

РУДІК Надія Михайлівна

канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ORCID: 0000-0002-8535-075X

ПОЛІТИКА ЄС У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ

Розглядаються ключові виклики та проблеми політики ЄС у сфері запобігання та протидії корупції. На основі аналізу зібраних Європейською Комісією статистичних даних щодо корупції результатів експрес-опитування Євробарометру щодо ставлення європейського бізнесу до корупції в ЄС, звіту ЄС про боротьбу з корупцією, а також аналітичних матеріалів, підготовлених Європейською Комісією у межах циклу координації економічної політики ЄС, виділяються такі ключові виклики антикорупційної політики ЄС: належне вимірювання корупції, зменшення можливостей для виникнення корупції, забезпечення ефективної кримінально-правової реакції на корупцію, визначення сфер державної політики, які є найбільш вразливими щодо корупційних ризиків. Такими сферами є державні закупівлі, охорона здоров'я, будівництво та добувна промисловість. У сфері державного управління та місцевого самоврядування найбільш вразливими до корупційних ризиків є містобудівне планування та видача дозвільних документів, управління поведінням із відходами та рішення про перегляд зонування міських та інших територій. Досвід ЄС показує, що, для того щоб політика була успішною, мають бути створені інструменти для запобігання, виявлення, припинення корупції та покарання за вчинення корупційних діянь.

Ключові слова: антикорупційна політика ЄС, запобігання корупції, вимірювання корупції, ставлення до корупції, корупція у сфері державних закупівель, корупція у сфері охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Під час розроблення та імплементації політики запобігання та протидії корупції в ЄС ураховують те, що це складне явище, яке має економічний, соціальний, політичний та культурний виміри. Тому ефективна та дієва політика в цій сфері має ґрунтуватися на фактах щодо її поширеності та форм у певній країні, умов, які її породжують, інституційних та інших стимулів, які можуть бути використані в боротьбі з нею. Політику боротьби з корупцією не можна звести до стандартного комплексу заходів, що підходять для всіх випадків і країн. Проте, щоб політика була успішною, повинні бути створені інструменти для запобігання, виявлення, припинення корупції та покарання за вчинення корупційних діянь. Корупція залишається досить поширеним явищем у державах-членах ЄС, незважаючи на постійні зусилля Європейської Комісії (ЄК), спрямовані на дотримання законодавчих та інституційних рамок відповідно до *acquis* (правового доробку) ЄС та європейських стандартів. Особливо вразливими до корупції є посткомуністичні країни-кандидати та потенційні кандидати на вступ, тому ЄК вимагає від них безкомпромісного викорінення корупції, а також ліквідації будь-яких проявів політичної корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Український та зарубіжний досвід боротьби з корупцією досліджується в наукових працях Т. Ільєнок, О. Дульського, К. Ростовської, Н. Задираки, Р. Кабанця, Н. Ахтирської, О. Сосніна, І. Чемериса, В. Чепелюка, О. Дяченка, І. Корулі, В. Беглиці, Н. Підбережника, М. Мельника, В. Дмитрієва та ін. Вчені розглядають актуальні проблеми, сучасний стан та зарубіжний досвід боротьби з корупцією, а саме: міжнародно-правові основи

запобігання та протидії корупції; проблеми формування та реалізації антикорупційної політики; проблеми створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів; роль суб'єктів запобігання й протидії корупції в реалізації антикорупційної політики; юридичну відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; розшук майна, що підлягає конфіскації, та повернення активів.

Метою статті є з'ясування ключових викликів та проблем, з якими стикається ЄС та його держави-члени у сфері запобігання та протидії корупції.

Викладення основного матеріалу. Першим викликом політиці ЄС у сфері запобігання та протидії корупції є належне вимірювання цього явища. ЄК наголошує на тому, що для розроблення стратегії боротьби з корупцією важливо зрозуміти рівень корупції та форми, які вона набуває в будь-якій країні, а також визначити сектори, що мають високий ризик, ключові чинники, які стоять за нею. Однак збір достовірних даних про рівень корупції є особливою проблемою, ураховуючи, що корупція процвітає саме тоді, коли вона залишається прихованою. Порівняльна міждержавна офіційна статистика щодо корупційних правопорушень є мізерною [8, р. 3]. Дослідницький збір статистики на рівні ЄС, який зробила ЄК у 2015 р., виявив багато відмінностей між державами-членами щодо визначення правопорушень, наявних показників та методології реєстрації даних [5].

