

правоохоронних органів, в межах діяльності яких реалізація НАП є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на характер публічно-управлінських рішень. Третій блок включає діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично констатувати особливу роль загальнодержавних органів управління, що забезпечують реалізацію НАП.

### **Олександр РУДІК**

*к.політ.н., доц., доцент кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ*

## **ВИКОНАННЯ БОЛГАРІЄЮ ТА РУМУНІЄЮ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЩОДО СУДОВОЇ РЕФОРМИ, БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В РАМКАХ МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ВЕРИФІКАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Після вступу в ЄС 1 січня 2007 р. Румунія та Болгарія все ще не досягли прогресу в сфері судової реформи, протидії корупції та (для Болгарії) боротьби з організованою злочинністю. У зв'язку з цим Комісія створила Механізм співпраці та верифікації (МСВ) як перехідний захід для надання допомоги обом країнам в усуненні цих недоліків. Рішення щодо продовження процесу оцінювання Болгарії та Румунії після їхнього вступу в ЄС свідчить про рішуче прагнення ЄС домагатися розбудови обома країнами ефективних адміністративних та судових систем, необхідних для виконання зобов'язань щодо членства в ЄС, і забезпечити правильне застосування ними законів, політик та програм ЄС. Досягнення прогресу в сфері судової реформи, протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю також дозволить болгарам та румунам повною мірою користуватись правами громадян ЄС.

В грудні 2006 р. Комісія прийняла рішення, якими встановила критерії («контрольні показники») для оцінки досягнутого країнами прогресу. Згідно зі ст. 1 цього рішення, Румунія у межах МСВ мала досягти чотири контрольні показники [3, р. 57]:

1. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес, зокрема шляхом підвищення спроможності та підзвітності Вищої ради магістратури. Здійснювати контроль та надавати звітність щодо впливу нових цивільного та кримінального процесуальних кодексів.

2. Заснувати, як передбачено, антикорупційне агентство, відповідальне

за перевірку активів, випадків несумісності та потенційних конфліктів інтересів, а також для прийняття юридично обов'язкових рішень, на підставі яких можуть бути застосовані ефективні санкції, що мають стримуючий вплив.

3. На основі вже досягнутого прогресу, продовжувати проводити професійні, неупереджені розслідування звинувачень в корупції на високому рівні.

4. Вживати додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема на рівні місцевого самоврядування.

Для Болгарії були визначені шість контрольних показників, які вона мала досягнути в межах МСВ [2, р. 60]:

1. Прийняти конституційні поправки, усунувши будь-яку двозначність щодо незалежності та підзвітності судової системи.

2. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес шляхом прийняття та імплементації нового закону про судову систему та нового цивільного процесуального кодексу. Надавати звітність щодо впливу цих нових законів та кримінального та кримінально-процесуального кодексів, особливо на досудовому етапі.

3. Продовжити реформу судової влади з метою підвищення її професіоналізму, відповідальності та ефективності. Щорічно проводити оцінювання впливу цієї реформи та оприлюднювати його результати.

4. Проводити професійні, неупереджені розслідування звинувачень в корупції на високому рівні та звітувати про їх хід. Звітувати про внутрішні перевірки державних установ та оприлюднення активів посадових осіб високого рівня.

5. Вживати додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема на кордоні та у межах місцевого самоврядування.

6. Імплементувати стратегію боротьби з організованою злочинністю, зосередившись на серйозних злочинах, відмиванні грошей, а також на систематичній конфіскації активів злочинців. Звітувати про нові та поточні розслідування, обвинувальні вироки та судові рішення в цих сферах.

Болгарія та Румунія мали до 31 березня кожного року та вперше до 31 березня 2007 р. звітувати Комісії про прогрес, досягнутий у вирішенні кожного з контрольних показників, передбачених у Додатку до рішення Комісії.

Оцінки та офіційні звіти Комісії ґрунтуються на ретельному аналізі та моніторингу, спираючись на безперервний діалог між владою Болгарії і Румунії та відповідними службами Комісії. Корисними для звітів також були контакти Комісії з іншими державами-членами ЄС, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, незалежними експертами та різними іншими джерелами [4]. Комісія регулярно звітує про досягнутий країнами прогрес. Перший звіт Комісія оприлюднила 27 червня 2007 р. Звіти містять оцінку та рекомендації Комісії владним структурам Болгарії та Румунії та доповнюються робочим документом

персоналу, в якому міститься детальний аналіз Комісії стосовно кожного з критеріїв МСВ. Кожен звіт Комісії з його методологією та висновками завжди обговорюється і схвалюється висновками Ради ЄС.

