

Антоніна В. Волошенко
**ПРОБЛЕМА ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ
НА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОМУ ШЛЯХУ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто корупцію як одну з ключових проблем на шляху європейської інтеграції України. Досліджено поточний стан виконання заходів Плану дій з візової лібералізації в частині запобігання та протидії корупції. Доведено необхідність розробки та впровадження організаційно-управлінських заходів, спрямованих на подолання ідеологічного аспекту корупції.

Ключові слова: корупція; євроінтеграція; національні інтереси; візова лібералізація.

Табл. 1. Літ. 27.

Антонина В. Волошенко
**ПРОБЛЕМА ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ
НА ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОМ ПУТИ УКРАИНЫ**

В статье рассмотрена коррупция как одна из ключевых проблем на пути Европейской интеграции Украины. Исследовано состояние на данный момент выполнения мероприятий Плана действий по визовой либерализации в части предотвращения и протiwодействия коррупции. Доказана необходимость разработки и внедрения организационно-управленческих мероприятий, направленных на преодоление идеологического аспекта коррупции.

Ключевые слова: коррупция; евроинтеграция; национальные интересы; визовая либерализация.

Antonina V. Voloshenko¹
**THE PROBLEM OF OVERCOMING CORRUPTION ON UKRAINE'S
WAY TO EUROPEAN INTEGRATION**

In this article corruption is considered as one of the key problems on Ukraine's way to European integration. The current state of implementation of the Plan of Actions on visa liberalization in terms of preventing and counteracting corruption has been investigated. The necessity for introducing organizational and administrative measures directed on overcoming the ideological aspect of corruption is grounded.

Keywords: corruption; European integration; national interests; visa liberalization.

Постановка проблеми. Нова хвиля динамічних міжнародних процесів кардинально змінює геополітичну ситуацію в Європі та у світі загалом. В умовах зростання світових міграцій у руслі закономірного для доби глобалізації додатковими чинниками стрімкої активізації міжнародної мобільності (а в більшості випадків – нелегальної трудової міграції) населення України виступають: кризовий стан економіки, військові дії на сході країни та нестабільна політична ситуація. Як наслідок, прерогативного значення набуває державне регулювання міграційних процесів, надання їм організованого, безпечного та неконфліктного характеру. Серед вимог, висунутих Європейським Союзом до України в рамках виконання «Плану дій з лібералізації візового режиму» [19], ключовим є питання протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій; невирішені раніше частини загальної проблеми. Подолання корупції на даний час стає передумовою успішних

¹ National Academy of Management, Kyiv, Ukraine.

євроінтеграційних процесів, разом з тим, необхідно відмітити, що прийняття законів, спрямованих на реалізацію антикорупційної політики держави та необхідних для успішних євроінтеграційних процесів, відбувається завдяки тиску на владу і політиків з боку громадянського суспільства. Формальний підхід до процесу боротьби з корупцією свідчить про те, що домінуючими чинниками корупції в Україні стають не тільки чинники матеріально-економічного, а й ідеологічного, морального, загальної і правової культури. Очевидна неефективність заходів, які вживаються по відношенню до корупції, обумовлює розширення проблематики досліджень корупції і механізмів її впливу в різних площинах економіки, соціології, права та державного управління. Проблема корумпування влади як складової організованої злочинності аналізується такими вченими, як І. Гриненко, Д. Прокоф'єва-Янчиленко та Б. Сокрут [25]. Політична корупція досліджується в працях: І. Ахметзянової [20], П. Кабанова [24], С. Максимова [20], С. Роуз-Аккерман [27], Г. Сатарова [18], С. Сулакшина [20] та ін.

Разом з тим, актуальним і поки ще не достатньою мірою представленим у вітчизняних наукових публікаціях є дослідження проблеми подолання корупції в контексті євроінтеграційних процесів України.

Метою дослідження є визначення поточного стану виконання заходів Плану дій з візової лібералізації в частині запобігання та протидії корупції. На підставі проведеного дослідження визначити перепони в провадженні антикорупційної політики на євроінтеграційному шляху України.

