

УДК 342.9+343.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.44>

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЛАТВІЇ ТА ЛИТВИ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ**

**Пацкан В.В.,**  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
ДВНЗ “Ужгородський національний університет”  
ORCID: 0000-0002-9219-5380

**Пацкан В.В. Трансформація антикорупційної архітектури ЄС: порівняльний аналіз моделей Латвії та Литви в контексті українських реформ.**

У статті здійснено комплексний науковий аналіз процесу формування та сучасної трансформації антикорупційної архітектури Європейського Союзу, а також досліджено практичний досвід функціонування спеціалізованих інституцій країн Балтії в контексті їхньої релевантності для України.

Обґрунтовано, що на сучасному етапі європейської інтеграції забезпечення уніфікованих високих стандартів антикорупційного законодавства виступає фундаментальним інструментом захисту фінансових інтересів та верховенства права. Автор простежує еволюцію антикорупційної політики ЄС від Повідомлення Європейської Комісії 1997 року до створення сучасного розгалуженого масиву *acquis*, що базується на Договорі про функціонування ЄС. Досліджено роль ключових інституцій, а також особливу увагу приділено діяльності Європейської прокуратури, яка ознаменувала перехід до прямого наднаціонального правозастосування.

Окремий аспект дослідження присвячено аналізу моделей антикорупційних органів Латвії та Литви. Виявлено, що латвійський досвід демонструє ефективність багатофункціонального органу, який поєднує правоохоронні, превентивні та просвітницькі функції, попри постійні виклики політичного тиску та ресурсних обмежень. В той же час, литовська модель цікава успішним виведенням служби з-під підпорядкування виконавчої влади та запровадженням механізмів антикорупційної експертизи законодавства, що фактично виконує роль «антикорупційного вето».

На основі порівняльного аналізу визначено стратегічні напрями адаптації балтійських практик в українських реаліях. Акцентовано на необхідності зміцнення інституційної стійкості НАБУ, НАЗК та САП через забезпечення їхньої максимальної політичної дистанції від уряду, непохитної фінансової автономії та технологічної інтеграції превенції з розслідуванням. У висновках підкреслено, що адаптація європейського досвіду має відбуватися не формально, а через глибоку трансформацію інституційного середовища, що дозволить мінімізувати системну корупцію та забезпечити сталий демократичний розвиток України в умовах глобальних викликів.

**Ключові слова:** антикорупційна політика, Європейський Союз, країни Балтії, KNAB, STT, запобігання корупції, інституційна незалежність, європейська інтеграція, Україна.

**Patskan V.V. Transformation of the EU anti-corruption architecture: a comparative analysis of the Latvian and Lithuanian models in the context of Ukrainian reforms.**

The article provides a comprehensive scientific analysis of the process of formation and modern transformation of the anti-corruption architecture of the European Union, as well as researching the practical experience of the functioning of specialised institutions of the Baltic countries in the context of their relevance for Ukraine.

It is substantiated that at the current stage of European integration, ensuring unified high standards of anti-corruption legislation is a fundamental tool for protecting financial interests and the rule of law. The author traces the evolution of the EU anti-corruption policy from the 1997 Communication of the

European Commission to the creation of a modern extensive body of *acquis* based on the Treaty on the Functioning of the EU. The role of key institutions is studied, and special attention is paid to the activities of the European Public Prosecutor's Office, which marked the transition to direct supranational law enforcement.

A separate aspect of the study is devoted to the analysis of models of anti-corruption bodies in Latvia and Lithuania. It was found that the Latvian experience demonstrates the effectiveness of a multifunctional body that combines law enforcement, preventive and educational functions, despite the constant challenges of political pressure and resource limitations. At the same time, the Lithuanian model is interesting for the successful removal of the service from the subordination of the executive branch and the introduction of mechanisms for anti-corruption expertise of legislation, which actually plays the role of an "anti-corruption veto".

Based on the comparative analysis, strategic directions for adapting Baltic practices to Ukrainian realities are identified. The emphasis is on the need to strengthen the institutional stability of NABU, NACP and SAP by ensuring their maximum political distance from the government, unwavering financial autonomy and technological integration of prevention with investigation. The conclusions emphasize that the adaptation of European experience should not take place formally, but through a deep transformation of the institutional environment, which will allow minimizing systemic corruption and ensuring sustainable democratic development of Ukraine in the face of global challenges.