Комісія підтримує зусилля Болгарії та Румунії у досягненні цілей МСВ шляхом фінансування у межах європейських структурних та інвестиційних фондів. Так, у межах багаторічної фінансової програми ЄС на 2014 – 2020 рр. за допомогою Програми адміністративної спроможності (ESF) Румунії надано фінансування в розмірі близько 103 млн. євро для проектів судової реформи, у тому числі 35 млн. євро спеціально для боротьби з корупцією та 35 млн. євро для підтримки удосконалення процедури державних закупівель. Ресурси фонду Європейського регіонального розвитку до 15 млн. євро інвестуються в розбудову спроможності та технічну допомогу у сфері державних закупівель, органи управління з питань запобігання шахрайству та у відділ боротьби з шахрайством. За цей же період, Болгарії для пріоритетних цілей реформи судової системи було виділено близько 30 млн. євро у межах Операційної програми щодо належного врядування. Крім того, Служба підтримки структурних реформ Європейської Комісії активно надає технічну підтримку болгарським органам влади у сферах, пов'язаних з МСВ [5].

В січні 2017 р. Європейська Комісія здійснила комплексну оцінку прогресу, досягнутого Болгарією та Румунією протягом десяти років з моменту запровадження Механізму співпраці та верифікації (МСВ) в 2007 р. [10; 11] На основі довгострокової перспективи та досягнутого цими країнами значного прогресу Комісія розробила 17 ключових рекомендацій для Болгарії та 12 – для Румунії, які, в разі їх ретельного виконання, завершили б процес МСВ, що повністю відповідає визначеній Головою Комісії Ж.-К. Юнкером меті – завершити процес МСВ у межах мандату нинішнього складу Комісії, тобто до листопада 2019 р. [1]. Тому, рекомендації від січня 2017 р. вважаються достатніми для завершення МСВ, за винятком випадків повного і цілеспрямованого відхилення цільових країн від курсу реформ. Комісія також підкреслила, що поступ процесу буде залежати від того, наскільки швидко Болгарія та Румунія зможуть виконати ці рекомендації у незворотній спосіб. Зокрема, рекомендації Комісії переважно стосувались відповідальності та підзвітності влади в Болгарії та Румунії та створення внутрішніх гарантій для забезпечення незворотності результатів, щоб продемонструвати, що поточні проекти будуть продовжені навіть без МСВ. Як підкреслила у своїх висновках Рада ЄС, МСВ завершиться, коли всі шість контрольних показників, які застосовуються до Болгарії, та чотири – до Румунії, будуть успішно ними виконані [6].

У звіті від 15 листопада 2017 р. Комісія зазначила, що Болгарією «досягнуто значного прогресу щодо виконання рекомендацій, викладених в січневому звіті 2017 р., зокрема рекомендацій № 1 (забезпечити

проведення прозорих виборів до складу майбутнього Вищої судової ради, провести відкрите слухання в Національній асамблеї перед виборами членів ВСР по парламентській квоті та надати громадянському суспільству можливість робити зауваження щодо кандидатів), де тепер все залежатиме від нового складу Вищої судової ради (ВСР), який має продемонструвати результати, а також № 16 (створити механізм публічної звітності про прогрес у справах високого рівня, яка має бути загальнодоступною) та № 17 (прийняти необхідні зміни до закону про конфіскацію кримінальних активів та забезпечити незалежність та ефективність Комісії з конфіскації незаконних активів), де слід підтримувати позитивну тенденцію. Важливого прогресу також досягнуто у виконанні рекомендації № 4 (прийняти зміни до Кримінально-процесуального кодексу та Кримінального кодексу для вдосконалення правової бази щодо кримінального переслідування корупції на високому рівні та серйозної організованої злочинності), хоча ще багато чого належить зробити. Хоча Комісія ще не може зробити висновок про успішне виконання на цьому етапі всіх контрольних показників, вона продовжує вважати, що при подальшому політичному керівництві та рішучості в просуванні реформи, Болгарія буде здатна найближчим часом виконати рекомендації МСВ, що залишились невіршеними» [11, р. 10]. Рада ЄС привітала ці суттєві позитивні кроки, відзначаючи, що Болгарії багато чого ще треба зробити [6].