Вимірювання корупції є складним завданням. Корупція відрізняється від більшості аспектів, що характеризують стан та багатство будь-якої економіки, які можна виміряти за об'єктивними економетричними показниками. Незважаючи на те що можна оцінити ситуацію з корупцією, зазвичай неможливо кількісно оцінити повний обсяг, тобто глибину і масштаб проблеми. Отже, кількісні оцінки спираються на вибіркові опитування щодо досвіду корупції в поєднанні з експертними оцінками на основі спеціальних досліджень. Ці експертні оцінки традиційно використовуються для аналізу системних особливостей, що впливають на корупційні ризики або гарантії проти таких ризиків, що існують у різних умовах. Опитування щодо сприйняття корупції розкрило важливу ознаку поширеності проблеми впродовж певного відрізка часу. Якщо бізнес чи широкі кола громадськості сприймають корупцію як поширене явище, це може бути важливим бар'єром для інвестицій, посилюючи й без того негативні наслідки корупції для економіки. До речі, результати недавніх досліджень показують узгодженість між сприйняттям корупції та реальним досвідом корупції [4].

У грудні 2017 р. ЄК оприлюднила звіт проведеного в жовтні того ж року експрес-опитування Євробарометру щодо ставлення європейського бізнесу до корупції в ЄС, який показує, наскільки підприємці відчувають, що вони потерпають від корупції, зокрема в системі державного управління. Корупція сприймається європейцями як велика проблема й серйозна перешкода для ведення бізнесу, однак результати останніх за часом опитувань Євробарометру свідчать про певне поліпшення ситуації та зростання оптимізму як серед громадян, так і серед представників бізнесу. Ось деякі ключові моменти цього дослідження [7; 9, с. 4 – 5]:

1. Сьогодні і громадяни (68 %), і бізнес (67 %) вважають корупцію менш поширеною, ніж у 2013 р. Порівняно з дослідженням 2013 р. компанії у 18-ти державах-членах ЄС та громадяни з 20-ти держав-членів ЄС тепер менш схильні говорити про те, що корупція є поширеним явищем.

2. Сьогодні менше компаній називають корупцію проблемою для ведення бізнесу, але існують великі відмінності між країнами. Корупція залишається проблемою для 37 % компаній, а малі підприємства, здається, більше потерпають, ніж великі (38 % проти 15 %). Це також відображається на сприйнятті громадян. Так, респонденти з нижчими рівнями доходів і освіти гостріше відчувають вплив

корупції на них особисто (завершили освіту у віці 15 років і не вчаться далі – 31 % проти 21 %, тих, хто припинив навчання після 20-ти років).

3. Громадяни налаштовані більш оптимістично щодо того, як проблема корупції вирішується в їхній країні, але компанії, навпаки, демонструють протилежну думку. Близько третини громадян (30 %) вважає, що зусилля їхніх урядів із боротьби з корупцією є достатніми (порівняно з 2013 р. більше на 7 відсоткових пунктів), але 56 % (менше на 7 відсоткових пунктів) не згодні з тим, що в їх країні рівень судового переслідування є достатнім для протидії корупції. У 10-ти державах-членах менше ніж одна п'ята компанія погоджується з тим, що люди або підприємства, упіймані на підкупі високопоставлених посадових осіб, були належно покарані. Причому такі показники є особливо низькими в Хорватії (5 %) та Словаччині (9 %).

4. Лише чверть європейських компаній вважає, що фінансування політичних партій є достатньо прозорим, а більшість компаній (61 %) все ще вважає, що люди і підприємці, яких упіймали за підкуп високопоставлених чиновників, не отримали належного покарання. У 19-ти державах-членах частка компаній, які погоджуються з твердженням, що фінансування політичних партій є достатньо прозорим та контрольованим, є меншою за середній показник в ЄС-28, який становить 25 %. Угорщина (8 %), Словаччина (10 %) та Іспанія (10 %) взагалі мають дуже низький рівень згоди з цим твердженням.