Основні результати дослідження. Європейська інтеграція – ключовий пріоритет зовнішньої політики України, який передбачає проведення системних реформ в усіх сферах відповідно до норм та стандартів Європейського Союзу. Кінцевою метою європейської інтеграції є набуття Україною членства в ЄС. Важливим напрямком співпраці нашої держави з ЄС є безвізовий діалог; реалізація завдань, визначених і затверджених в рамках даного діалогу, що дозволить Україні в майбутньому досягти безвізового режиму для громадян, в т.ч. відносно «шенгенської зони» [22].

Переговори щодо впровадження безвізового режиму з ЄС розпочалися ще у 2008 р. та йшли окремо від переговорів про підписання угоди про асоціацію. У 2010 р. європейська спільнота узгодила з Україною перелік вимог, виконання яких може стати підставою для скасування віз, документ отримав назву «План дій з візової лібералізації» [19].

Окремим розділом і одним з ключових питань «Плану дій з візової лібералізації» визначено заходи, спрямовані на попередження та боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією [19]. В табл. 1 наведено заходи першого етапу (законодавчі та політичні засади), а також стан їх виконання.

На відміну від Молдови, яка узгодила з ЄС План дій з візової лібералізації майже одночасно з Україною, виконала всі ідентичні вимоги європейської спільноти та в 2014 р. впровадила безвізовий режим, для громадян України отримання безвізового режиму розтягується на невизначений термін. Серед першорядних факторів, що стримують перехід до цього режиму, міжнародні експерти вказують повільний прогрес при проведенні реформ у боротьбі з

корупцією. За даними табл. 1, можна дійти висновку, що основні вимоги щодо законодавчих та політичних засад урядом виконані. Але за даними опитування, яке проводилося міжнародною дослідницькою компанією TNS на замовлення Проектного офісу Національної ради реформ, лише 19,6% населення України вважають, що є активні зміни або є зміни, хоч і повільні в оновленні влади та антикорупційній реформі. Прогрес виконання задач антикорупційної реформи на 2015 р. експерти оцінюють на 45% [25]. Затримка у створенні Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призвела до того, що Антикорупційне бюро не може розпочати проведення розслідувань корупційних правопорушень, хоча вже має готових для цього детективів. Також не виконано вимоги Міжнародного валютного фонду (МВФ) в частині гарантування достатньої незалежності антикорупційної прокуратури, виходячи з того, що законом передбачено відбір антикорупційного прокурора конкурсною комісією, сім членів якої призначає парламент, а 4 – Генеральний прокурор (далі – Генпрокурор). У той же час, в законі залишена можливість звільнення антикорупційного прокурора Генпрокурором. Також глава антикорупційної прокуратури не зможе самостійно призначити в ході конкурсу антикорупційних прокурорів і всі керівні посади будуть залежати від Генпрокурора. Зважаючи на те, що Антикорупційна прокуратура здійснюватиме процесуальне керівництво за всіма кримінальним провадженнями Національного антикорупційного бюро України, ефективність і незалежність розслідувань високосадової корупції напряду залежатиме від складу і незалежності антикорупційної прокуратури. У цій частині не було гарантовано достатньої незалежності антикорупційної прокуратури і, відповідно, не виконано вимоги МВФ, тому потрібно проводити додаткові зміни до закону.

Таблиця 1. Аналіз поточного стану виконання заходів, спрямованих на попередження та боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією відповідно до «Плану дій з візової лібералізації», авторське групування

№	Заходи	Поточний стан виконання
I. Етап(законодавчі та політичні засади)		
1.	Схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з Планом дій, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси	Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 21.10.2011 №1000/2011 [8]. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2012 № 53-р [15].
2.	Схвалення Закону України “Про протидію торгівлі людьми”, Плану дій з метою ефективної імплементації Державної програми протидії торгівлі людьми, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники вико-	Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 №3739-VI [7]. Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2015 року: Постанова КМУ від 21.03.2012 № 350 [10]. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 1053-р [16].

