

ПЕРЕДЕРІЙ О. С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
(Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна)

УДК 342.5(477:4-6ЄС)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.6>

**АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ
ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
ЯК ДЕРЖАВИ-КАНДИДАТА В ЧЛЕНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
СТАН ТА ПРОБЛЕМАТИКА РЕФОРМУВАННЯ**

У статті, з позицій загальнотеоретичного аналізу, розкрито основні вимоги Європейського Союзу щодо реформування системи спеціалізованих владних інституцій протидії корупції в Україні. Також висвітлено проблематику здійснення відповідних організаційних і правових перетворень у зазначеній галузі. З урахування наданого Україні статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу, системно висвітлено практичний зріз реалізації правових процедур формування вищого керівного складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і Національного антикорупційного бюро.

В аспекті здійснення інноваційних перетворень національної правової системи України у відповідності до прогресивних правових стандартів Європейського Союзу, розкриваються чинники правотворчого і правореалізаційного характеру, які впродовж тривалого часу були перешкодою для повноцінного реформування антикорупційної політики України. На основі аналізу положень нормативних документів, які регламентують організацію діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і Національного антикорупційного бюро України розкрито неформальні аспекти, які мають місце у процесі взаємовідносин вищих органів державної влади між собою з приводу проведення відбору і призначення керівників антикорупційних інституцій.

У статті зауважується, що складність процесів інноваційної трансформації правової системи України в умовах реалізації статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу зобов'язує Україну нарощувати темпи прогресу у створенні принципово нової нормативної бази з питань діяльності антикорупційних органів, а також вжити управлінські заходи щодо подолання деструкції у формуванні однорідних аналогів правоустрою держав Європейського Союзу. Це дасть можливість уникнення феномену «державного соціалізму», коли право перетворюється на засіб захисту певних груп людей заради власних інтересів. Єдиним правильним критерієм ефективності новітніх для правової системи України нововведень у реалізації антикорупційної політики слід вважати досягнення загальносуспільного блага на основі втілення верховенства права та соціальної справедливості.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, європейські правові стандарти, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро, суд, публічний інтерес.



Perederii O. S. Anti-corruption institutions of Ukraine in the aspect of innovative development of the legal system of Ukraine as a candidate state for membership in the European Union: state and issues of reform

The article, from the standpoint of a general theoretical analysis, reveals the main requirements of the European Union regarding the reform of the system of specialized power institutions for combating corruption in Ukraine. The issue of implementing relevant organizational and legal transformations in the specified industry is also highlighted. Taking into account Ukraine's status as a candidate state for joining the European Union, the practical aspect of the implementation of legal procedures for the formation of the top management of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and the National Anti-Corruption Bureau is systematically highlighted.

In the aspect of implementing innovative transformations of the national legal system of Ukraine in accordance with the progressive legal standards of the European Union, the factors of a law-making and law-implementing nature are revealed, which for a long time were an obstacle to the full-fledged reform of the anti-corruption policy of Ukraine. On the basis of the analysis of the provisions of the regulatory documents that regulate the organization of the activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the informal aspects that take place in the process of relations between higher state authorities regarding the selection and appointment of heads of anti-corruption institutions have been revealed.

The article notes that the complexity of the processes of innovative transformation of the legal system of Ukraine in the conditions of the realization of the status of a candidate for accession to the European Union obliges Ukraine to increase the pace of progress in creating a fundamentally new regulatory framework on the activities of anti-corruption bodies, as well as to take managerial measures to overcome destruction in formation of homogeneous analogues of the legal system of the European Union states. This will make it possible to avoid the phenomenon of "state socialism", when law turns into a means of protecting certain groups of people for their own interests. The only correct criterion for the effectiveness of the latest innovations for the legal system of Ukraine in the implementation of anti-corruption policy should be considered the achievement of the general public good based on the embodiment of the rule of law and social justice.

Key words: *Ukraine, European Union, European integration, European legal standards, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, National Anti-Corruption Bureau, court, public interest.*

Вступ. 23 червня 2022 р. для України стало історичною датою: державі офіційно було надано статус кандидата в члени Європейського Союзу (далі – ЄС). Юридично таке рішення було закріплено у Резолюції Європарламенту про статус кандидата України, Республіки Молдови і Грузії 2022/2716(RSP) (далі – Резолюція про статус кандидата) [1]. Положення документу чітко визначили обов'язковість активізації співпраці України і ЄС у багатьох напрямках, включаючи реформування правової системи задля забезпечення гармонізації законодавства України з нормами і принципами ЄС. Відповідно, інноваційний розвиток інституціональних і функціональних компонентів національної правової системи слід сприймати як одну із гарантій входження України до ЄС. У зазначеному контексті науково-практичний інтерес становить висвітлення сучасного стану та визначення проблематики організаційно-правового забезпечення функціонування спеціалізованих інституцій протидії корупції в Україні.



