

РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ЗА УГОДОЮ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Шульган І.І.,

кандидат юридичних наук,

доцентка кафедри адміністративного та інформаційного права

Навчально-наукового інституту права,

психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID: 0000-0002-9623-3495

Шульган І.І. Реалізація антикорупційних заходів за Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом.

У статті розглянуто проблему реалізації антикорупційних заходів, передбачених Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом. Визначено основні принципи та виклики національної політики щодо запобігання корупції в контексті виконання зобов'язань Угоди про асоціацію України з ЄС. Досліджено методологічні підходи та практичні аспекти боротьби з корупцією у системі публічної влади в Україні. Проаналізовано процес формування та розвитку антикорупційної стратегії національного рівня.

Задля забезпечення європейського майбутнього України необхідно реформувати органи влади відповідно до сучасних вимог. Ключовою умовою такої трансформації є створення системи, що відповідає інтересам громадян і сучасним викликам, а також впровадження ефективних антикорупційних механізмів для гарантування доброчесності, прозорості та соціальної справедливості. Для розробки ефективної антикорупційної політики в Україні необхідно визначити чітку стратегію, тактику та конкретні заходи щодо боротьби з корупцією. Основними напрямками такої політики є вдосконалення законодавства у сфері протидії корупції, формування негативного ставлення до корупційних проявів, а також аналіз причин та шляхів поширення корупції. Ключовими та точковими вимогами у сфері запобігання корупції визначено затвердження державної антикорупційної програми, призначення очільників антикорупційних структур, реформування правоохоронного сектору, зміна законодавства щодо боротьби з олігархічним впливом, боротьба з відмиванням грошей та відновлення декларування для публічних службовців.

Сучасний підхід до запобігання корупції у сфері публічного управління ґрунтується на теоретичних засадах правової держави, де основні інструменти протидії корупції – правові. Зміцнення антикорупційної політики в Україні потребує комплексного підходу та належного законодавчого забезпечення. Процес формування та вдосконалення національної антикорупційної стратегії визначається необхідністю формулювання конкретних заходів та тактики, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією. Важливими елементами цієї політики є підвищення ефективності діяльності державних органів, належна координація заходів, запобігання виникненню корупційних ситуацій та швидке їх подолання.

Ключові слова: Угода про асоціацію України з Європейським Союзом, корупція, антикорупційна стратегія, реформування, правоохоронний сектор.

Shulhan I.I. Implementation of anti-corruption measures under the Ukraine-EU Association Agreement.

The article examines the problem of implementing anti-corruption measures provided for in the Association Agreement between Ukraine and the European Union. It identifies the main principles and challenges of national policy on preventing corruption in the context of fulfilling the obligations of the Association Agreement between Ukraine and the EU. It examines methodological approaches and practical aspects of combating corruption in the public administration system in Ukraine. It analyzes the process of forming and developing a national anti-corruption strategy.

In order to ensure Ukraine's European future, it is necessary to reform the authorities in accordance with modern requirements. A key condition for such a transformation is the creation of a system that meets the interests of citizens and modern challenges, as well as the introduction of effective anti-corruption mechanisms to ensure integrity, transparency, and social justice. In order to develop an effective anti-corruption policy in Ukraine, it is necessary to define a clear strategy, tactics and specific measures to combat corruption. The main areas of such a policy are the improvement of anti-corruption

legislation, the formation of a negative attitude to corruption, and the analysis of the causes and ways of spreading corruption. The key and specific requirements for preventing corruption are the approval of the state anti-corruption program, appointment of heads of anti-corruption structures, reform of the law enforcement sector, changes in legislation to combat oligarchic influence, fight against money laundering and restoration of declaration for public officials.

The modern approach to preventing corruption in public administration is based on the theoretical principles of the rule of law, where the main instruments for combating corruption are legal. Strengthening the anti-corruption policy in Ukraine requires a comprehensive approach and proper legislative support. The process of formulating and improving the national anti-corruption strategy is determined by the need to formulate specific measures and tactics aimed at preventing and combating corruption. Important elements of this policy are increasing the efficiency of public authorities, proper coordination of measures, prevention of corruption situations and their rapid overcoming.

