

Policy brief #2, 30.11. 2022.

**Перспективи прийняття та реалізації реформ в Україні відповідно
до вимог ЄС**

Михайло Мозоль

ЦПР НаУОА

Юрій Мацієвський

ЦПР НАУОА

Наукова редакція

Юрій Мацієвський

Центр політичних досліджень НаУОА

Острог, 2022

23 червня Європейська Рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата у члени Європейського Союзу. Разом з тим ЄС висунув сім умов, виконання яких буде свідчити про готовність України до членства в ЄС. Виходячи з політичних ресурсів, якими володіє президент Зеленський, закритого режиму роботи українського парламенту, а також ступеня підготовки законопроектів, що відповідають вимогам ЄС, ми вважаємо, що формальне прийняття необхідних законів до кінця 2022 року є можливим. Водночас реалізація реформ вимагає додаткового часу і навряд чи буде здійснена цього року. Особливої уваги вимагає питання протидії політичній корупції, де зберігаються досить суперечливі тенденції.

Реалістичність реформування законодавчої бази до кінця 2022 року

Рішення Європейської ради було прийняте за особливою процедурою (жодна держава в історії Євросоюзу не отримувала цей статус так швидко після подання заявки на вступ) та в унікальному форматі, який передбачав, що одночасно із затвердженням статусу кандидата Брюссель висунув на адресу Києва вимоги щодо проведення реформ, надавши список із семи пунктів:

- 1) Реформа Конституційного суду - ухвалити та запровадити законодавство про процедуру відбору суддів Конституційного суду України, яке забезпечує попередній відбір суддів на основі оцінки їх чеснот та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії;
- 2) Реформа системи судового самоврядування – завершити перевірку кандидатів у члени Вищої ради правосуддя (ВРП) та відбір кандидатів для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС);
- 3) Антикорупційна реформа – посилити боротьбу з корупцією, у тому числі на найвищому рівні, з ефективним її розслідуванням та судовими рішеннями; завершити призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП); провести відбір та призначення нового директора Національного антикорупційного бюро України (НАБУ);
- 4) Боротьба з відмиванням грошей – забезпечити відповідність законодавства про боротьбу з відмиванням грошей за стандартами FATF; ухвалити комплексний стратегічний план реформування правоохоронного сектору;
- 5) Антиолігархічна реформа - втілити в дію "антиолігархічний закон" для обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя, з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії;
- 6) Реформа законодавства про медіа – подолати вплив корисливих інтересів через узгодження закону про ЗМІ з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та передавши повноваження контролю незалежному регулятору ЗМІ;
- 7) Реформа законодавства про нацменшини – завершити реформу законодавства про національні меншини, зокрема, ухвалити новий закон про нацменшини відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії.

У відповідь на висунуті вимоги, українська влада пообіцяла втілити їх у життя, якнайшвидше, і навіть взяла на себе конкретні часові зобов'язання. Наприклад, профільна віце-прем'єр Ольга Стефанишина ще до офіційного ухвалення рішення про надання статусу кандидата 22 червня [заявила](#), що Київ виконає усі сім умов до кінця року. Президент Володимир Зеленський 24 червня [заявив](#), що очікує від Верховної ради "пріоритетного схвалення євроінтеграційних законів", а в парламенті [пообіцяли](#) зробити навіть більше і до 2025 року ухвалити всі закони, необхідні для вступу до ЄС.

Незважаючи на оптимістичні заяви української влади виконання цих вимог до кінця 2022 року виглядає малоімовірним.

Хоча ще у серпні, коли експерти вперше провели [аналіз](#) того, як Україна виконує вимоги, висновок був досить оптимістичним. Зокрема, профільні експерти з різних аналітичних центрів України відзначили непоганий поступ у впровадженні більшості реформ за 10-бальною шкалою:

- Реформа Конституційного Суду – 0 балів;
- Реформа системи судового самоврядування – 7 балів;
- Антикорупційна реформа – 6 балів;
- Боротьба з відмиванням грошей – 5 балів;
- Антиолігархічна реформа – 2 бали;
- Реформа законодавства про медіа – 6 балів;
- Реформа законодавства про нацменшини – 5 балів.