Постановка завдання. На основі аналізу фактичного стану реалізації правових процедур формування керівного складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України (далі – САП) та Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБ) викласти стан і розкрити основну проблематику функціонування зазначених інституцій в аспекті інноваційних перетворень правової системи України як держави-кандидата на вступ до ЄС.

Результати дослідження. З 2014 р. Україна офіційно задекларувала, що метою цивілізаційного розвитку нашої держави є вступ у ЄС. З того часу рівень інтеграційної співпраці обох сторін непинно підвищувався, що супроводжувалося інноваційним реформуванням національної правової системи шляхом імплементації у національне законодавство і правозастосовну діяльність нових правових інститутів, юридичних стандартів міждержавної правової системи ЄС, апробації новітніх юридичних і управлінських практик (з урахуванням їх високої результативності). Так, в Україні було уперше в новітній історії створено антикорупційне законодавство і засновано систему спеціалізованих інституцій протидії корупції. Разом із тим, подекуди процес налагодження функціонування таких інституцій супроводжувався організаційно-правовими проблемами. Ці проблеми в останні роки, а особливо напередодні та після надання Україні статусу кандидата в члени ЄС стали ще більш очевидними, а їх вирішення для ЄС стало найбільш актуальним завданням.

Важливою вимогою ЄС до України як держави-кандидата на вступ до ЄС є подолання непрозорості і забюрократизованості процедури відбору і призначення на посаду керівника САП і директора НАБ. Зокрема, експерти ЄС наголошують на невідповідності існуючого організаційно-правового механізму проведення конкурсу на зазначені посади вимогам аполітичності та унеможливлення неформального впливу на цей процес різноманітних соціальних груп і вищих посадових осіб.

Слід зауважити, що вимоги європейських партнерів щодо удосконалення організаційно-правових засад функціонування системи антикорупційних органів обумовлюється існуванням кількох важливих чинників. По-перше, в умовах військового протистояння України з Росією ЄС спрямовує Україні значні фінансові кошти на підтримку економічної системи і вирішення соціальних питань. Відповідно, партнери з ЄС зацікавлені у цільовому використанні фінансових ресурсів і виключенні формування корупційних ризиків (пакети фінансової допомоги сягають від сотень мільйонів до мільярдів євро). По-друге, ЄС виділяє значні фінансові ресурси на забезпечення реалізації багатьох соціальних програм в Україні включаючи перспективні програми поствоєнного відновлення. Відповідно, європейські партнери виявляють закономірне бажання бачити українські антикорупційні органи дієздатними і незалежними [2]. По-третє, Україна офіційно не може чітко пояснити європейським партнерам які саме неформальні причини є перепонами задля налагодження нормального процесу формування керівного складу антикорупційних інституцій. Формально, така складність обумовлюється багатоступеневим процесом нормотворчості і конкуренцією гілок влади щодо повноважень з формування керівного складу антикорупційних інституцій.

Аналіз фактичної ситуації, яка склалася в Україні впродовж останніх років у частині реалізації процедури відбору і призначення на посади керівників антикорупційних органів дає підстави констатувати невисокий рівень організованості цього процесу. Беручи до уваги те, що САП і НАБ України є, фактично, новими елементами правоохоронної системи нашої держави, які було засновано за сприяння ЄС, надмірна політизація процесу їх формування на користь ані правопорядку, ані іміджу нашої держави не йде. Так, починаючи з другого півріччя 2020 р. у державі впродовж двох років не могло відбутися призначення нового керівника САП. Після того, як зазначена посада стала вакантною, у 2020 р. згідно Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII було оголошено конкурс на заміщення посади керівника САП [3]. Конкурсну комісію було сформовано з одинадцяти осіб, чет-



веро з яких визначені Радою прокурорів України, а семеро – Верховною Радою України. У відповідності до Порядку роботи конкурсної комісії та проведення конкурсу на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, що затверджений Рішенням конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі від 20.01.2021 № 3 члени конкурсної комісії здійснюють свою діяльність на основі принципів доброчесності, неупередженості, незалежності, прозорості та законності [4].