5. Фаворитизм і занадто тісні зв'язки між бізнесом та політикою викликають занепокоєння у великій кількості компаній. Так, майже вісім із десяти (79 %) компаній погоджуються з тим, що такі зв'язки призводять до корупції в їхній країні. Майже половина (47 %) компаній стверджує, що прихильне ставлення до друзів і членів сім'ї в бізнесі є найпоширенішою корупційною практикою в їхній країні, тоді як 44 % компаній указують на те, що прихильність до друзів і членів сім'ї поширена також і в державних установах. Частка респондентів (31 %), які вважають, що податкове шахрайство є найбільш поширеним, значно зменшилася з 2015 р. (на 8 відсоткових пунктів). Вартісний поріг, у разі перевищення якого отримані публічними службовцями гроші, подарунки або послуги вважатимуться хабаром, залишається низьким: 12 % бізнесменів вважають, що будь-який подарунок є хабаром, а понад дві третини вважають хабаром подарунок від 100 євро. Ці показники залишаються стабільними з 2015 р.

6. Три з десяти компаній, які взяли участь у державних тендерах на закупівлю товарів і послуг, заявили, що корупція не дозволила їм виграти. Частка компаній, які заявили, що їм не вдалося виграти публічний тендер, зменшилася з 2015 р. на 3 відсоткових пункти. Лише в трьох державах-членах ЄС більшість компаній заявляють про це: у Румунії (62 %), Болгарії (62 %) та Греції (52 %). У Данії лише 14 % компаній нарікають на корупцію під час державних закупівель. У сфері державних закупівель компанії, як і в 2015 р., скаржаться на широке використання у своїй країні в оголошеннях про закупівлі спеціально розроблених під окремі компанії вимог та специфікацій (61 %), нечітких критеріїв відбору або оцінки поданих пропозицій (54 %), наявність конфлікту інтересів під час оцінки заявок (54 %).

Загалом наведені вище дослідження відповідають усталеній практиці: починаючи з 2013 р. тричі проводилося експрес-опитування про рівень сприйняття корупції представниками бізнесу, тоді як спеціальне дослідження Євробарометру з корупції проводилося з 2007 р. вже в п'яте.

Другим викликом ЄК вважає проблему запобігання, тобто зменшення можливостей для виникнення корупції. У ЄС виходять з того, що профілактика корупції є ключовою опорою в боротьбі з корупцією. Багато держав-членів створили установи, розробили конкретні правила для запобігання корупції й

підвищення рівня доброчесності в державному секторі. Інші держави-члени хоча й мають менш складні антикорупційні системи, але вони стикаються з меншими ризиками корупції через встановлені профілактичні механізми, практики чи традиції, що існують.

Однією з ключових проблем у справі запровадження профілактичних заходів є проведення їх на основі ретельного діагностування ризиків та вразливих місць [8, р. 7]. Превентивні заходи мають бути орієнтовані на проблеми, які вони прагнуть вирішити, а використовувати їх слід лише там, де є реальна потреба. В іншому випадку вони можуть перетворитися на звичайну бюрократичну вправу, яка не дасть жодного результату. Без належної імплементації та подальшої діяльності за досягнутими результатами навіть найскладніша превентивна стратегія залишатиметься суто формальною та матиме незначний вплив на рівень корупції.

Інша проблема пов'язана з фрагментацією [8, р. 7]. Часто превентивні заходи не дають відчутних результатів, якщо вони не є частиною комплексного підходу. Наприклад, підвищення обізнаності з питань корупції матиме незначний ефект, якщо персонал, що стикається з дилемами щодо доброчесності, не отримуватиме постійну консультативну допомогу та підтримку або якщо навчання не супроводжується реформами державної служби, які запроваджують меритократичний набір на службу (заснований на заслугах) чи ротачію персоналу на чутливих до корупції посадах.

Нарешті, важливими є питання відповідальності та підзвітності. Превентивні заходи можуть не дати бажаних результатів, якщо немає чіткої лінії зверху і якщо правила не виконуються на місцях. Ефективна превентивна стратегія починається зі своєчасного та адекватного реагування на випадки корупції, у тому числі дисциплінарне провадження, де це доречно, з відповідної комунікації та роботи із засобами масової інформації відповідно до чутливості питання.