Експерти [азначали](#), що станом на серпень українські урядовці розпочали роботу над законодавством про реформу Конституційного суду, розробили законопроекти про медіа та нацменшини, призначили керівником САП фіналіста конкурсу Олександра Клименка, а також не створювали штучних перешкод для проведення конкурсу на посаду директора НАБУ. У питанні реформи системи судового самоврядування проривним стало обрання 15 серпня двох нових членів Вищої ради правосуддя (ВРП), до яких не було жодних претензій з боку громадянського суспільства. Таким чином, станом на серпень сумарна оцінка виконання вимог склала 4,4 бали з 10-ти.

[Аналіз](#) виконання вимог у листопаді, через 4 місяці після рішення про надання статусу кандидата, продемонстрував уповільнення темпів імплементації реформ, яке в різних сферах відбувається як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин. За оцінками експертів, станом на листопад ситуація виглядала так:

- Реформа Конституційного суду – 3 бали (було 0 балів)
- Реформа системи судового самоврядування – 6 балів (було 7 балів).
- Антикорупційна реформа – 6 балів (оцінка не змінилася).
- Боротьба із відмиванням грошей – 5 балів (оцінка не змінилася).
- Антиолігархічна реформа – 2 бали (оцінка не змінилася).
- Реформа законодавства про медіа – 6 балів (оцінка не змінилася).
- Реформа законодавства про нацменшини – 5 балів (оцінка не змінилася).

Зокрема, другий етап аналізу продемонстрував наявність суттєвого прогресу лише за одним із семи критеріїв, а саме – у впровадженні реформи Конституційного Суду. При цьому оцінка за імплементацію реформи системи судового самоврядування була дещо знижена, а за іншими напрямками експерти відзначили незначний прогрес або відсутність прогресу. Таким чином, станом на листопад сумарна оцінка виконання вимог склала 4,7 бала з 10-ти.

На [думку](#) експертів, поряд з очевидним прогресом у сфері реформування законодавства (ідеться про підготовку та ухвалення у першому читанні законопроектів про реформу КСУ та про медіа; підготовку законопроекту про нацменшини), а також посилення боротьби з корупцією після призначення нового глави САП, деякі кроки української влади викликають відверте занепокоєння, і навіть суперечать тим зобов'язанням, які Україна взяла на себе. Зокрема, ідеться про призначення 4 нових суддів КСУ до ухвалення законодавства про його реформу; призначення члена ВРП, до доброчесності якого були суттєві питання у експертів; ухваленні дискримінаційного закону у сфері антикорупційної політики, який запроваджує нові вимоги до кандидатів на посаду директора НАБУ. Також викликає побоювання неготовність влади імплементувати низку напрацювань для комплексного стратегічного реформування правоохоронного сектора у сфері боротьби з відмиванням грошей.

Однак, якщо подивитися на процес виконання вимог ЄС не з погляду експертного аналізу та якісного реформування галузей, а з точки зору політичної доцільності та ухвалення конкретних законопроектів (виходячи з того, що для команди Зеленського євроінтеграція є пріоритетом), то ситуація виглядає дещо інакше. Зокрема, є всі передумови очікувати, що команда Зеленського спробує ухвалити всі розроблені та ухвалені в першому читанні законопроекти щодо виконання вимог ЄС до кінця 2022 року, виходячи з того, що їх формальне ухвалення (незалежно від оцінки прогресу в реформуванні) може бути представлено як готовність України до початку переговорів про вступ до ЄС.

