

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ КРИТЕРІЇ ЧЛЕНСТВА

Катерина ПАНЬКО

*студентка юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

Обраний Україною напрям інтеграції до Європейського Союзу, що виступає базовим пріоритетом державної політики, зумовлює узгодження внутрішньодержавних і міжнародних підходів відповідно європейських норм. Однією з найбільш чутливих і суспільно значущих ділянок цієї трансформації є антикорупційне законодавство. Корупція традиційно розглядається у вітчизняній науці та міжнародній експертній спільноті як системна загроза верховенству права, ефективності державного управління та стабільності ринкової економіки. Саме тому Європейський Союз ставить боротьбу з корупцією. В ранг неодмінних вимог до держав-кандидатів на членство.

3 2014 року особливої актуальності набуло питання адаптації національного законодавства до копенгагенських критеріїв. Як зазначає К.В. Берднікова: «Зміни антикорупційного законодавства є необхідним і важливим кроком у напрямку адаптації до вимог ЄС».^[1] Оформлення асоціаційних відносин з Європейським Союзом, а також ухвалення нових базових законів у сфері запобігання корупції відкрили новий етап у цьому процесі отримання кандидатського статусу в ЄС у 2022 році та рішення про початок переговорів з двох сторін щодо вступу сприяли подальшій інтеграції антикорупційних реформ й посилили відповідальність держави за їх проведення.^[2]

Метою цієї статті є комплексний аналіз правових основ та практичних результатів комплексного оновлення антикорупційної правової бази України з урахуванням європейських. Для реалізації мети окреслено такі завдання: дослідити нормативно-правове підґрунтя адаптаційного процесу; охарактеризувати ключові законодавчі зміни у сфері запобігання корупції; оцінити практичні результати реалізації

¹ Берднікова, К. (2014). Зміни антикорупційного законодавства України як крок до адаптації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу (3-тє вид.). Адміністративне право і процес. С. 15-22

² Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2023. (б. д.). European integration portal. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf>

відповідних реформ у контексті імплементації правової основи асоціаційної угоди.

Основу правового забезпечення процесу наближення становлять, передусім, установчі акти, серед яких ключове місце посідає Договір про ЄС, який підписаний у Маастрихті 7 лютого 1992 року, закріплює фундаментальні принципи, на яких будується ця наднаціональна структура: шанування людської гідності, свободи та демократичних принципів рівності.^[3] Ці принципи є не лише внутрішньою конституційною нормою ЄС, а й зовнішнім критерієм оцінки держав, що прагнуть членства. Боротьба з корупцією безпосередньо пов'язана з дотриманням правовладдя і прозорості публічного управління, які є невід'ємними складовими «копенгагенських критеріїв».

Угода підписана у 2014 році, стала головним практичним інструментом адаптації. Період 2022-2023 років характеризується зростанням результативності виконання зобов'язань за основним документом, що відображається у збільшенні відповідного показника до 77%.^[4] Окремим напрямом, у якому досягнуто прогресу, є правосуддя, свобода, безпека та права людини, де рівень виконання склав 92%.

К. В. Берднікова зазначає, що трансформація законодавства передбачає наближення власних законів та інших НПА у відповідність до ЄС.^[5] У контексті антикорупційної політики це передбачає поступове узгодження національного законодавства з ключовими європейськими стандартами, зокрема шляхом гарантування незалежності антикорупційних інституцій, створення ефективної системи фінансового нагляду, забезпечення належного захисту викривачів та посилення прозорості державного управління.

Фундаментальним правовим актом у зазначеній сфері виступає ЗУ «Про запобігання корупції» від 2014 року. Цей нормативно-правовий документ закладає юридичні інструменти системи протидії та боротьби з корупційними проявами. Він став підґрунтям для розбудови інституційного фундаменту антикорупційної діяльності в Україні, передбачивши створення спеціалізованих інституцій із відповідним обсягом повноважень. Таке як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке є центральним органом виконавчої

³ Договір про Європейський Союз : Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 : станом на 13 груд. 2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text

⁴ Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2023. (6. д.). European integration portal. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf>

⁵ Берднікова, К. (2014). Зміни антикорупційного законодавства України як крок до адаптації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу (3-тє вид.). Адміністративне право і процес. С. 15-22

влади із спеціальним статусом і здійснює державну політику у сфері запобігання корупції.