Key words: Association Agreement between Ukraine and the European Union, corruption, anti-corruption strategy, reform, law enforcement sector.

Постановка проблеми. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році стало важливим кроком для запобігання корупції та загального розвитку держави. Набуття чинності Угодою з 1 вересня 2017 року зумовило низку позитивних змін для України. Зокрема, акт посприяв активізації реформи законодавчої бази України з метою гармонізації її нормативно-правової системи із стандартами ЄС. Водночас, поки зарано говорити про найвищу результативність впровадження цієї домовленості. Бар'єром до реалізації настанов та завдань Угоди про асоціацію у повному обсязі та у найкоротші терміни є недостатня інституційна спроможність органів публічної влади нашої держави.

Для успішного розвитку України як європейської держави у найближчому майбутньому, важливо створити систему державних органів та місцевого самоврядування, яка б відповідала сучасним викликам та діяла в інтересах громадян. Ця трансформація вимагає ефективних антикорупційних механізмів, які забезпечать дотримання принципів доброчесності, прозорості та соціальної справедливості в управлінні.

Актуальність дослідження організаційно-правового аспекту формування національної антикорупційної стратегії в контексті Угоди про асоціацію України з ЄС полягає в необхідності вирішення проблеми відповідності критеріям вступу до ЄС та принципам Європейського адміністративного простору. Це передбачає організаційне забезпечення інституційних механізмів захисту прав громадян, реформування судової системи та поліції.

Стан опрацювання проблематики. На сьогодні, протидія корупції є предметом аналізу багатьох науковців. У галузі публічному секторі напрямами аналізу є: теоретичні та історичні аспекти протидії корупції у сфері державного управління; впровадження антикорупційних механізмів у функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; засоби покращення результативності державної політики протидії корупції; напрями підвищення ефективності професійної діяльності публічних службовців у сфері протидії корупції тощо. Такі питання досліджували О. Антонова, В. Баштанник, С. Дубенко, Н. Липовська, Е. Молдован, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Побережний, О. Прохоренко, С. Сьєогін, А. Тінков та ін. Вплив корупції на соціально-політичні процеси досліджували такі науковці, як М. Камлик, О. Маркєєва, Є. Невмержицький, С. Рогульський, С. Сьєогін, Р. Тучак та ін.

Мета статті. Метою цієї публікації є прагнення дослідити Угоду про асоціацію України з Європейським Союзом та розкрити основні положення щодо боротьби з корупцією, які в ній містяться. А також проаналізувати, чи реалізуються ці положення на практиці, та які заходи щодо їх впровадження були вжиті державою.

Виклад основного матеріалу варто розпочати з того, що Угода про асоціацію підкреслює вирішальне значення боротьби з корупцією. Подолання корупції, поряд із принципами дотриманням прав і свобод людини та верховенства права, закріплено у статті 3 Угоди як одну з ключових засад, на яких вибудовуються відносин між Україною та Європейським Союзом. Розкривається зміст зазначених принципів у Розділі III [1; 2].

Статті Угоди, що стосуються протидії корупції, мають загальний характер і не надають детальних вказівок. Це свідчить про основну компетенційну спрямованість Європейського Союзу, який передусім фокусується на економічних аспектах та дотриманні принципів демократії та прав людини. Водночас, в угоді окреслюються, хоча і не деталізуються, важливі принципи у сфері протидії та боротьби з корупцією.

У додаткових угодах, протоколах та інших документах, які не включені безпосередньо в Угоду, також міститься важлива інформація. Ці документи, які раніше використовувалися для інтеграції інших країн, є значущими для реалізації євроінтеграційних процесів в Україні.

Україна, будучи членом Ради Європи, зобов'язана виконувати її рекомендації. Таким чином, країна активно працює над приведенням свого законодавства у відповідність до стандартів Європи, зокрема, реалізує рекомендації групи GRECO (Група держав проти корупції), але цей процес відбувається повільно [2].