Якщо формально проаналізувати виконання 7 критеріїв, то під кожен із них напрацьовано певну базу нормативно-правових актів, які цілком можуть бути прийняті та імплементовані до кінця 2022 року. Зокрема, на сьогоднішній день прийнято у першому читанні та передано на оцінку Венеційській комісії законопроект №7662, який визначає параметри реформування Конституційного суду. Закони про реформу Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) прийнято ще 2021 року, але поки що вони залишаються частково реалізованими через відсутність політичної волі Зеленського. У рамках антикорупційної реформи призначено нового керівника САП, проходить конкурс на голову НАБУ, експерти відзначають суттєвий прогрес у посиленні боротьби з топ-корупцією. У рамках боротьби з відмиванням грошей ухвалено закон №6320 про бенефіціарів бізнесу; ратифіковано Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму; а також прийнято у другому читанні законопроект №8008 про запобігання та протидію відмиванню коштів (як вважають експерти, з

порушенням стандартів FATF та вимог Директиви ЄС 2015/849). Антиолігархічний закон ухвалено ще 2021 року і на сьогоднішній день передано на оцінку Венеційської комісії, а реєстр олігархів, за словами представників команди Зеленського, знаходиться на етапі створення. Законопроект №2693-д про реформування медіа прийнято у першому читанні, а проект закону про нацменшини, за словами представників команди Зеленського, передано на оцінку Єврокомісії та Ради Європи.

Враховуючи закритий режим роботи Верховної ради в умовах воєнного стану, а також повний контроль Офісу президента за політичним порядком денним країни протягом останніх 9 місяців, не виключено, що ухвалення законопроектів, що стосуються виконання вимог ЄС, матиме пріоритетний характер і може бути технічно здійснено до кінця 2022 року. Немає сумніву, що для Зеленського та його команди це питання може стати однією з головних політичних перемог на тлі зниження інтенсивності наступальних дій ЗСУ в умовах зими.

Однак ці законопроекти не дозволять повною мірою здійснити реформи, передбачені вимогами ЄС, а це означає, що доцільність їх прийняття до кінця 2022 року залежатиме від того, чи Брюссель буде готовий розпочати процес вступу України до ЄС у 2023 році.

Війна та прийняття законопроектів

З 24 лютого Верховна Рада перейшла в закритий режим роботи, при якому порядок денний засідання, його точне місце та час проведення не анонсується, а відео парламентських засідань та виступів у залі не транслюється онлайн, а з'являються на каналі "Рада" через кілька годин після закінчення засідань. Під час першого засідання в умовах воєнного стану депутати всіх фракцій погодилися працювати за принципом [консенсусу](#) – приймати критично важливі та визначені на погоджувальній раді законопроекти з мінімізацією політичних дискусій та обговорень у сесійній залі. У свою чергу опозиційні фракції у ВРУ [заявили](#) про припинення внутрішньополітичної ворожнечі та об'єднання парламенту у неформальну "оборонну коаліцію" заради перемоги України.

У перші місяці після повномасштабного вторгнення парламент працював більш [злагоджено](#) і майже як у "турборежимі" на початку каденції - узгоджений керівництвом парламенту та представниками фракцій та груп перелік порядку денного швидко голосували (деякі засідання, по суті, тривали трохи більше 15 хвилин) та майже всі законопроекти приймалися конституційною більшістю у 300 голосів. Так, на засіданнях 15 та 24 березня конституційною більшістю нардепи ухвалили 95% та 91% порядку денного відповідно.

Однак останніми місяцями ця [тенденція](#) помітно змінилася. Оглядачі стверджують, що через 9 місяців після початку війни в сесійній залі вже не згадують про "оборонну коаліцію", а нардепи плавно перейшли в режим "business as usual" - у роботі парламенту побільшало політиканства та популізму, правкового спаду від опозиції та "продавлювання" рішень від владної більшості. При цьому аналітики зазначають, що

важливим моментом оперативності законодавчої роботи парламенту є те, що ухвалені законопроекти, як правило, голова Верховної Ради підписує та передає на розгляд президенту того ж дня.

Усі ухвалені закони та постанови Верховної Ради за час воєнного стану опубліковані в окремому [розділі](#) на сайті українського парламенту, станом на 24 листопада там було відзначено 627 документів, з яких 285 – закони, 342 – постанови. Аналітики [вказують](#), що найчастіше законопроекти, ухвалені в умовах війни, стосуються сфери оборони та безпеки, правоохоронної та судової системи, антикорупційної, гуманітарної та соціальної сфери, а також міжнародної політики та євроінтеграції.