Третім викликом є забезпечення ефективної кримінально-правової реакції на корупцію. Рада Європи, ООН та ЄС встановили міжнародні стандарти криміналізації корупції. Багато держав-членів запровадили суттєві законодавчі реформи у відповідь на ці стандарти, щоб зробити процедури ефективнішими та посилити антикорупційні положення (ураховуючи більш чітке визначення правопорушень та передбачивши в деяких випадках застосування більш серйозних покарань та прискорених процедур).

Однак, незважаючи на ці постійні зусилля, ряд держав-членів стикається з певними проблемами. Перший огляд виконання державами-членами ЄС Конвенції ООН проти корупції свідчить про наявність ряду проблем [14; 16].

Окрім власне законодавчих положень, для інститутів, які уповноважені вживати примусові заходи з виконання встановлених норм і правил, дуже важливе значення також має можливість працювати ефективно та неупереджено. Для органів судової влади, прокуратури та правоохоронних органів важливо бути незалежними, діяти професійно та мати належне фінансування, забезпечення кадровими та матеріально-технічними ресурсами. Крім того, важливим є досягнення балансу між привілеями та імунітетами державних службовців та забезпеченням того, щоб вони не використовувались як перешкоди для ефективного розслідування та притягнення до відповідальності за корупційні звинувачення. У ЄС зазначають, що це все ще залишається проблемою в деяких державах-членах.

Здатність судової системи запроваджувати вплив покарань кримінального характеру відіграє головну стримувальну роль і свідчить про ефективну нульову толерантність до корупційних діянь.

Четвертим викликом є визначення секторів державної політики, які є найбільш вразливими щодо корупційних ризиків. У згаданому вище тематичному

Theory and history of Public Administration

повідомленні щодо боротьби з корупцією ЄК дослідила проблеми, пов'язані з двома конкретними секторами: державними закупівлями та охороною здоров'я [8]. Інші сфери високого ризику корупції, на які звертає увагу ЄК, уміщують сектор економіки, зокрема будівництво та добувну промисловість. У сфері державного управління та місцевого самоврядування найбільш вразливими до корупційних ризиків є містобудівне планування та видача дозвільних документів, управління поведінням із відходами та рішення щодо перегляду зонування міських та інших територій.

Державні закупівлі є значною частиною національних економік ЄС [12]. ЄК оцінила загальну вартість конкурсних торгів (тендерів) вище за порогові значення, встановлені директивами ЄС щодо закупівель, приблизно в 14 % ВВП ЄС у 2017 р. [6; 13].

Зважаючи на рівень генерованих фінансових потоків (понад 1,9 трлн євро, а якщо з урахуванням закупівель комунальних підприємств, то близько 2,3 трлн євро, або 19 % ВВП [12, р. 1]) та тісну взаємодію між державним та приватним секторами, сфера державних закупівель є дуже вразливою до корупції. Як зазначає Організація економічного співробітництва та розвитку: «неналежне управління державними закупівлями перешкоджає конкуренції на ринку та підвищує ціну, яку сплачують державні установи за товари та послуги, безпосередньо впливаючи на державні витрати, а отже, на ресурси платників податків» [10].

В інноваційному дослідженні компанії PricewaterhouseCoopers 2013 р. [11], яке охопило вісім держав-членів (Іспанія, Італія, Литва, Нідерланди, Польща, Румунія, Угорщина, Франція), зроблено висновок, що у 2010 р. загальні прямі витрати корупції у сфері державних закупівель у п'яти обраних секторах економіки (автомобільний та залізничний транспорт, водопостачання та видалення відходів, міське будівництво та будівництво комунальної інфраструктури, навчання, наукові дослідження та розробки) становили від 1,4 млрд євро до 2,2 млрд євро (таблиця) [11, р. 4 – 6].

Прямі витрати корупції у сфері державних закупівель в окремих секторах восьми держав-членів ЄС (2010 р.)

Сектор	Прямі витрати корупції (млн євро)	Відсоток від загального обсягу державних закупівель у секторі у 8 державах- членах
Автомобільний та залізничний транспорт	488 – 755	від 1,9 % до 2,9 %
Водопостачання та видалення відходів	27 – 38	від 1,8 % до 2,5 %
Будівництво: міське / комунальної інфраструктури	830 – 1 141	від 4,8 % до 6,6 %
Навчання	26 – 86	від 4,7 % до 15,9 %
Наукові дослідження та розробки	99 – 228	від 1,7 % до 3,9 %

Під час дослідження виявлено чотири основні види корупції в 96-ти корупційних випадках [11, р. 7]: змова в процесі торгів, «відкати», конфлікт інтересів, умисна безгосподарність або бездіяльність. За оцінками дослідження,

змова в процесі торгів виявлена в 48 % корупційних випадків (найбільше в секторах водопостачання та відходів і науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт). Найчастіше змова зафіксована в Угорщині, Польщі, Литві та Італії. «Відкати», які виявлені приблизно в третині випадків, рівномірно поширені в усіх досліджуваних секторах. Це найпоширеніша форма корупції в Іспанії та Румунії. Конфлікт інтересів виявлений близько у 20 % випадків і в усіх секторах, хоча дещо частіше в професійній підготовці та міському / комунальному будівництві. Умисна безгосподарність зафіксована в середньому в 4 % всіх корупційних випадків [11, р. 8].

Проведене у 2016 р. компанією RAND Europe дослідження оцінює річну вартість корупційного ризику у сфері державних закупівель в усіх секторах усіх держав-членів ЄС близько у 5,33 млрд євро щорічно [15, р. 58]. Однак серед різних держав-членів спостерігаються суттєві відмінності. Так, згідно з дослідженням, витрати на корупційний ризик є найвищими в Польщі та Великій Британії (в обох країнах понад 1 млрд євро), в Італії (близько 0,7 млрд євро) та Чехії (0,4 млрд євро). У звіті підкреслюється, що, наприклад, Хорватія, так само як Болгарія та Кіпр, має відносно високий корупційний ризик у сфері своїх державних закупівель, але загальна вартість контрактів є досить низькою, що обумовлює відносно низькі загальні витрати на корупційні ризики [15, р. 59].

У Звіті ЄС про боротьбу з корупцією (2014 р.) зроблено висновок про те, що сфера державних закупівель виявилася найбільш уразливою до корупції в таких галузях, як: будівництво, енергетика, транспорт, оборона та охорона здоров'я. З огляду на статистику держав-членів щодо притягнення до відповідальності за корупцію в державних закупівлях, найчастіше корупційні ризики виникають на стадії попередніх торгів [1, р. 17].

Найпоширенішими практиками, які застосовуються на цій стадії, є:

- розроблення спеціальних технічних вимог на користь певних учасників торгів;
- дроблення публічних тендерів на менші торги з метою уникнення конкурентних процедур;
- конфлікт інтересів, який стосується не лише службовців із закупівель, а й посадових осіб вищого рівня організації-замовника;
- невиправдане використання надзвичайних процедур або виключення тендерних заявок із публікації [8, р. 9].

Однак слабкий моніторинг та контроль на етапі після визначення переможців тендерів також викликає занепокоєння, залишаючи простір для таких незаконних практик, як недостатнє обґрунтування змін до державних контрактів, навмисна зміна якості товарів чи послуг, що постачаються, та виплата «відкатів».

Опитування Євробарометра щодо ставлення бізнесу до корупції в ЄС, проведене у жовтні 2017 р., підтверджує, що застосування незаконних практик під час державних закупівель продовжує хвилювати економічних гравців в усіх державах-членах ЄС [3]. Так, понад чотири з десяти компаній, відповідаючи на запитання: «Як ви думаєте, наскільки поширеними є нижченаведені практики в процедурах проведення державних закупівель в (нашій країні)?», зазначили, що в процедурах державних закупівель поширений ряд незаконних практик. Як і під час опитування у вересні – жовтні 2015 р. [2] компанії частіше за все повідомляють про широке використання спеціальних технічних вимог для конкретних компаній (61 %), незрозумілі критеріїв вибору або оцінки (54 %), наявність конфлікту інтересів під час оцінювання тендерних пропозицій (54 %) [3, р. 9 – 10].

