

КОРУПЦІЯ І СУВЕРЕНІТЕТ: ДОСВІД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОСОЮЗУ

**ПАВЛЕНКО Віктор Степанович - провідний науковий співробітник
Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових
експертиз Служби безпеки України**

<https://orcid.org/0000-0002-8860-7696>

УДК 351

DOI 10.32782/NP.2021.2.1

Останніми роками все більше країн світу звертають увагу на питання захисту національного суверенітету ЄС, та його держави-члени не є винятком. На рівні Брюсселя, а також на рівні окремих європейських країн ведуться активні дискусії щодо стану й перспектив окремих аспектів європейської та національної безпеки, з якими тісно пов'язані питання європейської ідентичності. Питання антикорупційної політики Європейського Союзу як союзу європейських країн складне не тільки по суті, але також через надто запутану структуру і складність форм такого об'єднання. Сьогодні ми маємо справу з трьома єдиними рівнями європейських країн: Європейським Союзом, Шенгенською зоною та Єврозоною. На сьогодні в Європейському Союзі не відпрацьовано уніфікований механізм політичного та правового регулювання. Це зумовлено насамперед слабкою політичною інтеграцією країн Євросоюзу. Але основна причина полягає у відсутності перманентних домовленостей між країнами-членами про створення такого механізму. У статті міститься тлумачення корупції, прийнятне для ЄС; визначено форму корупції у трьох рівнях європейських країн; наголошено на політичних та правових аспектах антикорупційної діяльності ЄС; ці приклади ілюструють ефективність та слабкі сторони антикорупційної діяльності ЄС у сфері корупційної політики. Оскільки Європейський Союз не має єдиного антикорупційного закону, кримінальна відповідальність ні юридичних, ні фізичних осіб не передбачена. У зв'язку

з цим Європейський Союз використовує стандарти кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, прийняті в документах Європейської Комісії та ООН. Ефективність антикорупційної політики ЄС висвітлюється у статті як залежна від інкорпорації антикорупційних заходів у загальному процесі реформ ЄС. Автор доходить висновку, що ЄС веде активну боротьбу з корупцією, яка приносить відчутні результати.

Ключові слова: Єврозона, корупція, Європейський Союз, корупційний злочин, антикорупційний закон, антикорупційна діяльність, Рада Європи.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Країни Євросоюзу ретельно захищають свої суверенні права в таких сферах, як управління державними фінансами та боротьба з корупцією. Країни лише трохи відкривають ці сфери для інститутів ЄС, коли мова заходить про програми, що фінансуються за участю загального бюджету. Євросоюз, у свою чергу, змушений діяти без шкоди для принципів невтручання у внутрішні справи, шукає шляхи для підвищення ефективності бюджетних витрат ЄС та недопущення фінансових злочинів. Для цього вживаються заходи за чотирма напрямками: політико-правова підтримка боротьби з корупцією, шахрайством, іншими фінансовими злочинами; децентралізація

процесу прийняття розподільних рішень; багаторівневе управління фінансами; жорсткі вимоги до країн-кандидатів на вступ до Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття

Питання правової регламентації захисту національного суверенітету ЄС та його держав-членів, його стан та перспективи розвитку, теоретико-методологічні основи досліджуваної проблеми висвітлено в наукових працях вітчизняних і зарубіжних авторів, таких як, В. Бебик, О. Голобуцький, В. Горбатенко, Я. Жаліло, О. Зоценко, І. Колідушко, А. Колодюк, А. Кудряченко, Е. Лемберг, Б. Парахонський, М. Роуз, Ф. Фукуяма, С. Чукут, Г. Яворська та інші. Окремі аспекти феномену антикорупційної політики, механізму її реалізації та розвитку досліджували такі відомі науковці, як А. Бандурка, М. Бондаренко, М. Бургшталлер, А. Гуров, В. Ісправников, В. Куликов, В. Ларичев, В. Мандибур, І. Мезенцева, С. Симов'ян, Е. де Сото, П. Спіро, Є. Стрельцова, О. Турчинов, Ф. Фельдбругге, В. Фельзенбаум, В. Шохін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Мета дослідження полягає у проведенні комплексного наукового аналізу процесу реалізації антикорупційної політики, а також розробці практичних рекомендацій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Серед викликів світової спільноті на сьогодні особливо проблемним залишається питання боротьби з корупцією. Набуваючи нових проявів, корупція проникає в усі сфери життя, тим самим завдаючи шкоди державі. Згідно з оцінками Світового банку, щорічно у світі на корупцію витра-

чається один трильйон доларів, ще більшу небезпеку становить тісний зв'язок корупції та організованої злочинності. Ці явища становлять симбіоз, доповнюють один одного, тим самим підвищуючи стійкість їхньої діяльності.

Світова спільнота, стурбована тенденціями розвитку корупції, всіляко намагається протистояти цьому явищу, у зв'язку з цим проводяться обговорення, приймаються міжнародні стандарти й механізми боротьби з корупцією. Однак, здебільшого боротьба з корупцією здійснюється локально, на національному рівні, оскільки процес інтеграції держав у цьому питанні протікає повільно. Крім того, серед прийнятих міжнародних документів акти декларативного характеру кількісно перевершують загальнообов'язкові документи. Також серйозною перешкодою є проблеми з уніфікацією законодавства про відповідальність за корупцію.

Перші кроки на рівні Європейського союзу у сфері політико-правової підтримки боротьби з корупцією були зроблені ще в 1990-і рр. Серед них – Конвенція про захист фінансових інтересів Європейського співтовариства і два протоколи до неї (1995 – 1997 рр.); Конвенція про боротьбу проти корупції серед функціонерів Європейського Співтовариства і функціонерів держав – членів Європейського Союзу (1997 р.); Спільний план дій щодо запобігання корупції в приватному секторі (1998 р.); рішення Європейської комісії про створення Європейського бюро з боротьби з шахрайством (EuropeanAnti-FraudOffice) (1999 р.).

Серед недавніх заходів слід згадати Рішення Європейської комісії про випуск раз на два роки антикорупційних звітів і Рішення про створення власної системи моніторингу (2011 р.); Перший антикорупційний звіт, що містить індивідуальні рекомендації для країн-членів (2014 р.) [1]; Рішення щодо заснування Європейської прокуратури для розслідування справ, пов'язаних із фінансовими махінаціями, корупцією і неправомірним використанням бюджетних коштів, прийняте 16 державами-членами в 2017 р.; Директива Ради та Парламенту про кримінальне переслі-

дування злочинів, які зачіпають фінансові інтереси ЄС (директива PIF) (2017 р.) [2]. Більшість заходів носить рекомендаційний характер, а тому не може кардинально змінити хід боротьби з корупцією. У самих же рекомендаціях Євросоюз приділяє увагу лише деяким аспектам проблематики; наприклад, поза його увагою залишаються питання фінансування політичних партій та європейських інститутів [3; с. 321]. Децентралізація – наріжний камінь європейського інтеграційного процесу – означає право влади та регіонів розпоряджатися ресурсами, переданими їм від структурних фондів загального бюджету ЄС [4; с. 191]. Її прихильники стверджують, що близькість процесу прийняття рішень до громадян може спонукати їх брати участь у суспільному житті і впливати на місцевих посадових осіб [5; с. 288], сприяючи усуненню корупції.

Однак багато досліджень показало низьку ефективність децентралізації в боротьбі з корупцією. Експерти покликаються на сотні випадків фаворитизму, використання анонімної власності, хабарництва, шахрайства, розтрат, задокументованих антикорупційними неурядовими організаціями та журналістськими розслідуваннями. Нагадаємо, що кошти структурних фондів (Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду) орієнтовані на 34% громадян ЄС і становлять 0,36% від ВВП ЄС, а для таких країн, як Угорщина чи Польща, вони ще більш значні – 2,3% і 2,1% від їхнього валового національного доходу [6; с. 1972].

При цьому питання боротьби з витратами фінансових трансфертів не обмежується країнами Центральної та Східної Європи (ЦСЄ). Політологи стверджують, що ефективність так званої політики згуртування була низькою ще до розширення ЄС на Схід. Проблеми з ефективним перерозподілом коштів бюджету Євросоюзу були очевидні і на «вході» в цю систему, і на «виході».

Формування видаткової частини бюджету – результат переговорів представників національних урядів, тому експерти дійшли висновку, що політика не робить

істотного впливу на розвиток дотаційних країн і регіонів; зате фінансовий трансферт на користь країн із низьким рівнем соціально-економічного розвитку допомагає отримати їхню згоду в більш глибоких інтеграційних процесах. Говорячи прямо, країни віддають свої голоси за інтеграційні закони в обмін на гроші із загального бюджету. Яскравим прикладом такої «трансферної інтеграції» є, на жаль, і Україна.

Національні органи влади, відповідальні за розподіл коштів регіонам, які цього потребують, повинні виходити з одержаних заявок про допомогу й повинні діяти відповідно до соціально-економічної необхідності. Однак дані за 2000-і рр. показують, що політично лояльні національним урядам регіони отримували значно більше трансфертів (у середньому на 300 євро в рік у розрахунку на душу населення), ніж регіони, у керівництві яких були представники опозиційних партій [7].

Загалом у період 2019 – 2021 рр. European Anti-Fraud Office винесла понад п'ятсот рекомендацій державам-членам. Приблизно половина з них стала підставою для обвинувального висновку в суді. Щорічно European Anti-Fraud Office рекомендує до повернення в загальний бюджет від 0,5 до 1 млрд євро. Це менше 1% від загального бюджету. Однак, за даними Рахункової палати, ці суми занижені приблизно в чотири рази в силу того, що наднаціональна система перевірки покладається на дані, надані державами-членами. Недавнє дослідження показало, що доступ держав – членів Євросоюзу з низьким рівнем соціально-економічного розвитку до загального бюджету зміцнив корупцію в їхніх владних структурах. Експерти навіть провели аналогію з «ресурсним прокляттям» (коли постійна присутність цінного природного ресурсу парадоксально ускладнює економічне зростання) з тією лише різницею, що таким гарантованим доходом країн південної, центральної та східної Європи стала допомога з бюджету Євросоюзу. Наприклад, у рамках Програми прикордонного співробітництва Угорщини та Румунії в 2017 – 2019 рр. 25 – 50 млн євро були витрачені на будівництво доріг, які нікуди не

ведуть; через складну систему державних закупівель та субпідряду «успішним» підрядником стала угорська дорожня компанія Duna Aszfalt Kft. [8; с. 261].

Ще одна компанія – EliosInnovatívLtd, співвласником якої є Їшва Тіборц та зять прем'єр-міністра Угорщини, збільшила свій оборот на кілька мільйонів євро. Її успіх полягав у 19-ти виграних проєктах громадського освітлення, з яких не менше ніж у восьми випадках компанія була єдиним учасником торгів. У доповіді European Anti-Fraud Office регулярно включаються розслідування за фактами надання владою і компаніями різних країн Євросоюзу неправдивої інформації про кількість і, отже, вартість використовуваних матеріалів і устаткування при закупівлях, профінансованих із загального бюджету. Так, за результатами розслідування Греції, що представила недостовірні дані про виробництво оливкової олії (у п'ять разів перевищили реальні), було рекомендовано повернути 374 тис. євро, випланих у вигляді субсидій з сільськогосподарського фонду загального бюджету Євросоюзу. Кілька мільярдів євро, виділених Калабрії, одному з найпроблемніших районів Італії, просто зникли разом з її фірмами-підрядниками [9].

Тему корупції в бюджетних фінансах було порушено в 2018 р. у великому огляді на замовлення Єврокомісії [11]. Одна з рекомендацій звіту – відмовитися від фінансової підтримки депресивних регіонів і перейти до соціальних контрактів між ЄС і громадянами. Такі контракти могли б кардинально вирішити проблему корупції, забезпечили б мінімальний гарантований дохід населенню і вирішення проблеми бідності. Однак рекомендація була відкинута Комісією.

Оригінальний своєю простотою спосіб протидії корупції – багаторівневе управління програмами, що практикується досить давно (з 1989 р). Його зміст полягає в підключенні до фінансування декількох партнерів, зокрема міжнародних фінансових організацій. На виході, відповідно, створюється можливість для незалежного зовнішнього аудиту й легального втру-

чання у фінансову сферу. Звісно ж, це найбільш ефективний спосіб запобігання корупції та порушень. Однак і тут не все очевидно.

Національні органи державної влади повинні бути зацікавлені в діях щодо запобігання й виявлення порушень і шахрайства на будь-якому етапі управління фінансами, які надходять із фондів Євросоюзу. Справа в тому, що ризик бути обвинуваченим налаштовує на належне врядування. Виявлені незалежними організаціями, зокрема НПО, журналістами, Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), афілійованими структурами допомоги при оформленні заявок на субсидії з фондів (наприклад, Джаспер), іншими МФО, шахрайські операції з фінансами з бюджету Євросоюзу можуть сприяти прийняттю рішень про повернення виданих коштів або про фінансові санкції.

Якщо виконавцю проєкту не вдасться забезпечити погашення суми, надміру сплаченої в результаті виявленого порушення, держава-член, на території якого перебуває бенефіціар, зобов'язана відшкодувати суму. Виникає парадокс: по-перше, корумповані уряди не прагнуть залучати МФО до співфінансування програм регіонального розвитку; по-друге, виникає риторичне питання: чи не тому в кредитах ЄІБ різко скорочується частка програм регіонального розвитку.

Нині Єврокомісія планує впровадити технологію багаторівневого управління в партнерські угоди з країнами й регіонами світу. Поставлено мету включати положення щодо боротьби з корупцією в усі майбутні торговельні угоди, починаючи з переговорів у сфері інвестиційного партнерства й закінчуючи будь-якими формами угод про асоціацію. Амбіційність задуму полягає в можливості моніторингу діяльності, пов'язаної з держзамовленнями або державною фінансовою допомогою, а також контролю внутрішніх реформ, спрямованих на досягнення мети – верховенства закону. Натомість ЄС пропонує торгівлі преференції.

На сьогодні вони можуть бути дані країнам, які ратифікували й реалізують міжна-

родні конвенції, що стосуються належного управління, включаючи Конвенцію ООН проти корупції. Поки рано судити про успішність задуму. Однак не можна й недооцінювати Євросоюз, керівництво якого наполегливе в реалізації своїх ідей.

У рамках проекту Сьомої рамкової програми ЄС профінансовано спеціальний проект «Anti-corruption», присвячений підвищенню ефективності боротьби з корупцією та пошуку нових політтехнологій у цій сфері.

У процесі підготовки до розширення ЄС розробив систему жорстких критеріїв відбору країн-кандидатів. Зокрема, його антикорупційна політика щодо кандидатів також відрізняється вимогливістю [12; с. 103], що різко контрастує з політикою щодо чинних членів союзу (де між інститутами ЄС та країнами-членами діє чіткий поділ компетенцій, і ЄС зводить свою участь до загальних принципів і рекомендацій). Таким чином, він дуже близько підійшов до сфер, що належать до компетенційного суверенітету держав.

Зокрема, в Угодах про партнерство, спрямованих на приєднання країн Центральної і Східної Європи до Євросоюзу, було вказано на необхідність розробки національних антикорупційних програм, ратифікації міжнародних конвенцій у сфері протидії корупції, введення кодексів поведінки для державних службовців і в приватному секторі, розкриття інформації про майно державних службовців, впровадження законів щодо захисту викривачів корупції і прозорого фінансування політичних партій.

Спеціальна експертна група стежила за тим, як країни-кандидати виконують вимоги, результати публікувалися в регулярних доповідях. У країнах-кандидатах було створено національні бюро з боротьби з шахрайством при сприянні European Anti-Fraud Office. У 2005 р. до вимог до країн-кандидатів додано ще одну главу – № 23, присвячену реформуванню судової системи, оцінці її незалежності, а також дотриманню принципу верховенства права та захисту основних прав і свобод.

Однак як тільки держави стають повноправними учасниками Європейського Со-

юзу, політичний вплив на них знижується до мінімуму, передбаченого в установчих договорах. У результаті падає й чиновницька дисципліна. Наведемо окремі факти. У 2006 р. парламент Словенії відхилив створення антикорупційної комісії; міністр юстиції М. Маковей відсторонена від посади після вступу Румунії в ЄС у 2007 р. (вона була призначена на цю посаду в 2004 р і стала ініціатором антикорупційних реформ в Румунії, зокрема вимагала незалежності національного антикорупційного органу та проведення перевірок доходів парламентарів і державних службовців) [14]. У 2018 р. через виявлені випадки шахрайства ЄС заморозив доступ Болгарії до фінансової допомоги, а також відмовив в акредитації двох національних агентств, відповідальних за реалізацію фінансових коштів за програмою ФАРЕ (PHARE) [15; с. 203].

Висновки з цього дослідження й перспективи подальших досліджень у цьому напрямі

Отже, простежується активність європейських інститутів щодо створення технології втручання в одну з чутливих сфер відповідальності держави – боротьбу з корупцією, а саме: Євросоюз конструює наднаціональну антикорупційну політику. Європейським інституціям вдалося сформулювати власний порядок денний і інструментарій у боротьбі з корупцією, головним чином у сфері своїх фінансових інтересів. Разом з тим, наукові дослідження та офіційні джерела свідчать, що всі способи протидії корупції та фінансовим порушенням, що використовуються Євросоюзом, не приносять бажаного ефекту. Обмежені результати досяжні в разі залучення незалежних партнерів до участі в перерозподільних програмах загального бюджету. Розширення ЄС на схід підтвердило, що Євросоюз не здатний серйозно впливати на проблему корупції в державах-членах. Отримані результати говорять також не на користь загального бюджету і європейської системи фінансового перерозподілу. На сьогодні вона не може гарантувати цілкове використання коштів, призначених

для модернізації, у державах-членах ЄС. У корумпованих суспільствах, до яких, на жаль, належать і країни ЄС, такі методи призведуть до більшого навантаження на споживачів замість очікуваної модернізації.

Література

1. Commission Decision. Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment («EU Anti-corruption Report»). Official Journal, C 3673 final, 2011; (дата звернення 13.03.2021р.)

2. Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report. COM, 2014. 38 final. (дата звернення 13.03.2021р.)

3. Agarwal, A, Maiti, D (2020) ICTs and effectiveness of governance: A cross-country study. In: Maiti D, Castellacci F and Melchior A (eds) Digitalisation and Development. Singapore: Springer, 321–343.

4. Akbar, Y, Vujić, V (2014) Explaining corruption: The role of national culture and its implications for international management. *Cross Cultural Management* 21(2): 191–218.

5. Andris Zimelis. (2020) Corruption research: A need for an integrated approach. *International Area Studies Review* 23:3, pages 288-306.

6. Lenka Veselovská, Ján Závadský, Zuzana Závadská. (2020) Mitigating bribery risks to strengthen the corporate social responsibility in accordance with the ISO 37001. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 27:4, pages 1972-1988.

7. Alves LG, Mangioni G, Cingolani I, Rodrigues FA, Panzarasa P, Moreno Y (2019) The nested structural organization of the worldwide trade multi-layer network. *Sci Rep* 9(1):2866

8. Uberti L. (2016). The ‘sociological turn’ in corruption studies: Why fighting graft in the developing world is often unnecessary, and sometimes counterproductive. *Progress in Development Studies*, 16(3), 261–277.

9. Annual activity report 2018 - European Anti-Fraud Office URL:https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-european-anti-fraud-office_en (дата звернення 13.03.2021р.)

10. Heath A., L. Richards, and N-D. de Graaf (2016). Explaining Corruption in the Developed World: The Potential of Sociological Approaches. *Annual Review of Sociology*, 42: 51–79.

11. Anti-corruption provisions in EU free trade and investment agreements: Delivering on clean trade. European Parliament's Committee on International Trade. 2018. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603867/EXPO_STU\(20_18\)_603867_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603867/EXPO_STU(20_18)_603867_EN.pdf)(дата звернення 13.03.2021р.)

12. Capasso S., and L. Santoro (2018). Active and passive corruption: Theory and evidence, *European Journal of Political Economy*, 52, 103–119.

13. World Bank. 2019. The World Bank Annual Report 2019: Ending Poverty, Investing in Opportunity (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/156691570147766895/The-World-Bank-Annual-Report-2019-Ending-Poverty-Investing-in-Opportunity> (дата звернення 13.03.2021р.)

14. Abdulhadi, H. (2017). A Profile of the Talibans' Propaganda Tactics. *Huffingtonpost*: NY. (Online) Available: https://www.huffingtonpost.com/abdulhadi-hairan/a-profile-of-the-talibans_b_442857.html (дата звернення 13.03.2021р.)

15. Gorta, A. (2016). Corruption Risk Areas and Corruption Resistance. In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, & F. Galtung (Eds.) *Measuring Corruption*, (pp. 203-219). Burlington: Ashgate.

CORRUPTION AND SOVEREIGNTY: ANTI-CORRUPTION POLICY EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION

In recent years, more and more countries worldwide pay attention to the issue of protecting the EU national sovereignty, and its member states are no exception. At the level of Brussels, as well as at the level of individual European countries there are active discussions on the state and prospects of individual aspects of European and national security, which are closely related

to European identity. The issue of an anti-corruption policy of the European Union as an alliance of European countries is difficult not only in its essence, but also through a very confusing structure and complexity of forms of such an association. Today we are dealing with three single levels of European countries: European Union, Schengen Zone and Eurozone. Today, a unified mechanism of political and legal regulation has not been worked out in the European Union. This is primarily due to the weak political integration of the countries of the European Union. But the main reason is the absence of permanent agreements between member states on the creation of such a mechanism. The article suggests the interpretation of corruption, acceptable to the EU; determines the form of corruption in three levels of European countries; emphasizes the political and legal aspects of the EU anti-corruption activity;

these examples illustrate the efficiency and weaknesses of the EU anti-corruption system in the field of corruption policy. Since the European Union does not have a single anti-corruption law, criminal liability of neither legal nor individuals are provided. In this regard, the European Union uses a criminal liability standards for corruption offenses adopted in the European Commission and the UN documents. The effectiveness of the EU anti-corruption policy is highlighted in the article as dependent on the incorporation of anti-corruption measures in the general process of EU reforms. The author concludes that the EU is actively fighting corruption that brings tangible results.

Key words: Eurozone, corruption, European Union, corruption offence, anti-corruption law, anti-corruption activities, European Council.