Продовження табл 1

№	Заходи	Поточний стан виконання
	нання та достатні людські і фінансові ресурси	Розпорядження визначає державним замовником Програми Міністерство соціальної політики, доручено разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк Кабінетові Міністрів України проект Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.
3.	Ухвалення законодавства про запобігання і боротьбу з корупцією, створення єдиного та незалежного антикорупційного органу; посилення координації та обміну інформацією між органами державної влади, відповідальними за боротьбу з корупцією	<p>Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [3].</p> <p>Про запобігання корупції: Закон України 14.10.2014 № 1700-VII [2].</p> <p>Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [4].</p> <p>Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 [12].</p> <p>Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 [9].</p> <p>Відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” № 198-VIII від 12.02.2015 (набрав чинності 04.03.2015) [1] внесено зміни до Закону України “Про прокуратуру” [6], який набрав чинності 26 квітня 2015 року. Відповідно до вищезгаданого закону наказом Генерального прокурора України від 22.09.2015 в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.</p> <p>8 жовтня цього ж року у першому читанні ухвалено пакет законопроектів щодо створення спеціалізованої державної інституції з питань розшуку та розпорядження активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також внесення необхідних змін до Кримінально-процесуального кодексу щодо окремих питань накладення арешту на майно та змін до Кримінального та Цивільного кодексів щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків.</p>
4.	Схвалення національної стратегії протидії та боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму; прийняття закону про запобігання фінансуванню тероризму	<p>Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 190-р [17].</p> <p>Про затвердження плану заходів на 2015 р. із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та</p>

Закінчення табл 1

№	Заходи	Поточний стан виконання
		<p>фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 11.03.2015 № 99 [11].</p> <p>Розроблено проект Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року [26].</p>
5.	<p>Схвалення нової Національної стратегічної програми щодо боротьби з наркотиками та відповідного Плану дій, ратифікація Меморандуму про взаєморозуміння з Європейським центром моніторингу за наркотиками та наркозалежністю (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA)</p>	<p>Концепція реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України №1808-р від 13 вересня 2010 р [13].</p> <p>План заходів щодо виконання зазначеної Концепції затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України №2140-р від 22.10.2010 [14].</p> <p>18.10.2011 Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів. Укладений між Україною та EMCDDA Меморандум про взаєморозуміння (28 січня 2010 р.) не потребує ратифікації Верховною Радою України.</p>
6.	<p>Схвалення відповідних Конвенцій ООН та Ради Європи у сферах, зазначених вище, а також про боротьбу з тероризмом</p>	<p>Україна ратифікувала всі відповідні Конвенції та Протоколи ООН та Ради Європи.</p> <p>У квітні 2013 р. Україна приєдналася до Протоколу проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї, який доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (2001 р.) [5].</p>

Затримка у створенні Національного агентства із запобігання корупції відтермінувала початок функціонування нової системи фінансового моніторингу публічних службовців. Створення (визначення) позасудового механізму з нагляду у сфері доступу до інформації передбачено Антикорупційною стратегією на 2015–2017 рр., наразі ще не визначено центральний орган, що здійснюватиме такий нагляд. До Верховної Ради України не внесено проект Закону про порядок перевірки на добросовісність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, хоча це передбачено програмними документами. Досі немає консенсусу щодо такого важливого для ЄС питання, як зняття недоторканності з суддів та народних депутатів.

Формальний підхід до процесу боротьби з корупцією свідчить про те, що державний апарат є розбалансованим і не може ефективно втілювати політичні рішення в адміністративні процедури. Ідеологічний аспект корупції полягає в тому, що у кожного державного службовця є своя політика, відокремлена від державної, що суперечить національним інтересам, які мають відобразити

соціально-політичні інтереси всієї країни, нації. Як відзначає С.А. Єрохін, «світовий досвід показує, що ефективність економічних трансформацій цілком визначається тим, наскільки глибоко вони відображають інтереси широких верств населення і дістають їх підтримку» [23]. З наведеного випливає, що національний інтерес може формуватися як результат взаємодії, протидії і конфлікту політичного інтересу держави (правлячого класу, політичної системи) і інтересів громадянського суспільства. При цьому у випадку, коли суспільство не в змозі здійснювати дієвий контроль над державою, національний інтерес буде відображати переважно політичні інтереси пануючої еліти. В країнах, де владна еліта залучена в корупційні взаємозв'язки, корупція підриває зростання і якість розвитку країни, зокрема, впливає на зростання рівня бідності населення. Більш того, у випадках, коли урядова влада спрямовується на викривлення економічної системи з метою отримання ренти для правлячої еліти, корупція призводить до структурної неефективності всієї економічної системи, що підриває довгостроковий розвиток країни. Науковці пов'язують наряду некомпетентність влади, неефективність її роботи з ідеологічною корупцією. Ідеологічна корупція – це монополізація і обмеження простору у виборі владних рішень. Дана тема мало розроблена, особливо в плані кримінально-правового переслідування. Це питання визначення межі між політичними поглядами як переконаннями і державною зрадою як злочином. Ідеологічна корупція міцно пов'язана з кадровою корупцією, а також з економічною, особливо у формі казнокрадства [20].