Застосування переговорних та прямих процедур визначення переможців тендерів очевидно виправдано за певних обставин. Однак, як зазначає ЄК, у деяких випадках вони застосовуються спеціально для уникнення обов'язкових

конкурентних процедур. У деяких державах-членах використовують неконкурентні процедури державних закупівель значно частіше, ніж у середньому в ЄС-28. Так, у 2006 – 2017 рр. частка неконкурентних контрактів (торги з одним учасником) у середньому в ЄС становила 27 %, тоді як у Словаччині – 47 %, Польщі та Хорватії – 44 %, Угорщині – 32 %, Чеській Республіці та Румунії – 30 %, Естонії – 29 %, Словенії – 29 %, Кіпрі – 28 %. Найменша частка таких контрактів була укладена під час проведення державних закупівель в Ірландії – 6 %, Швеції, Данії та Литві – 8 %, Австрії, Великій Британії та Нідерландах – 10 % [8, р. 10].

Невиправдане використання переговорних процедур може збільшити ризик корупційних дій. Аналогічно одиничні торги на конкурентних ринках можуть використовуватися як вказівка на можливі корупційні ризики в державних закупівлях, особливо якщо вони доповнені іншими тривожними сигналами.

У ЄС система охорони здоров'я являє собою один із секторів, де дрібна корупція є ризиком за певних обставин. Вона набуває форми неофіційних платежів для отримання диференційованого підходу в лікуванні. Така корупція, як видно з ряду досліджень, є досить поширеною лише в невеликій кількості держав-членів ЄС, переважно з регіону Східної та Південної Європи [17, р. 10]. Однак там, де корупція існує, вона спричиняє значні негативні наслідки для загального доступу до медичної допомоги. Останніми роками ряд держав-членів зуміли досягти значного прогресу в подоланні корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я. Деякі держави-члени зафіксували прогрес у зменшенні неформальних платежів за допомогою комбінації заходів із підвищення обізнаності пацієнтів, активного розслідування випадків корупції, переслідування корупціонерів та висвітлення цих заходів у ЗМІ. Хоча першопричини цього явища є комплексними, для тих держав-членів, які найбільше страждають від корупції у сфері охорони здоров'я, вони включають у себе: високий рівень толерантності до хабарництва як вкоріненої практики, низькі зарплати медичних працівників, неефективні управлінські структури та механізми контролю [8, р. 10]. Фрагментація законодавчої бази також може створити прогалини та невизначеність, що дозволяє неформальним платежам процвітати.

Висновки. Таким чином, корупція є явищем, яке має економічний, соціальний, політичний та культурний виміри. Тому ефективна та дієва політика в цій сфері має ґрунтуватися на фактах щодо її поширеності та форм у певній країні, умов, які її породжують, на інституційних та інших стимулах, які можуть бути використані в боротьбі з нею. Політику боротьби з корупцією не можна звести до стандартного комплексу заходів, що підходить для всіх випадків і країн. Досвід ЄС показує, що, для того щоб політика була успішною, мають бути створені інструменти для запобігання, виявлення, припинення корупції та покарання за вчинення корупційних діянь. На сьогодні ключовими викликами в боротьбі з корупцією в ЄС є такі проблеми: вимірювання корупції, запобігання корупції, тобто зменшення можливостей для її виникнення, забезпечення ефективної кримінально-правової реакції на корупцію, визначення секторів державної політики, які є найбільш вразливими щодо корупційних ризиків. Дослідження показали, що найбільш вразливими є сфери державних закупівель та охорона здоров'я.

Список бібліографічних посилань

1. Alemanno, G. (2003). Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*, L 192, 54 – 56. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003F0568&from=en>.

2. *Business' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 428* (2015). Retrieved from <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>.
3. *Businesses' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 457* (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2017>.
4. Charron, N. (2016, February). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review*, 8(1), 147 – 171. doi.org/10.1017/S1755773914000447.
5. *Collection of official data on corruption offences*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf.
6. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>.
7. *Eurobarometer: Country factsheets on attitudes to corruption*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/news/eurobarometer-country-factsheets-attitudes-corruption_en.
8. *Fight against corruption: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf.
9. *Flash Eurobarometer Report 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. (2017). Retrieved from <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>.
10. *OECD principles for Integrity in Public Procurement*. (2009). Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.
11. *Public Procurement: Costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. (2013). Retrieved from https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf.
12. *Public procurement: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_en_0.pdf.
13. *Public Procurement: Reporting period: 01/2018 – 12/2018*. Retrieved from https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_per_policy_area/public_procurement_en.pdf.
14. *State of implementation of the United Nations Convention Against Corruption Criminalization, law enforcement and international cooperation*. (2015). Retrieved from https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/state-of-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption_html/15-03457_ebook.pdf.
15. Hafner Marco, Taylor Jirka, Disley Emma, Thebes Sonja, Barberi Matteo, Stepanek Martin, & Levi Mike. (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption*. RAND Europe. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf.
16. *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
17. Nederland, B.V. (2017, September). *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector: Final Report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20170928_study_on_healthcare_corruption_en.pdf.