Поряд із зазначеним вище, фактична діяльність конкурсної комісії зазначеним принципам не відповідали. Діяльність комісії тривала рік і за результатами конкурсу було оголошено рейтинг кандидатів на посаду очільника САП і його заступника. Проте, конкурсна комісія рейтинг хоча й затвердила, але не передала його Генеральному прокурору для подальшого прийняття рішення. Натомість члені комісії, які делеговані парламентом, звернулися до Офісу генпрокурора з вимогою перевірити кандидатів на предмет відповідності вимог законодавства про протидію корупції і люстрації як умову надіслання списку переможців Генеральному прокурору. Проте такі перевірки пройшли усі кандидати на початкових етапах конкурсного змагання і тому підстав (юридичних, фактичних) у їх повторному проведенні не було. У додаток до наведеного вище, 20.12.2021 р. Окружний адміністративний суд Києва скасував Порядок роботи конкурсної комісії та проведення конкурсу на голову САП. Рішення тривалий час не набувало сили через те, що тривав термін апеляційного і касаційного оскарження.

Зазначені події вказують на ознаки затягування процедури обрання керівника САП у часі через неформальні причини. Це неодноразово відзначалося жорсткою і критичною реакцією міжнародної спільноти, адже очевидними були ознаки зловживання правом з боку членів комісії. Офіційні особи ЄС багато публічно акцентували на цьому увагу. Так посол ЄС в Україні Матті Маасікас у липні 2022 р. висловив здивування щодо низького темпу реалізації процедури призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), хоча це «технічно найпростіша» процедура згідно рекомендацій ЄС [5]. Подібний меседж Україні посилали й інші офіційні особи ЄС. Глава Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн під час виступу у Верховній Раді відзначила проблемність процедури призначення керівника САП в Україні та закликала виправити ситуацію. Після такої реакції процес активізувався. 19.07.2022 р. Конкурсна комісія з обрання керівника САП затвердила результати конкурсу. Проте, голова Комісії продовжила наполягати на тому, що для призначення генпрокурором переможця конкурсу на посаду необхідно отримати відповідь від Офісу Генпрокурора про відсутність проблем у кандидата із корупцією та люстрацією [6]. Разом із тим, представники громадських організацій вказують на суб'єктивний характер цієї позиції, адже, як ми зауважували раніше, відповідні перевірки було зроблено раніше. Усе зазначене у комплексі є чинником гальмування процесів уніфікації процедурно-правових практик формування антикорупційного блоку державного апарату, а головне – уповільнює імплементацію принципів і норм ЄС у правозастосовчу практику України. Беручи до уваги те, що останнє, як слушно відзначає О. Терзі, є засобом безпосереднього сприйняття інтеграційних процесів на внутрішньодержавному рівні, впровадження гармонізуючих практик на національному рівні є винятково важливим [7, с. 33].

Проблемним також виявилася національна практика сталого функціонування НАБ України та призначення Директора агентства. У відповідності до чинного законодавства, Директор НАБ України призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII [8]). У 2020 р. у публічній політичній площині розгорілися резонансні дискусії щодо якості роботи НАБ. При цьому одні політичні сили були задоволені роботою НАБ і вважали будь-які спроби реформування агентства полі-



тичним тиском, а інші наполягли на необхідності зміни законодавчого унормування функціонування НАБ і порядку призначення його керівництва як ймовірну умову підвищення ефективності роботи установи. У кінцевому рахунку, подібна дискусія втілювалася у конкретні юридизовані форми. 28.08.2020 р. КС України рішенням № 9-р визнав неконституційним Указ Президента України № 218/2015 «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» [9]. Таке Рішення стало наслідком звернення групи народних депутатів із зазначеного питання. При цьому кількарічна діяльність колишнього очільника НАБ України залишалася легітимною, адже КС України вирішив не поширювати дію рішення на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною Указом Президента України, який визнано неконституційним.

Пізніше, Рішенням від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 КС України визнав окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Основному Закону України окремі положення вказаного акту, та зобов'язав Верховну Раду України невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення [10]. Зокрема, неконституційними визнано положення Закону, якими Президент України наділявся повноваженнями, що не передбачені Основним Законом, зокрема в частині створення НАБ та призначення на посаду Директора НАБ. Таке рішення також стало реакцією на звернення парламентарів. За результатами останнього рішення став урядовий законопроект № 4467 від 27.11.2020 р. [11]. У зазначеному проекті пропонувалося встановити повноваження Верховної Ради України приймати рішення про звільнення Директора НАБ. Така проектна пропозиція суперечила одній із найважливіших правових гарантій незалежності діяльності Директору НАБ України у вигляді імперативної норми про неможливість звільнення Директора НАБ з посади і неможливість скасування акту Кабінету Міністрів України про його призначення (ст. 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII). Таким чином, було сформовано передумови правового конфлікту у правовій системі навколо організаційно-правового порядку вирішення кадрових питань у частині формування керівного складу НАБ. Це викликало занепокоєння як у партнерів з ЄС, так і США та Міжнародного валютного фонду.