Висновки. Успішне проведення євроінтеграційних процесів неможливо без подолання корупції, боротьба з якою повинна стати державним імперативом в Україні. Ідеологічна корупція спотворює державне управління і є загрозою національним інтересам. Для її викоренення необхідно підвищити як кримінальну, так і моральну відповідальність політиків, оскільки за наявного стану речей суспільство ніколи не позбавиться вульгарного політиканства, цинічної влади бюрократії, політизованого прагматизму. Потрібно активізувати зусилля щодо створення аналітичної бази боротьби з корупцією, задля чого необхідно проводити широкомасштабні дослідження і опитування, спрямовані на виявлення масштабів і моделей корупції в окремих інституціях, галузях і сферах національного господарства, а також збір, аналіз і оприлюднення статистичних даних про діяльність органів із боротьби з корупцією. Здійснення бажаних антикорупційних звершень повинно відбуватися за активної взаємодії державної влади і громадянського суспільства.

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12.02.2015 № 198-VIII // zakon.rada.gov.ua.

2. Про запобігання корупції: Закон України 14.10.2014 № 1700-VII // zakon.rada.gov.ua.

3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // zakon.rada.gov.ua.

4. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // zakon.rada.gov.ua.

5. Про приєднання України до Протоколу проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боеприпасів до неї, який доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Закон України від 02.04.2013 № 159-VII // zakon.rada.gov.ua.

6. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // zakon.rada.gov.ua.
7. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 №3739-VI zakon.rada.gov.ua.
8. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1000/2011 // zakon.rada.gov.ua.
9. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // zakon.rada.gov.ua.
10. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 350 // zakon.rada.gov.ua.
11. Про затвердження Плану заходів на 2015 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 11.03.2015 № 99 // zakon.rada.gov.ua.
12. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 // zakon.rada.gov.ua.
13. Концепція реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2010 №1808-р // zakon.rada.gov.ua.
14. План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.11.2010 №2140-р // zakon.rada.gov.ua.
15. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2012 № 53-р // zakon.rada.gov.ua.
16. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 1053-р // zakon.rada.gov.ua.
17. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 190-р // zakon.rada.gov.ua.
18. Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. – М.: Фонд ИНДЕМ, РА "СПАС", 2004 // www.indem.ru.
19. Безвізовий діалог між Україною та ЄС План дій з лібералізації візового режиму // novisa.org.ua.
20. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: Монография в 2-х т. / С.С. Сулакшин, С.В. Максимов, И.Р. Ахметзянова и др. – М.: Научный эксперт, 2008. – Т. 1. – 464 с.
21. Гриненко І.М., Прокоф'єва-Янчиленко Д.М., Сокрут Б.В. Ризики та загрози організованої злочинності в Україні: стан та перспективи. – К.: ВАІТЕ, 2014. – 194 с.
22. Європейська інтеграція / Міжнародна Дипломатична Місія Народної Дипломатії «Європейська Україна» // eurukraine.com.u.
23. Єрохін С.А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект): Наук. монографія. – К.: Світ Знать, 2002. – 528 с.
24. Кабанов П.А. Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодействия (криминологическое исследование): Дис... докт. юрид. наук: 12.00.08 / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2008. – 494 с.
25. Моніторинг прогресу реформ: звіт за 9 місяців 2015 року // reforms.in.ua.
26. Проект Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року // www.sdfm.gov.ua.
27. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2003. – 356 с.

Стаття надійшла до редакції 27.11.2015.