Щодо Румунії, то Комісія також відзначила поступ цієї країни у виконанні низки рекомендацій, зокрема рекомендації № 8 (забезпечення введення в експлуатацію системи PREVENT та запровадження Національним агентством доброчесності та Національним агентством з державних закупівель практики звітування про проведення попередніх перевірок процедур державних закупівель та щодо подальших дій за їх результатами), яка була повністю виконана, та практичному застосуванні рекомендації № 2 (Кодекс поведінки парламентаріїв, який розробляється в парламенті, має містити чіткі положення про взаємну повагу між інститутами та чітко демонструвати, що парламентарі та парламентський процес мають поважати незалежність судової влади), № 7 (нова Вища рада магістратури має підготувати колективну програму для свого мандату, включаючи заходи щодо сприяння прозорості та підзвітності) та № 12 (забезпечити повне та ефективне функціонування Національного агентства з управління арештованими активами, щоб воно могло видати перший річний звіт із надійною статистичною інформацією про конфіскацію кримінальних активів). Однак, Комісія зазначила, що «незважаючи на досягнутий прогрес у виконанні деяких рекомендацій, протягом 2017 р. імпульс реформ загалом було втрачено, а це уповільнило виконання решти рекомендацій та підвищило ризик повторного відкриття питань, які в січневому звіті 2017 р. вважались виконаними. Виклики та сумніви щодо незалежності суддів також були постійним джерелом

занепокоєння» [14, р. 12]. Цю думку підтвердила Рада ЄС, яка у своїх висновках, закликала Румунію «зосередити свої зусилля на подальшому зміцненні досягнутого поступу, щоб уникнути будь-яких кроків назад і повною мірою розв'язати існуючі занепокоєння та виконати всі рекомендації, викладені в звіті Комісії» [6].

Чергові звіти щодо виконання Болгарією та Румунією рекомендацій у межах МСВ Європейська Комісія опублікувала 13 листопада 2018 р. [12, 15], високо оцінивши Болгарію за досягнутий прогрес та різко розкритикувавши Румунію за невиконання зобов'язань. Обидві країни, однак, були попереджені про необхідність підтримки свободи засобів масової інформації.

Відповідно до оцінки, викладеної в звіті щодо Болгарії, Комісія вважає, що декілька рекомендацій є повністю виконаними, а ряд інших – є дуже близькими до виконання. На цій підставі Комісія зробила висновок, що контрольні показники 1, 2 та 6 можна вважати у попередньому порядку виконаними. З огляду на те, що в ряді напрямів все ще триває процес змін, Комісія наголосила, що для підтвердження цієї оцінки потрібен постійний моніторинг. Європейська Комісія заявила, що продовжуватиме здійснювати контроль та уважно стежити за ходом виконання рекомендацій та до завершення свого мандату восени 2019 р. проведе додаткове оцінювання досягнутого Болгарією поступу. Комісія висловила сподівання, що завдяки цьому дію МСВ для Болгарії буде завершено. Відповідно до цієї мети, Комісія запросила Болгарію продовжувати поточну позитивну тенденцію в напрямі виконання решти трьох рекомендацій, які наразі залишаються невиконаними [12, р. 11].

Стосовно Румунії, то Комісія відзначила, що протягом дванадцяти місяців, що минули з листопада 2017 р., ця країна здійснила певні кроки з реалізації рекомендацій, викладених в звіті Комісії від 25 січня 2017 р. Відповідно до оцінки, викладеної в цьому звіті, Комісія вважає, що рекомендації 8 та 12 можна вважати виконаними, а подальший прогрес був досягнутий у виконанні рекомендацій 5 та 9. Проте, оцінка січневого звіту завжди обумовлювалася Комісією уникненням Румунією негативних кроків, які б могли поставити під сумнів прогрес, досягнутий за останні 10 років. Набуття чинності змін до законів про правосуддя, тиск на судову незалежність в цілому та Національне управління боротьби з корупцією, зокрема, а також інші кроки, що підривають боротьбу з корупцією, звели нанівець або поставили під сумнів незворотність прогресу, зокрема в рамках контрольних показників 1 та 3. З огляду на це, Комісія дійшла висновку, що дванадцять рекомендацій, викладених у звіті від 25 січня 2017 р., більше не є достатніми для завершення дії МСВ відповідно до мети, визначеної Ж.-К. Юнкером. Для термінового виправлення ситуації, що склалася, Комісія наполегливо порекомендувала Румунії невідкладно вжити додаткових вісім заходів стосовно законодавства про правосуддя, призначень / звільнень в межах

судової системи, а також Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів [15, р. 17 – 18].

Очолювана соціал-демократами правляча коаліція Румунії, яка сподівалась на завершення дії МСВ до початку головування країни в Раді ЄС з 1 січня 2019 р., висловила категоричну незгоду з висновками Комісії і заявила, що планує оскаржити останній за часом звіт Європейської Комісії в Суді ЄС [9]. Натомість, в Болгарії усі гілки влади вітали цей документ, а Державна прокуратура висловила своє щире задоволення. Однак, критики влади та представники громадянського суспільства залишились невдоволені тим, що Європейська Комісія фактично припинила тиск на країну у питаннях подальшого реформування судової системи та антикорупційних механізмів [7].