List of references

1. Alemanno, G. (2003). Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. *Official Journal of the European Union*, L 192, 54 – 56. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003F0568&from=en> [in English].

Theory and history of Public Administration

2. *Business' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 428* (2015). Retrieved from <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> [in English].
3. *Businesses' attitudes towards corruption in the EU: Flash Eurobarometer 457* (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2017> [in English].
4. Charron, N. (2016, February). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review*, 8(1), 147 – 171. doi.org/10.1017/S1755773914000447 [in English].
5. *Collection of official data on corruption offences*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf [in English].
6. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN> [in English].
7. *Eurobarometer: Country factsheets on attitudes to corruption*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/news/eurobarometer-country-factsheets-attitudes-corruption_en [in English].
8. *Fight against corruption: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf [in English].
9. *Flash Eurobarometer Report 457: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. (2017). Retrieved from <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176> [in English].
10. *OECD principles for Integrity in Public Procurement*. (2009). Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> [in English].
11. *Public Procurement: Costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. (2013). Retrieved from https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf [in English].
12. *Public procurement: European semester thematic factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_en_0.pdf [in English].
13. *Public Procurement: Reporting period: 01/2018 – 12/2018*. Retrieved from https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_per_policy_area_public_procurement_en.pdf [in English].
14. *State of implementation of the United Nations Convention Against Corruption Criminalization, law enforcement and international cooperation*. (2015). Retrieved from https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/state-of-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption_html/15-03457_ebook.pdf [in English].
15. Hafner Marco, Taylor Jirka, Disley Emma, Thebes Sonja, Barberi Matteo, Stepanek Martin, & Levi Mike. (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption. RAND Europe*. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf [in English].
16. *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC> [in English].
17. Nederland, B.V. (2017, September). *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector: Final Report*. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20170928_study_on_healthcare_corruption_en.pdf. [in English].

RUDIJK Nadiia
PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Law and European Integration
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE EU POLICY OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION: KEY CHALLENGES AND PROBLEMS

The article explores key challenges and problems of the EU's policy of prevention and combating corruption. Based on the analysis of the European Commission's exploratory collection of EU-level statistics, the findings of the recent Eurobarometer survey on businesses' attitudes towards corruption in the EU, the conclusions of first EU Anti-corruption Report, as well as analytical materials prepared by the Commission under the EU economic policy coordination cycle, the article highlights the following key challenges and problems of EU's anti-corruption policy: proper measuring of corruption, reducing the opportunities for corruption, ensuring an effective criminal law response to corruption, identifying areas of public policy that are the most vulnerable to corruption risks. The European Commission examines the challenges associated with two specific sectors: public procurement and healthcare. Public procurement is a significant part of the national economies in the EU. Given the level of financial flows generated and the close interaction between the public and the private sectors, public procurement is highly vulnerable to corruption. The first EU Anti-corruption Report concluded that public procurement appeared to be most vulnerable to corruption in sectors such as construction, energy, transport, defence and healthcare. Based on prosecutions for corruption in public procurement in the EU Member States, the most frequent problems are at the pre-bidding stage. The EU's healthcare sector is one of the sectors where petty corruption is a risk in some circumstances. It takes the form of unofficial payments to obtain differentiated treatment. According to the Commission, other high risk areas include economic sectors such as construction and extractive industries. The sectors in local public administration most prone to corruption risks include urban development planning and permits, and waste management and re-zoning decisions. The EU experience shows that the fight against corruption cannot be reduced to a standard «one-size-fits-all» set of measures. Nevertheless, for a response to be successful, there have to be tools in place to prevent, detect, repress and sanction corruption.

Key words: EU anti-corruption policy, prevention of corruption, measuring of corruption, attitude to corruption, corruption in public procurement, corruption in healthcare.

Надійшла до редколегії 28.09.20