

СПІВПРАЦЯ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ БЮРО БОРОТЬБИ ІЗ ШАХРАЙСТВОМ

У статті розглядаються правові засади співпраці України з Європейським бюро боротьби із шахрайством у контексті дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. Розкриваються особливості такої співпраці та її перспективи.

Ключові слова: шахрайство, кошти ЄС, Європейське бюро боротьби із шахрайством, співпраця України та ЄС, фінансові злочини.

The article discusses the legal framework for Ukraine's cooperation with the European Anti-Fraud Office in the context of EU-Ukraine Association Agreement 2014. The features of such cooperation and its perspectives are revealed.

Key words: fraud, EU funds, European Anti-Fraud Office (OLAF), Ukraine-EU cooperation, financial crimes.

В статье рассматриваются правовые основания сотрудничества Украины с Европейским бюро по борьбе с мошенничеством в контексте действия Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС 2014 г. Раскрываются особенности такого сотрудничества и его перспективы.

Ключевые слова: мошенничество, средства ЕС, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, сотрудничество Украины и ЕС, финансовые преступления.

Однією з ключових засад вітчизняної зовнішньої політики є забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. З метою практичної реалізації цього законодавчого пріоритету було укладено низку міжнародних договорів про співпрацю. Серед них центральне місце посідає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. [1] (далі – УА), яка 01.09.2017 р. набрала чинності у повному обсязі. Вказана Угода визначає низку взаємних прав та обов'язків сторін із метою поглиблення співробітництва та є стратегічним орієнтиром і дороговказом масштабних

політико-правових реформ у нашій державі. Суттєвий вплив вона здійснює на кримінальне право України, розвиток якого відбувається в умовах процесу поступової гармонізації закону про кримінальну відповідальність з *acquis* Європейського Союзу та кращими практиками його держав-членів у боротьбі та попередженні злочинності.

З метою прискорення процесів державотворення та наближення національних інститутів до стандартів Європейського Союзу ще з часів дії Угоди про партнерство і співробітництво 1994 р. було започатковано макрофінансову допомогу для підтримки макроекономічної стабільності України та технічну і фінансову допомогу для активізації процесів інтеграції в окремих сферах (юстиція, міграція, боротьба з корупцією, державне управління тощо). За даними Європейської Комісії, ЄС є найбільшим фінансовим донором України і з 2014 р. обсяг його допомоги становить понад 3,3 млрд. євро [2]. Зазначені кошти виділяються з бюджету ЄС на безповоротній основі, однак мають цільове призначення відповідно до узгоджених Сторонами програм та умов.

Відповідно до ст. 459 УА умовами фінансування є суворе дотримання принципів фінансового управління, співпраця Сторін у сфері захисту фінансових інтересів України та ЄС, впровадження ефективних заходів із метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю. З боку ЄС такі завдання покладаються на Європейське бюро боротьби із шахрайством.

Варто вказати, що на сьогодні у вітчизняній науці питання захисту фінансових коштів ЄС, що адресовані Україні, та співпраці з Європейським бюро з боротьби з шахрайством залишаються майже не дослідженими. Можна виділити лише праці О. Я. Костюченка, В. І. Муравйова, С. М. Перепьолкіна, А. В. Савченка, Т. Л. Сироїд, М. І. Хавронюка, Ю. Л. Шуляк, в яких фрагментарно розглядається окреслена проблематика. Зазначене зумовлює актуальність обраної теми.

Європейське бюро боротьби із шахрайством (англ. European Anti-Fraud Office, фр. Office de Lutte Antifraude (далі – OLAF)) – є єдиним органом ЄС, який уповноважений виявляти, розслідувати та припиняти акти шахрайства із коштами Європейського Союзу. Зазначений орган був заснований 28.04.1999 р. як допоміжна установа Європейської Комісії, що на сьогодні має незалежний мандат і співпрацює з національними органами по боротьбі з шахрайством і корупцією.

Правовою основою функціонування OLAF є ст. 325 Договору про функціонування ЄС від 25.03.1957 р. [3, с. 172–173] (далі – ДФЄС), а також низка актів вторинного права ЄС, серед яких найважливішими є Рішення Європейської Комісії 1999/352/ЄС про заснування Європейського бюро боротьби із шахрайством від 28.04.1999 р. [4] (далі – Рішення 1999/352/ЄС), Регламент Європейського Парламенту та Ради № 883/2013 стосовно розслідувань, що проводяться Європейським бюро боротьби із шахрайством, від 11.09.2013 р. [5] (далі – Регламент 883/2013). Крім того, прийняті внутрішні акти OLAF, зокрема, Керівні настанови щодо здійснення розслідувальних процедур для співробітників OLAF від 01.10.2013 р. [6].

