% виявлено корупціогенні фактори. Важливо, що запроваджені процедури є інклюзивними та передбачають активну співпрацю з Громадською радою, профільними громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами. НАЗК вперше використало своє право на призупинення прийняття проєктів нормативно-правових актів, у тому числі законопроєктів. Аналіз законопроєктів, які були визнані НАЗК як такі, що містять корупціогенні фактори, вказує на об'єктивність та аполітичність такого аналізу.</p> <p>Вітаючи відкритий порядок проведення антикорупційної експертизи, Громадська рада рекомендує забезпечити такий підхід і для проведення моніторингу, зокрема, відкрити перелік актів, які перебувають на моніторингу. Таким чином зацікавлені суб'єкти зможуть надати свій аналіз та</p>	5

	<p>уможливити виявлення корупціогенних факторів у відповідних проєктах Агентством.</p> <p>Громадська рада рекомендує Агентству проводити та інформувати про результати пост-аналізу врахування наданих висновків суб'єктами, відповідальними за розробку і прийняття нормативно-правових актів, причини неврахування.</p>	
<p>Захист викривачів корупції</p>	<p>Перезавантаження Національного агентства з питань запобігання корупції та внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» дозволило посилити захист викривачів корупції й розширило повноваження НАЗК в цій сфері. Керівництво оновленого Агентства продемонструвало політичну волю щодо захисту викривачів корупції. Відтак, діяльність з їх захисту стала однією з пріоритетних у 2020 році. Особливого схвалення заслуговують:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) напрацювання проєкту Закону №3450, який має на меті створення Єдиного порталу повідомлень для викривачів, який гарантуватиме анонімність і безпеку для викривачів; 2) робота над нормативно-правовою, рекомендаційною базою щодо викривачів, над формуванням культури поваги до викривачів з одного боку, з іншого – формування знань у самих викривачів про їх права, можливості їх захисту. Це відбувається, зокрема, шляхом напрацювання роз'яснень окремих положень законодавства щодо захисту трудових прав викривачів, формування культури викривачів, створення типових положень про формування культури до викривачів, повідомлення викривачами інформації з обмеженим доступом та ін. 3) діяльність спеціально уповноважених осіб з метою захисту викривачів та напрацювання Агентством відповідних роз'яснень, інструкцій, створення концепції навчання уповноважених. 4) подальший супровід справ викривачів. У 2020 році Агентство вперше реалізувало одне зі своїх повноважень – видання приписів. Так, протягом звітного періоду було винесено 5 приписів про поновлення трудових прав викривача та забезпечення його права на конфіденційність. <p>Разом з тим, у розділі «Захист викривачів корупції» необхідно відображати детальнішу інформацію щодо кількісних</p>	<p>5</p>

	показників, наприклад, кількості наданих статусів викривачів. Поряд з цим, важливо також інформувати щодо взаємодії Агентства з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, зокрема, в частині захисту викривачів.	
Фінансовий контроль	<p>У 2020 році структурні підрозділи Агентства розпочали здійснювати повні перевірки електронних декларацій за новим порядком. З понад тисячі розпочатих було завершено перевірку 443 декларацій. Разом з тим, прийняття Конституційним Судом України рішення від 27 жовтня 2020 року №13-р/2020 унеможливило подальше притягнення суб'єктів декларування до юридичної відповідальності.</p> <p>Громадська рада рекомендує Агентству в подальшому відображати відомості щодо результатів розгляду уповноваженими органами протоколів про адміністративні правопорушення, приписів та ін., як того вимагають положення Закону України «Про запобігання корупції».</p> <p>Окремо слід відзначити комунікацію Національного агентства з питань запобігання корупції під час кампанії декларування у 2020 році. Впродовж кампанії Нацагентство на своєму вебсайті, через кол-центр, а також в соцмережах надавало пояснення та інструкції, підтримку декларантам. Такий підхід до організації процесу декларування потенційно має превентивний характер, адже завдяки таким роз'ясненням декларанти рідше допускають технічних помилок, а отже, під час перевірки декларації НАЗК має змогу більше зосереджуватися на виявленні суттєвіших порушень.</p> <p>Наприкінці 2020 року НАЗК вирішило системну технічну проблему із серверами, на яких зберігаються декларації та інші дані, які раніше розміщувалися на серверах, що належали зовнішньому підряднику, оскільки взаємні претензії підрядника та НАЗК й подальші судові спори поставили під загрозу зберігання даних, їх безпеку та подальші кампанії декларування. Перейшовши на власне технічне забезпечення, закуплене у 2020 році, Агентство усунуло такий ризик та забезпечило безперебійне функціонування реєстру декларацій в майбутньому.</p>	4
Запобігання політичній корупції	Національне агентство з питань запобігання корупції у 2020 році за сприяння партнерських організацій розробило Реєстр фінансової звітності політичних партій (Politdata) . Запуск	4

реєстру у «промислову експлуатацію» планується вже у 2021 році. Функціонування реєстру матиме далекосяжні позитивні наслідки, адже спростить подачу звітності для самих партій, частково автоматизує та суттєво пришвидшить перевірку такої звітності. Також після запуску реєстру дані фінзвітності стануть значно доступнішими як для громадян в цілому, так і для журналістів, активістів та науковців зокрема.

Разом з тим, у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції, до профільного законодавства було внесено зміни, які суттєво звузили можливості Агентства щодо кадрового доукомплектування. Крім цього, у зв'язку з внесенням відповідних змін на невизначений термін відстрочили подання квартальної фінансової звітності політичних партій. Якщо за 4 квартал 2019 року звітність подало 272 партії, то за 3 квартал 2020 року – всього 69 партій. Як наслідок, кількість адміністративних протоколів складених Департаментом запобігання політичній корупції знизилась з 1174 у 2019 році до 287 у 2020 році. На суттєве зниження кількості адміністративних протоколів вплинуло також і те, що у 2019 році було дві загальнонаціональні виборчі кампанії, тоді як у 2020 році відбулися лише місцеві вибори. Третій чинник зниження кількості адміністративних протоколів полягає у прийнятті в січні 2020 року законодавчих змін, які виключили з обмежень для приватних донорів наявність податкового боргу. Більшість протоколів у попередні роки склалися саме через наявність у донорів, переважно несуттєвого, податкового боргу.

Замість виявлення формальних порушень (податковий борг у донора) НАЗК у 2020 році зосередилося на суттєвіших порушеннях. Лише в одному з квартальних звітів Департамент запобігання політичній корупції виявив понад 100 донорів, які перерахували партії суму більшу ніж офіційно отриманий ними дохід за останні 3,5 роки, а також ознаки заниження витрат на 20 мільйонів гривень. Втім, звітність більшості активних політичних партій за 3-4 квартали 2020 року досі не подана, а отже, результати перевірки таких звітів будуть відомі вже у 2021 році (за умови відновлення звітування). Саме відновлення звітування у 2021 році стане викликом для НАЗК, адже замість перевірки одного квартального звіту Агентство отримає від частини партій звіти відразу за кілька кварталів.

У 2020 році НАЗК вперше з моменту свого створення застосувало проти партій санкції у вигляді зупинки державного фінансування. Разом з тим, Нацагентство

	<p>належним чином не інформувало ані про зупинку, ані про поновлення державного фінансування. Відповідні накази на сайті НАЗК досі не оприлюднені.</p> <p>Проблемою залишається і брак інформації щодо суті виявлених у партійній звітності порушень. За результатами перевірки квартальної звітності Нацагентство формує два документи – ґрунтовні Акти перевірки та Висновки, які є узагальненою версією першого документу. У порівнянні з попередніми роками оприлюднені НАЗК висновки перевірки є значно детальнішими, однак найчастіше на їх основі не можна зрозуміти суті виявлених порушень. Таким чином, суспільство не отримує вичерпної інформації. Наприкінці 2020 року НАЗК зробило крок до вирішення цієї проблеми. Згідно із оновленим порядком за підсумками перевірки звітності буде формуватися лише один деталізований документ (висновок), який буде оприлюднений на сайті НАЗК.</p> <p>Разом з тим, попри суттєві покращення у роботі Агентства загальна ситуація у сфері політичного фінансування залишається складною й потребує не лише додаткових зусиль з боку НАЗК, а й удосконалення профільного законодавства, особливо у частині контролю за виборчою звітністю.</p> <p>До недоліків Звіту НАЗК за 2020 рік слід віднести відсутність статистики про адміністративні протоколи за попередні роки, а також відсутність даних щодо результатів розгляду адміністративних протоколів у 2020 році.</p>	
<p>Просвіта</p>	<p>На окрему увагу заслуговує також і просвітницький напрям роботи Національного агентства з питань запобігання корупції. Новостворене Управління просвітницької роботи та навчальних програм у 2020 році провело низку заходів, спрямованих на підвищення обізнаності з питаннями запобігання і протидії корупції. Наразі на офіційному вебсайті управління оприлюднюються інформаційні матеріали та інструкції з питань заповнення декларацій, подання звітів політичними партіями, врегулювання конфлікту інтересів.</p>	<p>5</p>

Звіт публічно оприлюднений у визначений законодавством термін на офіційному вебсайті Агентства, структурований, зрозумілий та містить статистичну інформацію щодо діяльності НАЗК за звітний період. Разом з тим, Звіт не містить усіх необхідних даних, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

З огляду на це, звіт та роботу Національного агентства з питань запобігання корупції у 2020 році можна оцінити на рівні «добре».

3. Загальні рекомендації Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції

Попри загалом позитивну оцінку Звіту Національного агентства з питань запобігання корупції за 2020 рік, Громадська рада в майбутньому рекомендує звернути увагу на:

- **Демонстрацію динаміки процесів.** Попри зміну керівництва та перезавантаження відомства демонстрація зміни показників ефективності у динаміці дала б можливість громадськості краще оцінити роботу Агентства. Сподіваємося, що наступні звіти роботи Агентства включатимуть порівняння показників ефективності та статистичних даних за минулі роки.
- **Фокусування на ефективності реалізованих заходів.** Наприклад, в частині проведення антикорупційної експертизи рекомендуємо інформувати про кількість врахованих та не врахованих розробниками нормативно-правових актів висновків Агентства, причини такого неврахування; у випадку із кількісними даними щодо складених Агентством адміністративних протоколів необхідно подавати також інформацію і щодо результатів розгляду таких протоколів судами та рішень, прийнятих правоохоронними органами за результатами виявлення ознак кримінальних правопорушень, тощо.
- **Демонстрацію успішних кейсів роботи Національного агентства з питань запобігання корупції.** Враховуючи, що одним із завдань Агентства є повернення рівня суспільної довіри до органу, важливо, окрім статистичних результатів, показувати роботу Агентства на конкретних прикладах.
- **Прозорість діяльності.** Всупереч положенням ч.1 ст.15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Агентство не публікує в повному обсязі нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, проекти рішень, що підлягають обговоренню. Мова йде, зокрема, і про накази Нацагентства. Громадська рада рекомендує Агентству оприлюднити всі необхідні документи, які не були оприлюднені до цього, а також запровадити практику системного оприлюднення інформації та документів, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

**Голова Громадської ради
при Національному агентстві
з питань запобігання корупції**



Бутко К.Т.