Процес розробки, прийняття та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, сприяв зрушенню процесу законодавчого врегулювання організаційних та правових принципів формування антикорупційної політики та стратегії. По суті, гармонізація визначала посилення ролі інституцій та після завершення перехідного періоду – взаємний доступ до ринків державних закупівель у повному обсязі [3, с. 456].

У статті 1 Угоди окреслено спільні цілі України та Європейського Союзу, які полягають у поглибленні зв'язків і досягненні поступового зближення сторін. Цей процес базується на єдиних цінностях і тісних відносинах, а також включає інтеграцію України до політики ЄС та її участь у відповідних програмах і агентствах. Стаття 6 визначає, що «верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». У статті 14 передбачено: «В рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод» [1].

У рамках розділу «Юстиція, Свобода та безпека» Угоди про асоціацію України з ЄС відображені принципи протидії корупції, що відповідають «чотирьом свободам» та засадам європейської інтеграції. До зазначених «чотирьох свобод» європейської економічної інтеграції відносять: свободу пересування товарів, свободу надання послуг, свободу пересування капіталів та свободу пересування осіб. Додаткові статті, які стосуються укладання державних контрактів, обміну досвідом та фінансового співробітництва, також підкреслюють важливість подолання корупції у контексті європейських стандартів.

Сучасний підхід до запобігання корупції у сфері публічного управління ґрунтується на теоретичних засадах правової держави, де основні інструменти протидії корупції - правові. Однак, на практиці часто спостерігаються протиправні дії посадових осіб, і це вимагає комплексного підходу до боротьби з цим явищем. Дослідження проблеми корупції в органах влади охоплюють різноманітні аспекти: правовий, організаційно-управлінський, аксіологічний, етико-культурний тощо. Це відкриває можливості для розвитку методологічної бази досліджень у цій області.

Європейська комісія регулярно перевіряє, як країни з безвізовим режимом (зокрема, Україна) виконують «безвізові» критерії. В останньому звіті ЄК висунула до України низку вимог, більшість з яких стосувалися боротьби з корупцією. Серед них – вимога щодо негайного відновлення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Невиконання цієї та інших критичних умов ставить під загрозу призупинення або скасування безвізового режиму з ЄС [4].

Загалом, будь-які ретроградні кроки у реформах, зокрема, антикорупційних, можуть спричинити скасування «послаблень» з боку Європейського Союзу для України. Від України очікуються конкретні результати боротьби з корупцією, таких, як припинення корупційних схем і покарання топ-корупціонерів. Високопосадовці ЄС розраховують на ефективність роботи Вищого антикорупційного суду України. Однак, останні дослідження в Україні показують, що більша увага приділяється обмеженню можливостей для корупційних схем, а не покаранню корупціонерів. ЄС вважає, що ефективне подолання корупції можливе лише через взаємну координацію всіх уповноважених структур для досягнення спільних результатів.

На сьогодні, основний напрям діяльності ЄС у сфері запобігання та боротьби з корупцією в Україні зосереджений на впровадженні антикорупційної програми Європейського Союзу в Україні (EUACI). Ця Антикорупційна ініціатива є найбільшою програмою експертної та технічної допомоги Україні з боку Європейського Союзу в галузі запобігання та протидії корупції. Зазначена програма фінансується ЄС, співфінансується та впроваджується Данською агенцією з міжнародного розвитку. Метою EUACI є забезпечення сталості вже впроваджених антикорупційних перетворень в Україні та подальше посилення антикорупційних реформ на загальнонаціональному та місцевому рівнях [5].

Варто зауважити, що 23 червня 2022 року розпочався новий етап євроінтеграції для України та її дипломатії, коли лідери країн Європейського Союзу підтримали надання Україні та Молдові статусу кандидата в ЄС під час саміту в Брюсселі. Крім того, була представлена дорожня карта

із семи вимог, яка включає конкретні заходи, зокрема, реформування антикорупційної та судової систем України [6].