До основних положень цього Закону включається встановлення обов'язкової системи декларування активів та доходів для широкого кола осіб, які обіймають державні посади, як на національному, так і на місцевому рівні. Законодавство також встановлює правові стандарти для регулювання та запобігання конфлікту інтересів, визначає механізми фінансового контролю, гарантує захист викривачів та сприяє забезпеченню прозорості та підзвітності державних органів. Запровадженні інструменти відповідають міжнародним антикорупційним стандартам, зокрема, в рамках Конвенції Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції та антикорупційних документів Ради Європи, які слугують орієнтиром для розробки антикорупційного законодавства в державах-членах Європейського Союзу.

Ухвалені зміни до ЗУ «Про запобігання корупції» з безпосередньою з метою відновлення механізму функціонування інституцій протидії корупційним проявам стали вагомими у поступовому розвитку національного законодавства. У зазначеному рішенні Конституційний Суд України визнав положення такими, що не відповідають їй. Зокрема, це стосувалося норм, які визначали діяльність органів у галузі превенції корупції. Внаслідок цього виникла потреба у перегляді та оновленні відповідного законодавства, саме що стосується системи електронної звітності.^[6] Відновлення ефективного функціонування інституційної системи боротьби з корупцією мало особливе значення для виконання рекомендацій Європейської Комісії та продовження процесу гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами.

К. В. Берднікова аналізує антикорупційне законодавство, прийняте у 2014 році, та зазначає, що пакет заходів включав розширення кола осіб, які підлягають переслідуванню за корупцію, модернізацію подання декларацій, а також запровадження спеціальних інструментів конфіскації.^[7]

На думку дослідниці, ці нововведення демонструють, що українські законодавці вже на найперших етапах реформування антикорупційного законодавства адаптувалися до міжнародних стандартів та передового досвіду країн Європейського Союзу.

Водночас однією з ключових умов, визначених Європейською Комісією у своєму висновку від 17 червня 2022 року щодо кандидатури

⁶ Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції, Закон України № 1079-IX (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-20#Text>

⁷ Берднікова, К. (2014). Зміни антикорупційного законодавства України як крок до адаптації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу (3-тє вид.). Адміністративне право і процес. С. 15-22

України на вступ до ЄС, було посилення боротьби з корупцією. Особливий акцент було зроблено на необхідності активізації розслідувань корупційних правопорушень, особливо на найвищих рівнях влади, та досягнення конкретних результатів у вигляді обвинувальних актів та кримінальних вироків. Третя рекомендація Європейської Комісії конкретно закликала до посилення антикорупційної політики шляхом проведення проактивних та ефективних розслідувань і досягнення переконливих результатів шляхом переслідування правопорушників.^[8]

Для виконання цих вимог Україна у 2023 році здійснила кілька важливих законодавчих кроків. Зокрема, в грудні того ж року Верховна Рада України ухвалила внесення змін до ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» а саме про зміцнення його системної спроможності. Вказаним актом передбачено поетапне розширення працівників НАБУ з 700 і більше, щоб покращити результативність діяльності цього органу.

Того ж дня було прийнято також Закон № 3509-IX, яким Спеціалізована антикорупційна прокуратура відокремлюється від Генеральної прокуратури та створюється як незалежна юридична особа публічного права. Ці зміни відповідають європейським стандартам, оскільки забезпечення інституційної незалежності спеціальних органів антикорупційного профілю є необхідною умовою їх ефективного функціонування відповідно до вимог Європейського Союзу.