**Key words:** anti-corruption policy, European Union, Baltic countries, KNAB, STT, corruption prevention, institutional independence, European integration, Ukraine.

**Постановка проблеми.** Забезпечення уніфікованих високих стандартів антикорупційного законодавства на сучасному етапі розвитку європейської інтеграції є одним із фундаментальних інструментів превенції та протидії системним правопорушенням, що загрожують фінансовим інтересам та верховенству права. Протягом тривалого часу боротьба з корупцією розглядалася виключно в межах національного суверенітету, проте транскордонна природа цього явища зумовила необхідність переходу до наднаціонального регулювання та створення розгалуженої системи юридичних актів, обов'язкових для виконання як державами-членами, так і країнами-кандидатами.

Для України, чії антикорупційні інституції (НАБУ, НАЗК, САП) концептуально базуються на принципах незалежності та спеціалізації, критично важливим є аналіз європейського досвіду та практик окремих держав, зокрема країн Балтії, для посилення інституційної стійкості до політичного тиску та забезпечення операційної автономії.

**Стан опрацювання проблематики.** Сьогодні проблематика виявлення та протидії корупційним явищам посідає важливе місце, будучи об'єктом ґрунтовних досліджень серед вітчизняних науковців. Особливо вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних засад антикорупційної діяльності, аналіз міжнародних стандартів та вивчення зарубіжного досвіду функціонування правоохоронних органів здійснили такі дослідники, як С.О. Кузнiченко, Ю.М. Войтенко, К. Буряк, Р.М. Савчук та С.С. Панченко. Разом з тим, виникнення нових форм корупційних правопорушень на фоні повномасштабного вторгнення РФ та необхідність глибинного викорiнення «корупційної культури» у свiдомостi громадян зумовлюють потребу в подальших наукових дослідженнях що виходять за межi формального впровадження міжнародних практик.

**Метою статті** є дослідження процесу інституціоналізації та еволюції антикорупційної політики Європейського Союзу, аналіз досвіду розбудови та функціонування провідних антикорупційних органів Латвії (KNAB) та Литви (STT), а також визначення релевантних шляхів адаптації балтійських практик в українському контексті для мінімізації системної корупції та захисту демократичних засад.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення уніфікованих високих стандартів антикорупційного законодавства на сучасному етапі розвитку європейської інтеграції виступає одним із фундаментальних інструментів превенції та протидії системним правопорушенням, що загрожують фінансовим інтересам та верховенству права. Протягом тривалого часу питання боротьби з корупцією розглядалися виключно в межах національного суверенітету держав-членів Європейського Співтовариства, проте наприкінці ХХ століття транскордонна природа цього явища зумовила необхідність переходу до наднаціонального регулювання. Вихідною точкою інституціоналізації антикорупційної політики ЄС вважається 1997 рік, коли Європейська Комісія представила перше Повідомлення щодо всеосяжної антикорупційної політики, яке стало першим нормативним доку-

ментом, присвяченим виключно корупційним ризикам. У цьому акті було запропоновано первинне визначення корупції як будь-якого зловживання владою або порушення службових обов'язків у процесі прийняття рішень, зумовленого незаконним стимулом чи вигодою.

Сучасне антикорупційне *acquis* Європейського Союзу є розгалуженою системою юридичних та політичних актів, обов'язкових для виконання як державами-членами, так і країнами-кандидатами. Правовою основою для дій інституцій Союзу є Договір про функціонування ЄС, де у статті 83 корупція дефінується як сфера особливо тяжкої злочинності з транскордонним виміром [2]. Це наділяє Європейський Парламент і Раду правом встановлювати мінімальні правила щодо кваліфікації злочинів та санкцій через механізм директив.

На сьогодні нормативний масив базується на Конвенції 1997 року про боротьбу з корупцією за участю посадових осіб [4], Рамковому рішенні 2003 року щодо приватного сектору [5] та Директиві 2017/1371 про захист фінансових інтересів Союзу (PIF Directive) [3].