Серед головних глобальних та точкових вимог до нас у боротьбі проти корупції були такі:

- затвердження державної антикорупційної програми та динаміка антикорупційних розслідувань і вироків;
- призначення очільників антикорупційних структур;
- реформування правоохоронного сектору;
- зміна законодавства щодо боротьби з олігархічним впливом;
- боротьба з відмиванням грошей та відновлення декларування для чиновників [7].

Доцільно розглянути кожен із наведених вище пунктів більш детально, оскільки це дасть змогу краще зрозуміти необхідність проведення усієї системи реформ та складність їхньої практичної реалізації в Україні.

1. Одним із реальних позитивних аспектів виступає те, що в нашій країні затверджено Державну антикорупційну програму. Хоча звичайно ж, враховуючи певні часові рамки, які були встановлені, державні органи затягнули з її створенням і розглядом, залишивши мало часу на її втілення (вона розрахована на період до 2025 року), проте варто відзначити, що в Україні нарешті з'явився фундамент антикорупційних заходів, який з кожним роком буде лише зміцнюватися [8].

Також важливо зазначити, що наш дедлайн був до січня 2023 року, але Кабінет Міністрів України остаточно затвердив Державну антикорупційну програму (далі: ДАП) 4 березня. Це не критична помилка, оскільки головне, що ця стратегія нарешті справді існує.

Статус: виконано.

2. Наступним пунктом, який варто розглянути, виступає належна динаміка антикорупційних справ і вироків. Цей захід боротьби з корупцією і його виконання прямо пов'язані з попереднім. З цієї точки зору ДАП містить низку заходів, які сприятимуть потрібній динаміці судових справ і вироків. Наприклад, заходом 3.3.4 ДАП передбачено внесення проєкту закону, яким буде введено одноособовий судовий розгляд кримінальних проваджень у Вищому Антикорупційному Суді (далі: ВАКС). У цьому випадку ВАКС діятиме як суд першої інстанції (за винятком кримінальних проваджень щодо особливо тяжких злочинів, які у ВАКС розглядає колегія трьох суддів) [9, с. 125].

Згідно з ДАП, такий законопроект мав бути поданий до кінця серпня 2023 року. Поряд з цим, зміни до Кримінального процесуального кодексу України внесено 24 квітня 2024 року.

Статус: виконано.

Однак системний успіх у боротьбі з корупцією залежить від спроможності самого Національного агентства з питань запобігання корупції і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Парламент очевидно не може впливати на темп і хід розслідувань, але точно може сприяти зміцненню антикорупційних органів. Це стосується як посилення незалежності і спроможності САП, так і створення антикорупційної експертної установи, а також довгоочікуваного забезпечення антикорупційних органів окремими засобами слідкування.

3. У боротьбі з відмиванням грошей парламент також здійснив значну роботу. У листопаді 2022 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843» [10], спрямований на захист фінансової системи від дій країни-агресора та відповідності стандартам FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей).

Широкого суспільного інтересу набула тема політично значущих осіб. Закон передбачав, що політично значущі особи залишатимуться в такому статусі ще три роки після звільнення з посади. Це становить проблему, оскільки раніше вони залишалися в цьому статусі протягом усього життя, що вимагає FATF. Трирічний термін контролю РЕР (статус політично значущої особи) осіб після їх звільнення може бути неефективним, оскільки ризики, зокрема корупційні, залишаються. Наприкінці 2023 року Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо політично значущих осіб» повернуто довічний статус політичного діяча [11].

Статус: виконано.

4. Призначення голів антикорупційних відомств. Наразі усі вони отримали своїх очільників.

Статус: виконано.

5. З-поміж умов, спрямованих на встановлення загальних показників корупції, є й такі, що стосуються ширшого контексту недоброчесності. Тому Україні необхідно переглянути правоохоронну систему, щоб ефективніше запобігати проявам корупції.