Крім того, було відновлено систему електронного декларування активів для осіб, які обіймають державні посади або посади в органах місцевого самоврядування. Також поновилися повноваження НАЗК щодо перевірки поданих декларацій. Це включає проведення ретельних перевірок та відновлення доступу до реєстру декларацій з дотриманням вимог безпеки.^[9] Впровадження цих заходів вирішило одну з найсерйозніших інституційних проблем, що виникла після конституційної кризи 2020 року. Реальна діяльність НАБУ та САП демонструє ефективне впровадження відповідних законодавчих механізмів. Наприклад, прокурори САП розслідували 1609 кримінальних справ. Згодом НАБУ повідомило про підозру 257 особам, а обвинувальні акти було подано до суду у 100 провадженнях проти 238

⁸ Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2023. (б. д.). European integration portal. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf>

⁹ Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану. (б. д.). Офіційний вебпортал парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-IX#Text#Text>

з них.^[10] Важливим показником ефективності цих органів є економічний вплив їхньої діяльності: за результатами 2023 року загальний економічний вплив від роботи НАБУ та САП досяг майже 4,7 мільярда гривень, що є найвищим результатом, зафіксованим за весь період функціонування антикорупційних інституцій.

Серед додаткових заходів було прийнято Закон № 3502-IX, який дозволяє збільшити кількість працівників Національного антикорупційного офісу України з метою посилення його інституційної спроможності та Закон № 3503-IX, метою якого є узгодження деяких положень ЗУ «Про запобігання корупції» з рекомендаціями Європейської Комісії, зокрема щодо комплексної процедури перевірки електронних декларацій. Ще один важливий крок: у грудні 2023 року, після майже чотирирічної перерви, було відновлено публікацію фінансових звітів політичних партій. Водночас було відновлено функцію НАЗК щодо проведення моніторингової діяльності та перевірки цих звітів. Крім того, у тому самому році Україна покращила бал в Індексі сприйняття корупції, який щорічно публікується Transparency International, і набрала 36 балів і посіла 104 місце серед 180 країн, що відображає позитивну оцінку зусиль України.^[11]

Водночас К. В. Берднікова застерігає, що адаптація законодавства є лише першим кроком, тоді як реальний прогрес залежить від практичного впровадження законів: «Недостатньо приймати закони, що відповідають стандартам ЄС; потрібне їх ефективне впровадження та реальна зміна поведінки посадовців».^[12] Цю тезу також підтверджують вищезгадані статистичні дані щодо діяльності НАБУ та САП: Збільшення кількості обвинувальних вироків та рекордний економічний вплив свідчать, що судова практика поступово приводиться в відповідність до встановлених регуляторних стандартів.

Проведений аналіз свідчить, що правова основа для адаптації українського антикорупційного законодавства до стандартів ЄС базується на поєднанні норм установчих договорів Європейського Союзу, положень Угоди про асоціацію та національного законодавства. Закон України «Про запобігання корупції» відіграє центральну роль у

¹⁰Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2023. (б. д.). European integration portal. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf>

¹¹ Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2023. (б. д.). European integration portal. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Report-on-implementation-of-the-Association-Agreement-between-Ukraine-and-the-European-Union-for-2023.pdf>

¹² Берднікова, К. (2014). Зміни антикорупційного законодавства України як крок до адаптації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу (3-тє вид.). Адміністративне право і процес. С. 15-22

цьому процесі, оскільки він заклав основи сучасної інституційної системи та запровадив ключові превентивні механізми. Важливими маркерами успіху стали зміцнення НАБУ та САП, відновлення електронного декларування та позитивна динаміка в міжнародних рейтингах. Водночас процес адаптації ще не завершений і потребує подальших зусиль, зокрема для забезпечення реальної незалежності антикорупційних інституцій. Головною метою цих реформ має бути створення стабільної та ефективної правоохоронної практики, яка забезпечить незворотність антикорупційних заходів та матиме помітний позитивний вплив на народ.