Відповідно до ч. 2-4 ст. 2 Рішення 1999/352/ЄС до повноважень OLAF належить: 1) проведення незалежних розслідувань та боротьба з шахрайством, що пов'язане з бюджетними коштами ЄС; 2) розслідування актів корупції, що вчиняються співробітниками установ ЄС; 3) участь у розробці політики та законодавства Союзу із питань боротьби з шахрайством; 4) співпраця з державами-членами ЄС із питань боротьби з шахрайством. З цією метою OLAF може розслідувати злочини, що пов'язані з шахрайством, корупцією та іншими правопорушеннями, що впливають на фінансові інтереси ЄС щодо усіх видатків з бюджету ЄС (видатки із структурних фондів ЄС, видатки у сфері аграрної політики ЄС та розвитку сільської місцевості, прямі видатки та зовнішня допомога) та окремих надходжень до бюджету ЄС (переважно зовнішні митна).

Варто вказати, що поняття «шахрайство» не розкривається у Рішенні 1999/352/ЄС та Регламенті 883/2013. У п. 3 ст. 2 останнього лише вказано, що його зміст є тим самим, що й в інших актах ЄС. На сьогодні його визначення надається у ч. 1 ст. 1 Конвенції, прийнятій на основі ст. К.3 Договору про Європейський Союз, щодо захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26.07.1995 р. [7] (далі – Конвенція 1995 р.). Зокрема, поняттям шахрайство охоплюється:

а) в частині витрат будь-яку умисну дію або бездіяльність, що стосується використання або подання неправдивих, невірних або неповних заяв або документів, які мають наслідком незаконне привласнення або неправомірне утримання коштів із загального бюджету ЄС або бюджетів, якими керують Європейські спільноти; нерозголошення інформації з порушенням конкретного зобов'язання, з таким самим ефектом; неправильне застосування таких коштів для інших цілей, ніж ті, для яких вони були надані;

б) в частині доходів будь-яку умисну дію або бездіяльність, що стосується використання чи подання неправдивих, невірних або неповних заяв або документів, що має наслідком незаконне зменшення ресурсів загального бюджету ЄС або бюджетів, якими керують Європейські співтовариства або від їх імені; нерозголошення інформації з порушенням конкретного зобов'язання, з таким самим ефектом; неправильне застосування одержаної вигоди з таким самим ефектом.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 цієї Конвенції 1995 р. держави-члени зобов'язані імплементувати зазначені положення в національне кримінальне законодавство і, відповідно, передбачити кримінальну відповідальність за такий злочин та забезпечити ефективне покарання. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 325 ДФЄС держави-члени ЄС зобов'язані вживати таких самих заходів для протистояння шахрайству, що зачіпає фінансові інтереси Союзу, як і щодо шахрайства з їхніми національними бюджетними коштами.

Варто вказати, що OLAF отримує інформацію про можливі акти шахрайства та пов'язані з ним порушення з широкого кола джерел. У більшості випадків ця інформація надається за результатами контролю з боку осіб, відповідальних за управління фондами ЄС в рамках європейських інституцій або держав-членів. Усі дані, що надходять до OLAF проходять первинну оцінку на предмет того, чи охоплюються вони мандатом цієї установи та чи є достатні підстави для початку розслідування.

У разі прийняття позитивного рішення розслідування здійснюється за однією із наступних трьох категорій (ст. ст. 3–4 Регламенту 883/2013): 1) внутрішні розслідування – адміністративні розслідування в установах ЄС з метою виявлення шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси Союзу, включаючи серйозні правопорушення, що пов'язані з виконанням професійних обов'язків його посадовцями; 2) зовнішні розслідування – розслідуваннями поза установами ЄС з метою виявлення шахрайства або іншої неправомірної поведінки фізичними або юридичними особами; 3) координаційні розслідування, що проводиться національними органами влади або іншими відомствами ЄС, щодо яких OLAF здійснює допоміжні функції шляхом сприяння збору та обміну інформацією та контактами. За результатами проведених розслідувань OLAF готує висновки та надає рекомендації, що можуть стати предметом розгляду справи у національному суді або суді ЄС та процедурах, що застосовуються в рамках Європейської комісії або інших уповноважених установах Союзу.

Діяльність OLAF високо оцінюється. Так, за даними офіційного сайту OLAF, у 2010-2017 рр. було проведено близько 1800 розслідувань, за результатами яких виявлено порушення на суму близько 6,6 млрд євро (з них близько 3 млрд євро у 2017 р.), а також надано 2300 рекомендацій національним судовим, фінансовим, адміністративним органам.

OLAF співпрацює з третіми державами, щодо яких реалізуються програми макрофінансової та технічної допомоги. Серед таких країн

особливе місце відведено Україні як найбільшому реципієнту фінансування ЄС. Загальні правові засади співпраці з ЄС визначаються Розділ VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством» УА (ст. ст. 453–459) та Додатками XLIII та XLIV. Їхні положення деталізуються у додаткових угодах, в яких розкриваються правові, адміністративні й технічні засади фінансової допомоги та особливості взаємодії компетентних органів України та зазначеної агенції.