Таким чином, МСВ є унікальним інструментом, запровадженим Європейською Комісією з метою подолання недоліків у сферах судової реформи, боротьби з корупцією та організованою злочинністю в Болгарії та Румунії в період після набуття цими посткомуністичними країнами членства в ЄС з 1 січня 2007 р. Однак за більш ніж десять років після їх вступу в ЄС МСВ все ще діє. Моніторинг у межах МСВ залишався й під час головування Болгарії в Раді ЄС в першій половині 2018 р., і, поза всяк сумнів, залишатиметься чинним і в період головування Румунії в першій половині 2019 р. Попри наполегливі зусилля Європейської Комісії та активну позицію ряду політичних сил та організацій громадянського суспільства Болгарії та Румунії, уряди цих країн досягають визначених Комісією контрольних показників та виконують її рекомендації зі змінним успіхом, допускаючи, час від часу, рух у зворотному від реформ напрямі. Оскільки Болгарія та Румунія є єдиними державами-членами ЄС, які були піддані безпрецедентному моніторингу, ці дві країни постійно висловлюють своє занепокоєння застосуванням ЄС подвійних стандартів у сферах з дуже обмеженим обсягом *acquis communautaire*.

Втім, за час дії МСВ Європейська Комісія не лише набула унікального досвіду моніторингу в чітко визначених сферах *acquis communautaire*, а й зробила відповідні висновки на майбутнє. Пост-вступний моніторинг у межах МСВ привів до перегляду політики розширення ЄС. В Стратегії розширення на 2012 –2013 рр. Комісія запропонувала новий підхід до переговорів про вступ в ЄС, який передбачав приділення особливої уваги до розділів 23 «Судова система та основні права» та 24 «Правосуддя, свобода та безпека» *acquis communautaire*, що поставило їх в центр процесу вступу [8]. Досвід реалізації МСВ також надихнув Комісію на запровадження в травні 2018 р. інформаційного інструменту «Бюлетень ЄС з питань юстиції», розроблення та оприлюднення першого Звіту про боротьбу з корупцією в ЄС (лютий 2014 р.) та створення в листопаді 2014 р. нового Рамкового механізму зміцнення принципу верховенства права.

Україна, яка свого часу була піддана жорсткому моніторингу в

сферах судової реформи, боротьби з корупцією та організованою злочинністю в межах виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, також має зробити належні висновки. По-перше, ЄС ніколи не відступить від вимог реформ в сферах судової системи, правосуддя, свободи та безпеки, оскільки, як показує досвід МСВ, вони є ключовими і для політичної системи, і для економіки; по-друге, ЄС обрав гнучкий підхід до формування обумовленості вступу, тому в процесі підготовки до вступу майбутні країни-вступники стикнуться з більшим обсягом жорсткіших вимог, а інструменти Комісії для стимулювання їх до дії будуть більш досконалими; по-третє, у відносинах з ЄС краще бути «старанним учнем» і надійним партнером, ніж навпаки.

### Список використаної літератури

1. A Europe of responsibility: speech by a candidate for the President of the European Commission Jean-Claude Juncker in Sofia, 27 April 2014. – Access mode: <http://juncker.epp.eu/news/europe-responsibility>.

2. Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (2006/929/EC). – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0058:0060:EN:PDF>.

3. Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (2006/928/EC). – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0928&from=GA>.

4. Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en).

5. Cooperation and Verification Mechanism Reports on Bulgaria and Romania: European Commission Fact Sheet. – Strasbourg, 13 November 2018. – Access mode: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-6363\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6363_en.htm).

6. Council conclusions on the Cooperation and Verification Mechanism. – Brussels, 12 December 2017 (OR. en). – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf).

7. Dimitrov M. Warm CVM Report on Bulgaria Dismays Govt's Critics / M. Dimitrov. – Access mode: <http://www.balkaninsight.com/en/article/latest-cvm-report-receives-mixed-reactions-in-bulgaria-11-14-2018>.

8. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012 – 2013: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 10.10.2012 COM(2012) 600 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf).

9. Neagu B. Romania goes on anti-Brussels path over rule of law / B. Neagu. – Access mode: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/romania-goes-on-anti-bruxelles-path-over-rule-of-law/>.

10. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 25.01.2017 COM(2017) 43 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43_en.pdf).

11. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 15.11.2017 COM(2017) 750 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-750\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-750_en_0.pdf).

12. On progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 850 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-com-2018-850\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-com-2018-850_en.pdf).

13. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 25.01.2017 COM(2017) 44 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd-2017-25\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd-2017-25_en.pdf).

14. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 15.11.2017 COM(2017) 751 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-751\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-751_en.pdf).

15. On progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf).