

УДК 321.022:343

DOI <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-81-4-1-11-14>

Бочарова Наталія Василівна,

доктор юридичних наук

(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9256-9493>



Шкабаро Вероніка Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент

(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7105-6170>



Палєєва Юлія Сергіївна

(Університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпро)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-828-1425>



ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Статтю присвячено новітнім тенденціям у протидії корупції в Європейському Союзі. Йдеться про системну практику укладання так званих Пактів доброчесності (Integrity Pacts), націлених на встановлення громадського контролю за діяльністю Структурних фондів та Фонду згуртування Європейського Союзу. Пакти доброчесності – це інноваційний інструмент, який включає моніторинг з боку громадянського суспільства окремих проєктів, які фінансуються з бюджету ЄС, щоб захистити фонди ЄС від ризиків шахрайства та корупції, а також підвищити прозорість та підвітність. Аналіз змісту пактів доброчесності показує, що це одночасно формалізований і підписаний документ, а також методологічний підхід до публічних контрактів, який зобов'язує замовників та учасників торгів дотримуватися найкращої практики та максимальної прозорості. Третій актор, як правило, – організація громадянського суспільства, що стежить за процесом та взятими сторонами на себе зобов'язаннями. Передбачено призначення спеціального спостерігача або моніторингової групи з необмеженим доступом до всіх зустрічей і матеріалів, документів, а також публікація деяких або всіх документів і результатів оцінювання. Обов'язковими є громадські слухання та обговорення тендерної пропозиції. Робиться висновок, що у ЄС була сформована унікальна система протидії корупції із залученням представників громадянського суспільства. Цей досвід може бути корисним для України, де проблема боротьби з корупцією є вельми актуальною.

Ключові слова: протидія корупції, громадянське суспільство, Європейський Союз, публічні закупівлі.

Постановка проблеми. У сучасних умовах особливої актуальності для України має досвід боротьби з корупцією у світовій практиці, в тому числі у Європейському Союзі, зважаючи на вибраний нашою дер-

жавою європейський вектор розвитку. У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони наголошено, що «верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією ... є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». Європейський Союз розглядає корупцію як загрозу верховенству права, стабільності демократичних інститутів, правам і свободам людини, соціальному і економічному прогресу і відносить цю проблему до числа найбільш актуальних.

Шахрайство та корупція становлять серйозну загрозу безпеці та фінансовим інтересам Європейського Союзу (ЄС). Захист цих інтересів є пріоритетом для інститутів ЄС як для того, щоб найкращим чином використовувати гроші платників податків, так і для боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, для яких корупція є благодатним ґрунтом.

Правовою основою для боротьби з шахрайством та будь-якою іншою незаконною діяльністю, що стосується фінансових інтересів ЄС, є стаття 325 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), який ставить перед ЄС та державами-членами ЄС завдання щодо захисту бюджету ЄС. На рівні ЄС діє Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF: European Anti-Fraud Office), яке розслідує шахрайство з бюджетом ЄС, корупцію та серйозні неправомірні дії у європейських установах, а також розробляє політику боротьби з шахрайством для Європейської комісії.

Європейська прокуратура була встановлена Регламентом (ЄС) 2017/1939 і є першим органом ЄС, уповноваженим проводити кримінальні розслідування та переслідувати у судовому порядку шахрайство та корупцію, що стосуються фінансових інтересів ЄС.

Європейська комісія бореться з корупцією як на рівні ЄС, так і на міжнародному рівні, зокрема через Генеральні директорати з міграції та внутрішніх справ, а також з питань юстиції та захисту прав споживачів. У ЄС визнають, що корупція створює невизначеність у бізнесі, знижує рівень інвестицій та перешкоджає створенню єдиного ринку в його безперервній роботі. Найголовніше, це підриває довіру до урядів, громадських інститутів та демократії загалом.

Інститути ЄС прагнуть:

- упорядкувати та модернізувати набір правових норм, що впливають на корупцію;
- стежити за розвитком подій щодо боротьби з корупцією в державах-членах у рамках європейського семестру;
- підтримувати реалізацію національних заходів щодо боротьби з корупцією за допомогою фінансування, технічної допомоги та обміну досвідом.

Законодавство ЄС визнає корупцію «євразлочинном», зараховуючи її до особливо тяжких злочинів транскордонного характеру, вона дозволяє встановити мінімальні правила визначення кримінальних злочинів та санкцій у сферах, що підлягають гармонізації. Це застосовується, коли зближення кримінальних законів держав-членів є необхідним для забезпечення ефективної реалізації політики ЄС у цій галузі. Європейським парламентом та Радою Європейського Союзу ухвалено Директиву (ЄС) 2017/1371 про боротьбу з шахрайством щодо фінансових інтересів ЄС засобами кримінального права.

Оскільки корупція визначена серед особливо тяжких злочинів у ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування ЄС, на цій основі у Європейському Союзі був сформований антикорупційний блок спеціальних нормативних актів і створений інституційний механізм для реалізації норм по боротьбі з корупцією [1]. Тим не менш нещодавно

опитування Євробарометру (2022 р.) показало, що 68% жителів ЄС вважають, що корупція все ще широко поширена в їхній країні [2].

Одночасно із загальносоюзним рівнем заходи по протидії корупції були розроблені на рівні регіональної політики ЄС, яка являє собою систему цілеспрямованої диференційованої підтримки регіонального розвитку [3].

Аналіз наявних досліджень і публікацій. Європейський досвід запобігання та протидії корупції аналізувався в низці робіт вітчизняних та зарубіжних авторів, серед яких – дослідження Н. Ахтирської, Т. Гжибовської, О. Мельника, О. Новікова, Б. Романюка, Н. Лорд, Б. Логмана (Loughman), Р. Сайбері та інших. Але сюжети щодо залучення громадянського суспільства у системну боротьбу з корупцією і шахрайством у ЄС не отримали висвітлення.

Метою статті є аналіз новітніх явищ антикорупційної політики Євросоюзу, в основу яких були покладені методологічні підходи, пов'язані із залученням громадянського суспільства до протидії корупції і шахрайства.

Виклад основного матеріалу. У період з 2014 по 2020 рік ЄС інвестував 325 мільярдів євро для забезпечення зростання та створення робочих місць, а також для подолання змін клімату, енергетичної залежності та соціального відчуження [4]. Зрозуміло, що такі великі фінансові потоки потребують ретельного контролю за їх використанням.

У цьому плані ЄС звернувся до практики укладання так званих *Пактів доброчесності (Integrity Pacts)*, націлених на встановлення громадського контролю за діяльністю Структурних фондів та Фонду згуртування Європейського Союзу.

Корупція у сфері державних і муніципальних закупівель завдає шкоди громадським інтересам, підриває суспільну довіру та негативно впливає на життя людей. *Пакти доброчесності* – це інноваційний інструмент, який включає моніторинг з боку громадянського суспільства окремих проектів, які фінансуються з бюджету ЄС, щоб захистити фонди ЄС від ризиків шахрайства та корупції, а також підвищити прозорість та підзвітність.

Пакти доброчесності були розроблені як інструмент запобігання корупції в державних контрактах завдяки зусиллям Transparency International – міжнародної неурядової організації, яка базується в Берліні (Німеччина) і була заснована у 1993 році. Її некомерційна мета – вживати заходів щодо боротьби зі світовою корупцією за допомогою антикорупційних заходів громадянського суспільства та запобігання злочинній діяльності, що виникає внаслідок корупції [5].

Свою назву *Пакти доброчесності* отримали завдяки концепції доброчесності бізнесу, розробленої в рамках *Організації економічного співробітництва і розвитку*, куди входить більшість держав-членів Європейського Союзу [6].

Пакт про доброчесність – це одночасно формалізований і підписаний документ, а також методологічний підхід до публічних контрактів, який зобов'язує замовників та учасників торгів дотримуватися найкращої практики та максимальної прозорості. Третій актор, як правило, – організація громадянського суспільства, що стежить за процесом та взятими сторонами на себе зобов'язаннями. Передбачено призначення спеціального спостерігача або моніторингової групи з необмеженим доступом до всіх зустрічей і матеріалів, документів, а також публікація деяких або всіх документів і результатів оцінювання. Обов'язковими є громадські слухання та обговорення тендерної пропозиції [7].

Пакти про доброчесність існують з 1990-х років. Вони допомагають економити гроші платників податків, забезпечують ефективне постачання для інфраструктурних проєктів та інших громадських робіт, закривають шляхи для незаконного отримання вигоди. *Пакти доброчесності* можна використовувати в різноманітних ситуаціях. Їх можна застосовувати для будівельних контрактів, договорів поставки, контрактів на інженерні, архітектурні та інші консультації, державні дозволи, ліцензії чи концесії, або на послуги, що регулюються державою (наприклад, телекомунікаційні послуги, послуги водопостачання чи вивезення сміття), програми приватизації державного майна, інші договори про надання послуг [8].

Актуальність використання такої форми запобігання корупції і шахрайства підтверджуються щорічними звітами OLAF (European Anti-Fraud Office), де фіксуються непоодинокі випадки маніпулювання процесами закупівель, завищення цін на товари та послуги з метою отримання незаконних прибутків. У Звіті 2021 р. відзначені факти штучного завищення вартості робіт, використання робочої сили без укладання трудових договорів, наявність субпідрядників, які фактично виконували роботи з нижчими витратами [9].

У 2016 р. в 11 державах-членах ЄС (Португалії, Греції, Італії, Латвії, Литві, Польщі, Чехії, Угорщини, Румунії, Болгарії, Словенії) було підписано 18 таких Пактів [10].

Цей пілотний проєкт включив широкий спектр заходів: від захисту від повеней та будівництва доріг до будівництва трамвайів. Процедура підписання полягає в такому: економічний оператор, який претендує на контракт, підписує із замовником *Пакт доброчесності*, в якому обіцяє утримуватися від корупційних дій. Для забезпечення підзвітності та легітимності такий пакт підкріплюється договором з організацією громадянського суспільства, зобов'язуючим її стежити за тим, щоб усі сторони виконували свої зобов'язання.

Юридично обов'язковий, *Пакт доброчесності* зобов'язує всі сторони дотримуватися найкращої практики боротьби з корупцією протягом строку дії договору та дозволяє громадським організаціям переконатися, що це відбувається насправді. Моніторингові органи слідкують за всім процесом закупівель – від розробки

тендера до виконання договору. Вони зобов'язують до максимальної прозорості, а всі звіти та результати моніторингу постійно публічно публікуються.

За роки існування практики укладання *Пактів доброчесності* підтверджена їх ефективність, визнано, що вони сприяють викориненню корупції та підвищенню суспільної довіри до проєктів, які користуються фінансами ЄС. Для найбільш сумлінних учасників програми укладання *Пактів доброчесності* Генеральний директорат Єврокомісії, який відповідає за проведення регіональної політики, запровадив спеціальну премію за видатні досягнення в галузі «відкритого належного управління».

Практика використання *Пактів доброчесності* у ЄС буде продовжена, зважаючи на прийняття рекордного бюджету ЄС на 2021–2027 рр. у сумі 1.8 трл. євро. Її інституціоналізації будуть сприяти розроблені для урядів країн-членів ЄС методичні рекомендації і довідники (The Integrity Pact Toolbox) щодо окремих аспектів укладання і реалізації *Пактів доброчесності* [11], а також розпочате систематичне навчання урядовців ЄС (Training on Integrity Pacts) у цій царині.

Висновки. Отже, в ЄС була сформована унікальна система протидії корупції із залученням представників громадянського суспільства. Вироблений гнучкий інструмент для підвищення прозорості та справедливості державних і муніципальних закупівель та зниження корупційних ризиків. Цей досвід може бути корисним для України, де проблема боротьби з корупцією вельми актуальна. В цьому плані варто звернути увагу на проблеми залучення громадянського суспільства в Україні до боротьби з корупцією, визначені в Указі Президента України «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» (Документ 272/2015 чинний, поточна редакція від 15.05.2015). Йдеться про сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції. Подібна постановка питання відповідає європейським трендам антикорупційних заходів і повинна бути поглиблена й активно впроваджена у практику на шляху євроінтеграції України.

Список використаних джерел

1. Fraud and corruption – EUR-Lex – European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/fight_against_fraud.html?root_default=SUM_1_CODED%3D22.
2. Is corruption really getting worse in Europe or are perceptions all wrong? URL: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/08/18/is-corruption-really-getting-worse-in-europe-or-are-perceptions-all-wrong>.
3. Europe 2020 objectives: EU priorities & regional policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy/2604.html?root=2604.
4. Euro-Lex. Regional Policy. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy.html?root_default=SUM_1_CODED=26&locale=en.
5. Transparency International. Integrity Pacts. URL: https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5.
6. OECD. Business Integrity in Eastern Europe and Central Asia. URL: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/business-integrity-in-eastern-europe-and-central-asia.htm>.
7. Geneva Centre for Security Sector Governance. Security Sector. Integrity Pacts. URL: <https://securitysectorintegrity.com/best-practices/integrity-pacts/>.
8. Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds. URL: <https://www.transparency.org/en/projects/integritypacts>.
9. Twenty-second report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2021. URL: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf.
10. Conference “Integrity Pacts – Safeguarding EU Funds”, Brussels, 5 May 2022. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/integrity_pacts/.
11. Integrity Pacts. The Integrity Pact Toolbox. URL: [policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