У листопаді 2022 року, за дорученням генерального прокурора Андрія Костіна, була створена Міжвідомча робоча група для розробки комплексного плану реформування правоохоронного сектору. Цей план передбачає перебудову органів правопорядку як складової сектору безпеки і оборони України на період 2023–2027 років. Комплексний стратегічний план затверджений Президентом України 11 травня 2023 року. Згідно з цим планом, ми маємо пріоритетно реформувати органи прокуратури, Національної поліції України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України, Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України [12].

Єврокомісія в своєму проміжному висновку не висловила жодних нарікань щодо цього пункту.

Статус: виконано.

6. Відновлення декларування посадовців, як одного із найдієвіших інструментів запобігання корупції у публічному секторі.

Публічні службовці через повномасштабну війну були звільнені від обов'язку показувати свої статки, майно та його місце розташування. Це було зроблено, щоб уникнути можливості доступу до цих даних окупантів у зоні проведення бойових дій чи на окупованих територіях. Проте, урахуванням корупційних скандалів, такий крок видавався маневром для ухилення від відповідальності. Декларування для посадовців не лише було відновлено, а й встановлено обов'язок подання декларацій за попередні періоди з 2022 року [13].

Статус: виконано.

Висновки. Варто підкреслити, що боротьба з корупцією - це певний процес, а не миттєва дія. Вона вимагає постійного зусилля, відданості та спільної роботи всіх суспільних секторів. Але якщо об'єднати дії, ми зможемо створити суспільство, де поняття «корупція» буде співвідноситися з минулим, а не майбутнім.

Україна демонструє визначену готовність у забезпеченні системності та злагодженості антикорупційної діяльності в усіх сферах суспільного життя. Після отримання статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, Україна активізувала реформи у цій сфері та прийняла ряд нових законодавчих ініціатив та впровадила комплексну антикорупційну інституційну базу. Було призначено нових керівників антикорупційних структур, розпочато реформування правоохоронного сектору та відновлено систему електронного декларування, відкриту для громадськості. Однак, щоб забезпечити результативність та сталість антикорупційних заходів, потрібно продовжувати вдосконалювати законодавство, підвищувати ефективність розслідування корупційних правопорушень та судового переслідування. Крім того, необхідно зміцнювати захист працівників антикорупційних органів від можливого неправомірного впливу та підвищувати їх організаційну та процесуальну незалежність.

Як ми всі знаємо, наша мета - стати членом Європейського Союзу без затягувань, а для цього ми повинні почати змінюватися негайно та оперативно. Наша дорога до ЄС міряється не місяцями чи роками, а життями наших громадян. Добросовісність посадовців та ефективна робота в тилу - це найменша вдячність, яку ми можемо виказати тим, завдяки кому можемо працювати у відносно мирних українських містах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода Україна від 27.06.2014 р.: станом на 30 листоп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
2. Як Угода про асоціацію з ЄС зменшить корупцію (інфографіка). *Texty.org.ua*. 11 листопада 2023 р. URL: https://texty.org.ua/articles/49591/Jak_Ugoda_pro_asociaciju_z_JeS_zmenshyt-49591.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович [та ін.]; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
4. Report from the Commission to the European Parliament and the council. Second report under the visa suspension mechanism. Brussels, 19.12.2018. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf.
5. Угода про асоціацію між Україною та ЄС набрала чинності. *РадіоСвобода*. 1 вересня 2017 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28708923.html>.
6. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Урядовий портал. 23 червня 2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>.

7. Юрчишин, Я. Як ми (не) виконуємо вимоги від ЄС у боротьбі з корупцією. *Українська правда*. 20 липня 2023 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/07/20/7412153>.
8. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-p#Text>.
9. Додаток 1 до Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. Очікувані стратегічні результати з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. *Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. 126 С. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/11/02.-Dodatok-1-do-Programy.pdf>.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843: Закон України від 04.11.2022 р. № 2736-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
11. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо політично значущих осіб: Закон України від 17.10.2023 р. № 3419-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3419-20#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
12. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 р. № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 10.04.2024).
13. 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: Закон України від 20.09.2023 року № 3384-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>.