

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

проводила

Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ України
/ 2025

Навіщо Комісія проводила цю оцінку?

Закон України «Про НАБУ» зобов'язує Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) щороку проходити зовнішню незалежну оцінку (аудит) ефективності своєї діяльності. Це – перша така оцінка з моменту створення НАБУ у 2015 році.

Згідно із Законом «Про НАБУ» зовнішню незалежну оцінку проводить Комісія у складі трьох міжнародних антикорупційних експертів. 3 вересня 2024 року Кабінет Міністрів України призначив членів Комісії – Мартіна Арпо, Роберта А. Вестбрукса, Герміону Кроньє – на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які останнім часом надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції.

Як Комісія проводила оцінку?

Відповідно до Закону «Про НАБУ» Комісія обирає, затверджує і публікує критерії і методику.

Комісія затвердила критерії та методику 18 листопада 2024 року, і Кабінет Міністрів України опублікував відповідний [документ на своєму вебсайті](#). Комісія обрала критерії, що ґрунтуються на міжнародних антикорупційних стандартах і принципах. Методика базується на міжнародних стандартах і найкращих практиках у сфері державного аудиту та оцінювання.

Оцінка ефективності діяльності НАБУ охоплювала 38 індивідуальних критеріїв, об'єднаних у 5 вимірів, за період з березня 2023 року до листопада 2024 року. Щоб дійти висновку, Комісія визначила і збирила докази різними способами, включаючи опитування, інтерв'ю, дослідження матеріалів проваджень, документів, інших аналіз.

Що Комісія виявила?

- Загалом НАБУ досягло своїх загальних очікуваних результатів в певній мірі, а також має механізми контролю для зменшення частини основних ризиків.
- У період з 2023 по 2024 роки НАБУ повідомило про збільшення кількості розпочатих кримінальних проваджень, обвинувальних актів і вироків. При цьому НАБУ не здійснювало системного відстеження чи моніторингу досудових розслідувань за пріоритетними сферами, що обмежувало його здатність ефективно спрямовувати ресурси на боротьбу з високопосадовою корупцією.
- Відсутність у НАБУ повноважень на самостійне прослуховування (що може призводити до потенційного розголошення чутливих відомостей досудового розслідування), а також відсутність доступу до своєчасної та неупередженої судової експертизи негативно впливають на ефективність НАБУ.
- У НАБУ була відсутня чітка стратегія розвитку своїх можливостей і конкретних показників для вимірювання прогресу, хоча керівництво НАБУ і вжило заходів для покращення діяльності Бюро згідно з рекомендаціями звіту Технічної оцінки НАБУ 2023 року та іншими ініціативами. Нещодавно НАБУ затвердило нову стратегію розвитку і наразі розробляє план заходів до неї.
- Управління внутрішнього контролю НАБУ (УВК) відповідає за низку ключових функцій. Прогалини в законодавстві та в деяких внутрішніх практиках підвищують ризики та знижують ефективність. Станом на сьогодні НАБУ не здійснило жодного результативного кримінального провадження щодо витоків інформації з боку власних працівників під час досудового розслідування – що становить значну репутаційну загрозу для Бюро.
- В окремих випадках в організаційній структурі НАБУ відсутні чіткі лінії підпорядкування, належне делегування повноважень, або ж має місце неоднозначний розподіл праці. Ці недоліки обмежують ефективність НАБУ та підвищують ризики в таких напрямках його діяльності, як внутрішній контроль, управління ризиками в межах установи, стратегічне планування, міжвідомча взаємодія та аналітична підтримка.

Який загальний висновок?

Комісія дійшла наступних висновків про те, якою мірою діяльність НАБУ була ефективною в період оцінки:

Вимір ефективності	Вага	Бали	Зважений бал за виміром	Загальна оцінка 1.4 →	Шкала оцінювання
Виявлення та розслідування високопосадової корупції	30%	2 достатньо ефективно	0.6		
Доброчесність, підзвітність та прозорість	30%	1 помірно ефективно	0.3		
Керівництво, стратегія та управління ресурсами	20%	1 помірно ефективно	0.2		
Міжвідомча взаємодія	10%	1 помірно ефективно	0.1		
Міжнародне співробітництво	10%	2 достатньо ефективно	0.2		

Загальний висновок незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ полягає в тому, що протягом періоду оцінки діяльність НАБУ **була помірно ефективною**. Комісія не виявила неналежного виконання обов'язків Директором.

Що Комісія рекомендує?

Комісія сформулювала **26 рекомендацій** для НАБУ щодо планування його діяльності, збору та використання даних, відстеження прогресу, а також щодо інших аспектів його роботи.