У додаток до зазначеного зауважимо, що повноваження директора НАБ України закінчилися 16.04.2022 р. у зв'язку із завершенням 7-ми річної каденції, що передбачена у ст. 6 Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Ще до спливу терміну повноважень Директора НАБ України, розпочалася конкурсна процедура відбору кандидатів на посаду нового очільника. Організацію та проведення конкурсу здійснює Конкурсна комісія, склад якої визначає Кабінет Міністрів України. Разом із тим зазначена процедура також розтяглася у часі через неоднозначну позицію вищих органів влади, які у відповідності до чинного законодавства мають чітко регламентовані повноваження щодо впливу на цей процес.

Викладене вище свідчить про складність процесів інноваційної трансформації правової системи України в умовах реалізації статусу кандидата на вступ до ЄС. Сам процес впровадження інновацій у національну правову систему першочергово виражається в оновленні законодавства України з урахуванням стандартів і вимог ЄС. З одного боку можемо констатувати прогрес у створенні принципово нової нормативної бази, а з іншого - значний формалізм у процесі її реального застосування. У підсумку суспільство одержує деструкцію у формуванні однорідних аналогів правоустрою держав ЄС на національному рівні. Цей феномен можна називати по-різному. Беручи за основу позицію В. Дудченко, це можна вважати або «характером стилю» правового устрою України, або державним соціалізмом, коли право перетворюється на засіб захисту певних груп людей заради власних життєво необхідних умов свого розвитку, а не загальне благо [12, с. 215].



Так чи інакше, але практика втілення системи правового забезпечення формування вищого кадрового складу САП і НАБ України демонструє низьку ефективність через різноманітні чинники внутрішньодержавного характеру.

Висновки. В аспекті поглиблення європейської перспективи України затулювання з налагодженням функціонування антикорупційної системи держави є неприйнятним. Політизація і непрозорість у реалізації правових засад формування керівного складу антикорупційних інституцій призводить до розбалансованості у їх функціонуванні, а відповідно – є сумнівним з точки зору загальносуспільної корисності. Поряд із цим умовним позитивом таких реалій вважаємо накопичений негативний досвід, врахування якого дає можливості для недопущення відповідного у подальшому. Задля уникнення таких ситуацій у майбутньому пропонуємо шукати законні шляхи посилення контролю за своєчасним і повноцінним проведенням реформ національної правової системи України у відповідності до цілей процесів європейської інтеграції. Отже, єдиним правильним критерієм ефективності новітніх для правової системи України нововведень у реалізації антикорупційної політики слід вважати досягнення загальносуспільного блага на основі втілення верховенства права та соціальної справедливості.

Список використаних джерел:

1. Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia 2022/2716 (RSP). URL: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=739315&l=en> (дата звернення: 19.07.2022).
2. Ржеутська Л. Призначення керівника САП: найцікавіше ще попереду. *DW. Made for minds*. URL: <https://www.dw.com/uk/pryznachennia-kerivnyka-sap-naitsikavishe-shche-poperedu/a-62528682> (дата звернення: 25.07.2022).
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
4. Порядок роботи конкурсної комісії та проведення конкурсу на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, що затверджений Рішення конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі від 20.01.2021 № 3. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=211180 (дата звернення: 25.07.2022).
5. Посол ЄС: Призначення голови САП – технічно найпростіша вимога Єврокомісії до України. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/07/13/7357933/> (дата звернення: 25.07.2022).
6. Шумілін О. Комісія чекає відповідь від Офіса Генпрокурора, що Клименко може очолити САП. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/07/22/7359596/> (дата звернення: 25.07.2022).
7. Терзі О. О. Правове регулювання інтеграційних відносин: до постановки проблеми. *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 31-36.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28.08.2020 р. № 9-р/2020. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України*. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2020.pdf (дата звернення: 26.07.2022).
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро Укра-



їни» від 16.09.2020 р. № 11-р/2020. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України*. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/11_p_2020.pdf (дата звернення: 26.07.2022).

11. Про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: проект Закон України від 4437 від 27.11.2020 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70544 (дата звернення: 26.07.2022).

12. Дудченко В. В. До питання про стильоутворюючі елементи правової системи України. Європейське право та порівняльне правознавство: *збірник статей*. Київ. Шамборі. «Логос» 2010. С. 212-224.