Важливою інновацією останньої стало включення привласнення та розтрати майна до переліку кримінальних діянь, що забезпечує більш комплексний захист публічних фондів порівняно з попередніми редакціями правових актів. Окрім вузькоспеціалізованих актів, антикорупційні положення інтегровані в законодавство про державні закупівлі та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Ефективність зазначених правових норм забезпечується комплексною інституційною структурою. Ключову роль у координації національних органів відіграють Євроюст та Європол, які забезпечують співпрацю слідчих та прокурорів у справах, що охоплюють юрисдикції кількох держав. Особливе місце в цій системі посідає Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF), створене у 1999 році. OLAF наділене повноваженнями проводити внутрішні та зовнішні адміністративні розслідування, спрямовані на виявлення порушень професійних обов'язків персоналом інституцій ЄС та фактів шахрайства з бюджетом Союзу. Проте адміністративний характер розслідувань OLAF тривалий час обмежував можливості реального притягнення до відповідальності, що призвело до створення Європейської прокуратури (EPPO).

Розпочавши роботу наприкінці 2020 року, EPPO стала першим незалежним органом Союзу з правом здійснювати кримінальне переслідування безпосередньо в національних судах, що означувало перехід від простої координації до прямого наднаціонального правозастосування.

Паралельно з внутрішньою розбудовою, Європейський Союз активно інтегрується у глобальний антикорупційний простір. Приєднання ЄС до Конвенції ООН проти корупції у 2008 році закріпило зобов'язання щодо створення спеціалізованих антикорупційних органів, зміцнення незалежності судочинства та запровадження відповідальності юридичних осіб [6].

Подальшим кроком у цьому напрямі став вступ ЄС до Групи держав проти корупції (GRECO) у 2019 році зі статусом спостерігача. Це рішення дозволяє застосовувати механізми взаємного оцінювання та моніторингу відповідності стандартам Ради Європи, що є критично важливим для гармонізації політик держав-членів та країн, що прагнуть інтеграції.

Таким чином, розвиток антикорупційної архітектури ЄС демонструє послідовну трансформацію від декларативних намірів до створення жорсткої правової вертикалі, здатної ефективно захищати фінансові та правові засади європейської єдності в умовах глобальних викликів.

Вартують уваги і приклади окремих держав-учасниць Європейського Союзу щодо впровадження позитивних практик превенції та боротьби із корупцією. Так, аналіз інституційної розбудови та практичної діяльності провідних антикорупційних органів Балтійського регіону, зокрема Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвії (KNAB) та Служби спеціальних розслідувань Литви (STT), дозволяє виокремити ключові чинники успіху та виклики, що постають перед багатофункціональними антикорупційними агенціями. Досвід Латвії демонструє модель органу, створеного у жовтні 2002 року на підставі спеціального закону, що поєднує в собі як правоохоронні, так і превентивні функції [7]. Превентивний напрям діяльності в межах KNAB закріплений за окремим заступником директора, що підкреслює стратегічну важливість запобігання корупції як самостійної сфери. До основних завдань Бюро у цій сфері належать розробка та координація національної антикорупційної програми, підготовка законодавчих ініціатив, а також моніторинг дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів публічних посадовців та фінансування політичних партій. Окрім цього, KNAB активно займається просвітницькою діяльністю серед чиновників та широких верств громадськості, що робить його класичним прикладом багатоцільового органу.

Питання незалежності та ресурсної спроможності KNAB залишається предметом постійних дискусій та міжнародного моніторингу. Наглядову функцію за діяльністю Бюро здійснює Кабінет Міністрів, який має право призначати та за наявності законних підстав звільняти керівника органу за умови підтвердження такого рішення парламентом. Проте історія KNAB багата на випадки політичного тиску; зокрема, у 2007 році спроба прем'єр-міністра звільнити голову Бюро з сумнівних причин спричинила масштабні протести та призвела до відставки самого глави уряду. Також серйозним викликом є внутрішні конфлікти між персоналом та директорами, що нерідко стають публічними та ставлять під сумнів довгострокову стабільність інституції, з огляду на те, що жоден директор KNAB не допрацював до кінця повного терміну повноважень.