References

1. Fraud and corruption – EUR-Lex – European Union. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/against_fraud.html?root_default=SUM_1_CODED%3D22.
2. Is corruption really getting worse in Europe or are perceptions all wrong? Retrieved from: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/08/18/is-corruption-really-getting-worse-in-europe-or-are-perceptions-all-wrong>.
3. Europe 2020 objectives: EU priorities & regional policy. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy/2604.html?root=2604.
4. Euro-Lex. Regional Policy. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/regional_policy.html?root_default=SUM_1_CODED=26&locale=en.
5. Transparency International. Integrity Pacts. Retrieved from: https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5
6. OECD. Business Integrity in Eastern Europe and Central Asia. Retrieved from: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/business-integrity-in-eastern-europe-and-central-asia.htm>.
7. Geneva Centre for Security Sector Governance. Security Sector. Integrity Pacts. Retrieved from: <https://securitysectorintegrity.com/best-practices/integrity-pacts/>.
8. Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds. Retrieved from: <https://www.transparency.org/en/projects/integritypacts>.
9. Twenty-second report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2021. Retrieved from: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf.
10. Conference “Integrity Pacts – Safeguarding EU Funds”, Brussels, 5 May 2022. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/integrity_pacts/.
11. Integrity Pacts. The Integrity Pact Toolbox. Retrieved from: [policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://www.transparency.org/en/policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

Bocharova Natalia,

Doctor of Legal Sciences

*(Alfred Nobel University, Dnipro)*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9256-9493>**Shkabaro Veronika,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

*(Alfred Nobel University, Dnipro)*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7105-6170>**Paleeva Yulia***(Alfred Nobel University, Dnipro)*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-828-1425>

THE USE OF THE POTENTIAL OF THE CIVIL SOCIETY IN COMBATING CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION

The article deals with the latest trends in combating corruption in the European Union. We are talking about the systematic practice of concluding so-called Integrity Pacts aimed at establishing public control over the activities of the Structural Funds and the Cohesion Fund of the European Union. Integrity Pacts are an innovative tool that includes civil society monitoring of individual projects financed from the EU budget to protect EU funds from the risks of fraud and corruption, as well as to increase transparency and accountability. Analysis of the content of integrity pacts shows, that it is both a formalized and signed document, as well as a methodological approach to public contracts that obliges customers and bidders to adhere to best practices and maximum transparency. A third actor, usually a civil society organization, monitors the process and the commitments made by the parties. Provision is made for the appointment of a special observer or monitoring group with unlimited access to all meetings and materials, documents, as well as the publication of some or all documents and evaluation results. Public hearings and discussion of the tender offer are mandatory.

In 2016, 18 such Pacts were signed in 11 EU member states (Portugal, Greece, Italy, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Hungary, Romania, Bulgaria, Slovenia). This pilot project included a wide range of measures, from flood protection and road construction to tram construction. Over the years of the practice of concluding Integrity Pacts, their effectiveness has been confirmed, and it is recognized that they contribute to the eradication of corruption and increase public trust in projects that use EU finances. For the most conscientious participants of the Integrity Pacts program, the Directorate General of the European Commission, which is responsible for the implementation of regional policy, introduced a special award for outstanding achievements in the field of “open good governance”.

The practice of using Integrity Pacts in the EU will be continued, taking into account the adoption of a record EU budget for 2021–2027 in the amount of 1.8 trillion euro. Its institutionalization will be facilitated by methodological recommendations and handbooks (The Integrity Pact Toolbox) developed for the governments of EU member states on certain aspects of concluding and implementing Integrity Pacts, as well as the systematic training of EU government officials (Training on Integrity Pacts) in this area.

It is concluded that a unique anti-corruption system was formed in the EU with the involvement of representatives of civil society. This experience can be useful for Ukraine, where the problem of fighting corruption is very urgent.

Key words: anti-corruption, civil society, European Union, public procurement.

Надіслано до редколегії 12.11.2022