Крім того, Комісія виявила випадки, коли на ефективність діяльності НАБУ впливали зовнішні чинники поза контролем НАБУ, і запропонувала вивести **7 питань на розгляд** Верховної Ради України або інших відповідних інституцій.

Нарешті, під час оцінки окремі члени Комісії виявили **22 технічні можливості** для вдосконалення в межах своєї сфери знань та досвіду.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для покращення ефективності НАБУ у виявленні та розслідуванні високопосадової корупції Комісія рекомендує НАБУ:

- 1.1.1.** Збирати та проводити моніторинг статистики щодо проактивного виявлення корупційних правопорушень, проведення слідчих заходів включно з поданими клопотаннями (зокрема клопотаннями про арешт майна), паралельними фінансовими розслідуваннями, ухвалами про повернення активів, результатами повернення активів, та їхньої кореляції з пріоритетами (включати пріоритетні сфери та інші пріоритети).
- 1.1.2.** Пріоритизувати та вжити активні дії для узгодження з АРМА законодавчих ініціатив, які сприятимуть ефективному виконанню стратегії повернення активів.
- 1.1.3.** Оцінити шляхи покращення зручності використання та корисності Metex, включаючи надання додаткових інструкцій або навчання персоналу.

Для покращення ефективності НАБУ у доброчесності, підзвітності та прозорості Комісія рекомендує НАБУ:

- 2.1.1.** Впровадити компонент моніторингу в свою програму роботи з викривачами, включивши до неї збір конфіденційних відгуків від викривачів і заявників, за необхідності.
- 2.1.2.** Переглянути процедури захисту особи внутрішніх заявників і викривачів, які повідомляють про неналежну поведінку або правопорушення, включно з дозволом видаляти особу викривача чи заявника з записів, наданих директору НАБУ та Дисциплінарній комісії, якщо іншого не вимагає закон. **(КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ)**
- 2.1.3.** Призначити старшу посадову особу, відповідальну за нагляд за реалізацією плану зниження ризиків витоків і забезпечити регулярний моніторинг цієї діяльності з вимірюваними показниками.
- 2.1.4.** Придбати службові мобільні телефони або розробити програму для використання особистих пристроїв із належними політиками безпеки мобільних пристроїв і програмними рішеннями. **(КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ)**
- 2.1.5.** Запровадити обмеження або компенсаційний контроль над соціальними мережами та використанням приватної електронної пошти для ведення справ НАБУ.
- 2.1.6.** Розробити навчальні матеріали або методичні рекомендації для керівників щодо належного тону лідерства, необхідного для забезпечення захисту викривачів і заявників, які повідомляють про можливі правопорушення.
- 2.1.7.** Провести об'єктивну оцінку поточної практики моделювання ситуацій для перевірки на доброчесності УВК та розробити політику, яка регулює цю практику.
- 2.1.8.** Розробити значимі КРІ для вимірювання ефективності та результативності діяльності щодо виявлення та розслідування УВК, які є конкретними, вимірюваними, досяжними, актуальними та обмеженими за часом.
- 2.1.9.** Провести об'єктивну оцінку процедур і практик, пов'язаних з початком службових розслідувань, і за необхідності переглянути процедури, щоб забезпечити об'єктивну та своєчасну оцінку та розслідування всіх достовірних звинувачень у серйозних порушеннях з боку співробітників НАБУ.
- 2.1.10.** Переглянути процедури для забезпечення того, що розбіжності у висновках за результатами розслідувань між детективами і керівництвом УВК документувались, а також велись внутрішні записи про природу таких розбіжностей і як вони були розв'язані.
- 2.1.11.** Забезпечувати ведення повних і верифікованих записів про дисциплінарні провадження, зокрема висновків УВК, Дисциплінарної комісії та Директора НАБУ, з метою моніторингу засвоєних уроків і забезпечення послідовності застосування процедур і санкцій.
- 2.1.12.** Розробити та впровадити комунікаційну стратегію НАБУ, включаючи моніторинг ефективності комунікацій.
- 2.1.13.** Розробити процедури для об'єктивної перевірки точності та повноти оприлюднених даних, наданих ГПД та УВК. **(КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ)**

Для покращення ефективності НАБУ у керівництві, стратегії та управлінні ресурсами, Комісія рекомендує НАБУ:

- 3.1.1.** Офіційно покласти на відповідний структурний підрозділ відповідальність за реалізацію і моніторинг стратегічного плану НАБУ.
- 3.1.2.** Розробити, опублікувати та імплементувати комплексний стратегічний план, який містить цілі, завдання і вимірювані показники ефективності. **(КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ)**
- 3.1.3.** Впровадити та підтримувати уніфіковану систему управління проектами для координації та постійного моніторингу програм і діяльності НАБУ, щоб забезпечити досягнення Бюро своїх оперативних цілей, а також цілей звітування та комплаєнсу.