Звіти GRECO неодноразово вказували на інституційні ризики для незалежності KNAB, такі як прямий нагляд з боку прем'єр-міністра та процедура затвердження бюджету парламентом, члени якого можуть бути об'єктами розслідувань самого Бюро. Економічні виклики також суттєво вплинули на потенціал органу: через скорочення фінансування та зарплат до кінця 2010 року KNAB залишили майже 20% співробітників. Станом на 2014 рік штат агентства налічував 132 особи, з яких лише 25 виконували безпосередньо слідчі функції [9]. Попри ці труднощі, KNAB став ініціатором низки фундаментальних реформ у Латвії, включаючи криміналізацію порушень у фінансуванні передвиборчих кампаній, судові реформи, впровадження системи захисту викривачів та скасування парламентського імунітету за адміністративні правопорушення.

Паралельно з латвійським досвідом, Литва вибудувала власну модель у формі Служби спеціальних розслідувань (STT), створеної у 1997 році. Якщо спочатку STT фокусувалася виключно на правоохоронній діяльності, то з ухваленням закону про запобігання корупції у 2002 році її мандат було значно розширено за рахунок аналітичних та освітніх функцій. Нині служба здійснює антикорупційну оцінку проєктів правових актів та проводить аналіз корупційних ризиків у діяльності державних та муніципальних установ. Визначальним етапом у зміцненні незалежності STT став 2000 рік, коли службу було виведено з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ і зроблено підзвітною безпосередньо Президенту та Парламенту. Така зміна субординації допомогла захистити орган від прямого впливу виконавчої гілки влади [8].

Успіхи литовської STT у сфері превенції є досить помітними: лише за 2013 рік служба подала сім законопроектів для вдосконалення антикорупційного поля та провела експертизу понад 100 законів. Бували випадки, коли зауваження STT ставали підставою для президентського вето на сумнівні законодавчі ініціативи уряду. Водночас, як і латвійські колеги, STT стикалася з проблемою недофінансування: її бюджет скоротився з 7,2 млн євро у 2008 році до 5,2 млн євро у 2012 році. Тим не менш, у 2014 році STT мала значно більший штат (231 особа), де більшість (135 осіб) була залучена саме до слідчої роботи, що дозволяє поєднувати глибоку аналітичну превенцію з ефективним кримінальним переслідуванням [9].

Таким чином, досвід країн Балтії демонструє, що успіх антикорупційних інституцій залежить не лише від широти мандата, а й від здатності витримувати політичний тиск через механізми подвійної підзвітності та активної взаємодії з громадянським суспільством. Модель KNAB та STT підтверджує, що інтеграція превенції в правоохоронну структуру дозволяє перетворювати виявлені недоліки правової системи на конкретні законодавчі пропозиції, що є найбільш ефективним шляхом до мінімізації системної корупції в державі.

Досвід розбудови антикорупційних систем у Латвії та Литві є надзвичайно релевантним для України, оскільки вітчизняні інституції, такі як НАБУ, НАЗК та САП, концептуально базуються на подібних принципах незалежності та спеціалізації. Використання балтійських практик в українському контексті має відбуватися через посилення інституційної стійкості до політичного тиску, що є критичним аспектом для обох регіонів.

Зокрема, приклад литовської Служби спеціальних розслідувань (STT) доводить ефективність виведення антикорупційного органу з-під прямого впливу виконавчої гілки влади та надання йому підзвітності одночасно Президенту та Парламенту, що дозволяє збалансувати політичні інтереси та забезпечити операційну автономію. Для України це підкреслює необхідність захисту антикорупційної вертикалі від спроб уряду впливати на бюджетне планування або процедури призначення керівництва, оскільки будь-яка залежність від Кабінету Міністрів створює конфлікт інтересів, коли об'єктом розслідування є вищі посадові особи виконавчої влади.

Важливим елементом, який варто запозичити, є механізм «антикорупційного вето», що успішно реалізований у Литві, де висновки антикорупційного органу щодо експертизи законопроектів

стають вагомим аргументом для блокування сумнівних ініціатив на найвищому державному рівні. Посилення повноважень НАЗК у частині обов'язковості врахування їхніх зауважень під час парламентських читань могло б стати дієвим запобіжником проти законодавчого лобізму корупційних схем [1].