Незважаючи на зниження загальної динаміки голосувань за принципом консенсусу, президентській фракції “Слуга народу” вдається зібрати необхідну кількість голосів для підтримки євроінтеграційних законопроектів. При цьому не можна сказати, що команда Зеленського користується режимом воєнного стану для швидкого просування цих законопроектів. Навпаки, [заяви](#) та дії команди Зеленського у парламенті, а також [оцінки](#) експертів свідчать про те, що “Слуга народу” намагається виконати вимоги у тісній комунікації з представниками ЄС, навіть ціною зниження швидкості ухвалення євроінтеграційних законопроектів.

При цьому президентська фракція, як і раніше, має достатню кількість голосів у парламенті для ухвалення євроінтеграційних законопроектів, що, ймовірно, створює можливості для їх ретельної підготовки, відповідно до вимог ЄС. За [даними](#) аналітиків, головними союзниками "Слуги народу" під час голосувань у парламенті в умовах воєнного стану, як і раніше, є депутатські групи "Довіра" та "За майбутнє", а також колишні члени проросійської партії "Опозиційна платформа - За життя", які після заборони діяльності їхньої організації, намагаються таким чином продемонструвати свою лояльність та готовність до співпраці. Крім того, команда Зеленського намагається надати євроінтеграційним законопроектам символічного сенсу та стратегічного значення, яке в умовах війни є своєрідним захистом від критики з боку опозиції. Наприклад, 1 липня у Верховній Раді [відбулося](#) урочисте засідання, яке стало своєрідним результатом набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС. Під час цього засідання у ВРУ урочисто встановили прапор Європейського союзу, а депутати ухвалили у першому читанні 3 євроінтеграційні законопроекти, які ініціював уряд - про захист прав інтелектуальної власності (№6464), про приведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності до норм ЄС (№6244), про зміни у сфері охорони прав на географічні вказівки для сільськогосподарської продукції та харчових продуктів (№5616). Також Верховна Рада ратифікувала низку конвенцій - Європейську конвенцію про відміну легалізації документів, складених дипломатичними агентами або консульськими посадовими особами (№0130), а також Конвенцію про визнання рішень у цивільних чи комерційних справах (№0132).

Станом на початок листопада Кабінет Міністрів [підготував](#) для невідкладного розгляду Верховною радою 35 євроінтеграційних законопроектів. Виходячи з динаміки роботи ВРУ, пріоритетного значення євроінтеграції, а також наявності

необхідної кількості голосів, яку президентська фракція здатна зібрати за допомогою політичних союзників, ймовірність ухвалення цих законопроектів до кінця 2022 року за наявності політичної волі Зеленського є високою.

Корупція в Україні станом на листопад 2022 року

Експерти [зазначають](#), що за період виконання 7 вимог ЄС у сфері протидії корупції відбулися як позитивні, так і негативні кроки з боку української влади.

Після [призначення](#) на посаду керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) Олександра Клименко (по суті виконання першої частини рекомендації ЄС) експерти відзначили суттєвий прогрес у посиленні боротьби з корупцією, зокрема, у сфері розслідувань справ щодо топ-політиків. Наприклад, на початку листопада САП [відкрила](#) кримінальне провадження за фактом виділення на будівництво доріг 1,5 млрд грн фірмі, засновницею якої є подруга голови Дніпропетровської ОВА і де журналісти-розслідувачі помітили ознаки масштабної корупційної схеми. На початку серпня Національне антикорупційне бюро (НАБУ) та САП [направили](#) до суду обвинувальний акт щодо чинного народного депутата Сергія Шахова (депутатська група “Довіра”), підозрюваного у внесенні недостовірних даних до електронної декларації за 2020 рік. А у листопаді НАБУ та САП [повідомили](#) про підозру у недостовірному декларуванні народному депутату від фракції “Батьківщина” Михайлу Волинцю. Також експерти зазначають, що завдяки ефективній взаємодії НАБУ та САП у жовтні статус підозрюваних набули 15 колишніх та чинних посадових осіб Національної комісії, яка здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). Їх підозрюють у причетності до запровадження та функціонування так званої формули “Роттердам+”, за якою споживачі електроенергії незаконно переплатили понад 20 млрд. грн. протягом 2018-2019 років.