- 3.1.4. Розробити стратегічний план управління людськими ресурсами, що охоплював би все Бюро, зі строками та метриками, який узгоджуватиме програму людського капіталу НАБУ з цілями та місією НАБУ і включає довгострокові стратегії залучення, розвитку й утримання персоналу для досягнення цілей і виконання завдань. **(КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ)**
- 3.1.5. Провести об'єктивну оцінку функцій відділу інформаційної безпеки, щоб визначити, чи належним чином узгоджені його структура підпорядкування та обов'язки.
- 3.1.6. Здійснити оцінювання доцільності запровадження конкурсного відбору, ротації або обмеження строку перебування на посаді для окремих додаткових керівних посад в НАБУ. У разі підтвердження доцільності — ініціювати відповідні заходи для впровадження зазначених змін.
- 3.1.7. Переглянути та, за потреби, доопрацювати процедури визначення матеріальних потреб відповідно до встановлених пріоритетів для фінансування з державного бюджету та міжнародної допомоги.

Для покращення ефективності НАБУ у міжвідомчій взаємодії Комісія рекомендує НАБУ:

- 4.1.1. Переглянути та за потреби оновити формальні угоди про міжвідомчу взаємодію, щоб забезпечити наявність чітких спільних цілей і вимірюваних результатів для забезпечення більшої стратегічної узгодженості для досягнення спільних завдань.
- 4.1.2. Запровадити процедури моніторингу та періодичного перегляду угод про міжвідомчу взаємодію, зокрема покращення моніторингу міжвідомчої координації на рівні керівництва, вдосконалення звітування про міжвідомчу координацію для зацікавлених сторін, зміцнення механізмів вирішення спорів для ефективного врегулювання спорів щодо підслідності та інших операційних спорів, а також для врахування набутого досвіду.

Для покращення ефективності НАБУ у міжнародній співпраці Комісія рекомендує НАБУ:

- 5.1.1. Розробити методичні матеріали та програму навчання для детективів, щоб спонукати їх збирати докази, які пов'язують активи і відповідні кримінальні правопорушення та підвищити кількість заходів спеціальної конфіскації.

До уваги Верховної Ради України та інших

Щоб покращити ефективність НАБУ, Комісія пропонує наступні покращення Верховній Раді України та іншим компетентним органам влади:

- 1.2.1. Щоб задовольнити негайні потреби НАБУ, розглянути невідкладні заходи щодо ініціювання планів дій для впровадження можливостей автономного прослуховування для НАБУ.
- 1.2.2. Щоб забезпечити НАБУ необхідну інституційну незалежність і стале рішення щодо потреби в автономному прослуховуванні, розглянути законодавчі зміни або виконати інші інституційні заходи для усунення будь-яких наявних технічних перешкод.
- 1.2.3. Щоб забезпечити доступ НАБУ до своєчасної та неупередженої судової експертизи, розглянути можливість встановлення додаткових правових гарантій і запобіжників для забезпечення наявності та неупередженості незалежних судово-експертних послуг.
- 1.2.4. Щоб уникнути негативного впливу на спроможність НАБУ арештовувати активи в Україні та за кордоном, не вносити зміни до українського законодавства, які вимагають перегляд усіх ухвал про арешт активів кожні два місяці, через непрактичність такого заходу.
- 1.2.5. Щоб надати НАБУ та іншим правоохоронним органам достатнього часу для проведення досудових розслідувань та усунути інші перешкоди у боротьбі з високопосадовою корупцією, розглянути скасування «поправок Лозового».
- 2.2.1. Для покращення підзвітності НАБУ, розглянути можливість внесення змін до Закону про НАБУ, щодо проведення зовнішньої оцінки кожні два роки, а не щороку, стандартизації періоду оцінки, для зменшення накладки та усунення прогалин, а також встановлення ключових вимірів ефективності, що підлягають оцінці, водночас дозволяючи Комісії гнучкість у розробці методологій і конкретних критеріїв на основі оцінки ризиків.
- 4.2.1. Щоб запобігти порушенням підслідності НАБУ, розглянути можливість внесення змін до КПК щодо: (1) запровадження чітких правил, включно з визначенням строків, щодо передачі кримінального провадження від одного органу досудового розслідування до іншого, зокрема перебрання проваджень НАБУ і (2) встановлення адміністративної чи дисциплінарної відповідальності для Офісу Генерального Прокурора, ДБР та інших органів досудового розслідування за порушення правил підслідності чи невиконання рішень, ухвалених НАБУ, САП чи іншими прокурорами щодо передачі кримінального провадження.