Крім того, українська система може інтегрувати балтійський досвід поєднання превенції та кримінального переслідування для досягнення синергетичного ефекту. Хоча в Україні ці функції розділені між різними відомствами, досвід латвійського KNAV показує, що безпосередній зв'язок між слідством та аналітичним підрозділом дозволяє швидше ідентифікувати системні прогалини в законодавстві та пропонувати зміни, засновані на реальних кейсах зловживань. Україні варто посилити міжвідомчу координацію, щоб аналітичні напрацювання НАЗК щодо ризиків у публічних закупівлях чи управлінні державними активами автоматично ставали базою для стратегічного планування розслідувань НАБУ.

Ресурсна стійкість також є ключовим уроком: приклад скорочення кадрів у KNAV через бюджетні зрізи під час кризи застерігає українську владу від використання фінансових важелів як інструменту тиску на антикорупційні органи. Закріплення стабільного фінансування за захищеними статтями бюджету та забезпечення конкурентних умов праці є єдиним способом зберегти кваліфікованих детективів та аналітиків у системі.

Нарешті, розвиток консультативних рад за прикладом Латвії може посилити українські громадські ради, перетворивши їх з органів нагляду на активних партнерів у формуванні державної антикорупційної політики. Залучення громадянського суспільства не лише підвищує легітимність антикорупційної боротьби, а й створює «громадський щит», який здатний мобілізувати міжнародну та внутрішню підтримку у періоди атак на незалежність інституцій.

Таким чином, адаптація балтійського досвіду в Україні має базуватися на тріаді: максимальна політична дистанція, технологічна інтеграція превенції з розслідуванням та непохитна фінансова автономія, що дозволить перетворити антикорупційну архітектуру з реактивного інструменту на проактивну систему захисту демократії.

**Висновки.** Комплексний аналіз становлення та розвитку антикорупційної архітектури Європейського Союзу свідчить про послідовну трансформацію підходів – від визнання корупції внутрішньою справою держав-членів до формування жорсткої наднаціональної правової вертикалі, здатної ефективно захищати фінансові інтереси та верховенство права в умовах глобальних викликів.

Сучасне антикорупційне *acquis* ЄС, що ґрунтується на Договорі про функціонування ЄС та спеціалізованих директивах, забезпечує уніфіковані стандарти превенції та кримінального переслідування, які є обов'язковими як для членів спільноти, так і для країн-кандидатів.

Важливим етапом зміцнення цієї системи стало створення Європейської прокуратури (EPPO), що ознаменувало перехід до прямого наднаціонального правозастосування, а також інтеграція ЄС у глобальний антикорупційний простір через механізми ООН та GRECO. Досвід країн Балтії, зокрема діяльність латвійського KNAV та литовської STT, наочно демонструє переваги багатфункціональних моделей, які поєднують правоохоронні функції з глибокою аналітичною превенцією та просвітництвом.

Водночас приклади цих держав підкреслюють, що ключовими чинниками успіху є інституційна незалежність, стабільне фінансування та захищеність від політичного тиску через механізми подвійної підзвітності.

Для України адаптація балтійського досвіду є критично релевантною та має базуватися на тріаді: максимальна політична дистанція антикорупційної вертикалі від виконавчої влади, технологічна інтеграція превентивних заходів із розслідуваннями та забезпечення непохитної фінансової автономії інституцій. Впровадження таких інструментів, як «антикорупційне вето» та посилення взаємодії з громадянським суспільством, дозволить перетворити вітчизняну антикорупційну систему з реактивного механізму на проактивний інструмент захисту демократичних засад і сталого розвитку держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 черв. 2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

2. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): Document 12012E/TXT. *Official Journal of the European Union*. 2012. Article 83. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
3. Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive). *Official Journal of the European Union*. 2017. L 198. P. 29–41. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj>.
4. Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41997A0625%2801%29>.
5. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*. 2003. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_framw/2003/568/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2003/568/oj/eng).
6. United Nations Convention against Corruption: Convention of 31 Oct. 2003. URL: [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf).
7. Law on Prevention and Combating of Corruption (Latvia): Law of 18 Apr. 2002. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat202617.pdf>.
8. Law on the Special Investigation Service (Lithuania): Law of 2 May 2000. No. VIII-1649. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/b7070d/pdf>.
9. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report: Document 52014DC0038. Brussels: European Commission, 2014. 41 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0038>.