Також у рамках судових розглядів у Вищому антикорупційному суді в період воєнного стану надбанням публічності стали [заяви](#) про корупційні зв'язки чиновників з Офісу президента (Олега Татарова) та Кабінету Міністрів (Ольги Стефанішиної).

При цьому експерти [зазначають](#), що прогрес у боротьбі з корупцією може бути нівельований спробами парламентаріїв обмежити можливості для участі незалежних кандидатів у конкурсі на посаду директора НАБУ (що, по суті, є порушенням вимог ЄС щодо умов відбору та призначення нового директора Національного антикорупційного бюро України). Зокрема, 30 вересня набула чинності дискримінаційна норма закону №8003, згідно з якою у конкурсі на керівника НАБУ не можуть брати участь кандидати, які після 24 лютого виїжджали за кордон на строк понад 21 день.

Також експерти [зауважують](#), що 4 листопада Верховна Рада ухвалила урядовий законопроект №8008. Метою цього законопроекту має стати імплементація міжнародних рекомендацій щодо боротьби з відмиванням коштів та виконання

однієї з вимог ЄС. Однак у правках до цього законопроекту депутати заклали скорочення терміну перебування народних депутатів та топ-чиновників у статусі "національного публічного діяча" до трьох років. Що, на думку експертів, дозволить колишнім чиновникам вільно використовувати набуті корупційні активи та зв'язки.

Таким чином на тлі підвищення ефективності антикорупційних органів, команда Зеленського, так і інші політичні угруповання намагаються зберегти інструменти впливу на антикорупційні органи та обмежити можливості державного контролю над незаконним збагаченням.

Перспективи формування реєстру олігархів

29 червня президент України Володимир Зеленський [ввів](#) у дію рішення Ради національної безпеки та оборони (РНБО) щодо створення реєстру олігархів. За [словами](#) секретаря РНБО Олексія Данилова, відомство вже підготувало технічний майданчик для роботи реєстру олігархів на базі системи СОТА, а процес збору інформації про громадян, яких можна назвати "олігархами", триває постійно. Данилов зазначає, що прізвища у реєстрі з'являтимуться після того, як буде рішення РНБО щодо визнання певної особи "олігархом". На сьогоднішній день точної інформації про те, коли реєстр стане публічним, немає.

Нагадаємо, що згідно із законом, олігархами вважатимуться громадяни, які одночасно відповідатимуть таким ознакам:

- беруть участь у політичному житті;
- мають значний вплив на ЗМІ;
- є кінцевими бенефіціарними власниками підприємства, що має монопольне становище на ринку та протягом одного року підтримує або посилює це становище;
- мають активи більш як на 1 мільйон прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб.

На [думку](#) оглядачів, незважаючи на те, що реєстру олігархів поки що немає, наслідки "антиолігархічного" закону вже відчутні для багатьох політичних гравців. Наприклад, через цей закон Ринат Ахметов [відмовився](#) від свого медіа-бізнесу, також формально [вийшов](#) із права власності щодо своїх медіаактивів экс-президент Петро Порошенко. А бізнес-партнер Ахметова Вадим Новинський, не бажаючи потрапити до реєстру олігархів, [відмовився](#) від мандату народного депутата.

Таким чином дії Ахметова, Порошенка та Новинського вказують те, що команда Зеленського справді займається технічними питаннями, а прийняття рішення про створення реєстру олігархів буде відтягуватися. Станом на листопад 2022 року команда Зеленського веде політичні торги з потенційними кандидатами, які претендують на статус "олігарха", намагаючись отримати максимальну вигоду від відкриття реєстру в найближчому майбутньому.