Так, відповідно до ст. 459 УА Сторони здійснюють допомогу згідно з принципами належного фінансового управління та співробітничать у сфері захисту фінансових інтересів України та ЄС, як це визначено в Додатку XLIII до цієї Угоди. Сторони зобов'язані вживати ефективних заходів із метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю, *inter alia* шляхом взаємної адміністративної допомоги та спільної правової підтримки у сферах, охоплених цією Угодою. Із цією метою Україна зобов'язалася поступово приводить національне законодавство у відповідність до положень, викладених у Додатку XLIV до цієї Угоди. Йдеться про ст. ст. 1, 2(1), 3 Конвенції 1995 р., ст. ст. 1(1)с, 2, 3, 5(1), 7 Протоколу щодо захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств 1996 р., ст. ст. 1–4, 12 Другого протоколу щодо захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств 1997 р. Положення зазначених актів мають бути імplementовані в законодавство України упродовж 5 років з дати набрання чинності УА, тобто до 01.09.2022 р.

На сьогодні відбувається процес розробки законодавства на виконання вищевказаних положень УА та створення відповідних правових інструментів та механізмів, необхідних для забезпечення ефективної співпраці з OLAF. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про запровадження національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу» від 25.10.2017 р. № 1110 створено Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС

(далі – МКР), а також уповноважено МВС України здійснювати функції Національного контактного пункту з організації взаємодії з OLAF (далі – НКП). Зокрема, п. 4 визначено, що НКП забезпечує комунікацію OLAF, Європейською Комісією та Рахунковою Палатою; отримує, узагальнює інформацію про можливі порушення під час використання в Україні фінансової допомоги, яка отримана від ЄС, та забезпечує її передачу в повному обсязі компетентним органам України та ЄС; проводить аналіз заходів з виконання зобов'язань України, передбачених ст. 459 УА, і за результатами аналізу формує пропозиції стосовно вдосконалення механізму запобігання шахрайству, боротьби з ним та іншими порушеннями, які впливають на фінансові інтереси України і ЄС; взаємодіє з органами державної влади з питань розгляду офіційних запитів щодо наявності фактів порушення вимог законодавства, УА, інших міжнародних договорів, укладених між Україною та ЄС у сфері зовнішньої допомоги ЄС, контрактів, виконання яких здійснюється за підтримки Союзу; має право у разі потреби ініціювати позачергове засідання та вносити МКР пропозиції щодо шляхів та заходів реагування в разі виникнення підозри про вчинення порушення та/або усунення виявлених порушень, які впливають на фінансові інтереси України та Європейського Союзу.

Варто вказати, що посиленню співпраці України з OLAF сприяє Проект співробітництва 2 (Cooperation Project 2) у рамках реалізованої ЄС Програми Hercule III (2014–2020), що спрямована на підтримку діяльності із захисту фінансових інтересів Союзу, яка також дозволяє вивчати досвід та кращі практики держав-членів ЄС у цій сфері. Крім того, з метою надання практичної підтримки правоохоронним органам України, представники яких увійшли до складу МКР, у травні 2018 р. до України було направлено місію OLAF з метою проведення експертних консультацій та обговорення практичних аспектів виконання завдань із протидії шахрайству.

На сьогодні спостерігається посилення співробітництва України з Європейським бюро боротьби із шахрайством. У 2018 р. НКП розпочато

переговори щодо укладення окремої угоди про співробітництво між МВС та OLAF, яка має визначити правові, адміністративні та технічні засади оперативної взаємодії. Водночас для забезпечення належної взаємодії сторін актуальним завданням на найближчу перспективу є запровадження нових правових норм або внесення змін до чинних нормативних актів із забезпечення заходів щодо захисту фінансових інтересів ЄС, у тому числі в рамках національного кримінального та кримінально-процесуального законодавства. З цією метою необхідно здійснити комплексний порівняльний аналіз законодавства України щодо відповідності положенням Конвенції щодо захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26.07.1995 р. та двох додаткових протоколів 1996 р. та 1997 р., а також розпочати процес узгодження пропозицій щодо внесення необхідних змін у чинне законодавство України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. EU approves disbursement of €500 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine (30.11.2018). URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/eu-approves-disbursement-%E2%82%AC500-million-macro-financial-assistance-ukraine_en.
3. Право Європейського Союзу: нормат. матеріали / за ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 500 с.
4. Commission Decision of 28.04.1999 establishing the European Anti-fraud Office. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999D0352>.
5. Regulation No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11.09.2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0883>.
6. Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff of 01.10.2013. URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_en.pdf
7. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests of 26.07.1995. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41995A1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41995A1127(03)).