

Пащенко Є.М.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Чалий М.Г.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ І ОСОБЛИВОСТІ

У статті з позицій системного аналізу системно висвітлюються правові інструменти протидії корупції у структурі сектору безпеки і оборони України на сучасному етапі державного будівництва. Обґрунтовано позицію, у відповідності до якої категорія «правові інструменти протидії корупції у сфері безпеки і оборони» є складною, багатоаспектною і її зміст формується на основі поєднання та узагальнення певних змістовних контекстів не лише правової матерії, а й філософії, психології, політології, етики, соціології тощо. Запропоновано під правовими антикорупційними інструментами у секторі безпеки і оборони розуміти спеціальні антикорупційні функції і повноваження різних суб'єктів трьох субординаційних рівнів: на рівні глави держави і офіційного вищого політичного керівництва держави, на рівні діяльності спеціально створених державних антикорупційних інституцій, на відомчому окремих відомств (у межах системи забезпечення національної безпеки і оборони). Зауважено, що Президент України є основним суб'єктом, який на базовому політичному рівні визначає пріоритети протидії корупції у секторі безпеки і оборони України. Це обумовлено тим, що Президент України як глава держави та Верховний головнокомандувач Збройних Сил України виконує значне коло обов'язків із гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Президент України має у своєму розпорядженні значну кількість організаційно-правових засобів протидії корупційним проявам у структурах суб'єктів військового управління.

Доведено, що правові інструменти протидії корупції у сфері безпеки і оборони України мають на меті недопущення використання певними посадовими і службовими особами сектору безпеки і оборони наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Зазначено, що правові інструменти протидії корупції у секторі безпеки і оборони регламентовано на законодавчому рівні не системно і, у багатьох випадках, абстрактно. Тому обґрунтовано пропозицію щодо удосконалення регламентації системи інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони України.

Ключові слова: Україна, сектор безпеки і оборони, корупція, корупційні ризики, Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Президент України.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. В Україні, як і у багатьох інших державах світу, корупція є одним з найбільш небезпечних і, одночасно, складних за своєю соціальною природою явищ. З перших днів державної незалежності України, корупційні прояви набули значного поширення, стали масовим і системним явищем. За даними Transparency International в останні роки показники України в Індексі сприй-

няття корупції (Corruption Perceptions Index) залишається негативно високими: станом на 2020 р. Україна посідала 117 місце зі 180 країн у загальному списку за індексом розповсюдження корупції [1]. Більш того, за оцінками міжнародних експертів від корупційних проявів Україна втрачає щорічно до 30 % свого ВВП і це відчутно на всіх рівнях. Ці показники переконливо доводять деструктивний вплив корупційних ризиків на темпи розвитку економіки держави, владу та сус-

пільство в цілому, культурний розвиток, основи становлення громадянського суспільства [2, с. 1]. Реальною соціальною проблемою стало те, що корупційні ризики і прояви стали на сьогодні одними із самих загрозливих чинників для кожної сфери державного управління, включаючи функціонування сектор безпеки і оборони України. Однією із заповорок виправлення ситуації є концентрація уваги наукової спільноти на всебічному дослідженні проблематики корупції у секторі безпеки і оборони та напрацювання оптимальних пропозицій щодо виправлення ситуації. У зазначеному аспекті актуальним завданням юридичної науки є наукова розробка організаційно-правових заходів протидії корупційним проявами у секторі безпеки та оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість розробок вітчизняних і зарубіжних юристів-науковців досліджують сектор безпеки і оборони України у контексті управління та взаємодії його складових (В. Богуцький, Є. Григоренко, М. Тищенко), організаційно-правових засад управління сектором безпеки оборони вищими органами державної влади (С. Галаган), ролі громадськості у протидії корупції серед складових сектору безпеки і оборони України (Є. Глушко) тощо. Проте, цілеспрямована наукова розробка сутності і особливості антикорупційних інструментів, які застосовуються для протидії корупції серед мілітарних структур носить фрагментарний характер і потребує розширення.

Формулювання цілей статті. Цілями статті є систематизація, розкриття змісту та здійснення характеристики правових інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні, сектор безпеки і оборони України представлений розгалуженою системою суб'єктів військового управління. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції і наділені для цього відповідними повноваженнями [3, с. 69]. Безумовно, Збройні Сили України є центральним елементом сектору безпеки і оборони, оскільки армійські сили і з'єднання беруть на себе основне навантаження щодо забезпечення недоторканості державних кордонів, відвернення ймовірної збройної агресії, підтримання стану оборонної безпеки.

Корупційні прояви у секторі безпеки та оборони можуть проявлятися в різних формах. Експерти зазначають, що найбільшого розповсю-

дження набули такі як: неправомірна вигода, просування неконкурентних контрактів або маніпуляції з грошовим утриманням військовослужбовців, зловживання бюджетними коштами і використання військових ресурсів для отримання позабюджетних доходів, кумівство [4]. Британські дослідники корупції у секторі безпеки і оборони Матс Р. Бердал і Девід М. Мелоун виділяють три типи корупції, які притаманні сектору безпеки і оборони держави. Зокрема, це: дрібна корупція (заснована на елементарних потребах військовослужбовців нижчої та середньої ланки, які не можуть задовольнити свої основні соціальні потреби через низьку заробітну платню) елітна корупція (включає високопоставлених військових і державних чиновників), пірамідальна корупція (пов'язує високопоставлених урядових і військових чиновників з військовослужбовцями нижчої та середньої ланки через перерозподіл незаконних доходів і потік корумпованих грошей знизу – вгору) [5]. Проникнення корупції у всі ланки функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань значно знижує рівень боєздатності військ при виконанні поставлених завдань.

Правова система України містить низку функціонально-правових інструментів протидії корупції у складі сектору безпеки і оборони. Категорія «правові інструменти протидії корупції у сфері безпеки і оборони» є складною, багатоаспектною і її зміст формується на основі поєднання та узагальнення певних змістовних контекстів не лише правової матерії, а й філософії, психології, політології, етики, соціології тощо. В цілому «інструмент» (від лат. *znanarjadja*) означає знаряддя або пристрій для обробки матеріалів, вимірювань, хірургічних операцій, відтворення музичних звуків. У соціальному значенні інструмент визначається як засіб для досягнення певної мети [6]. Якщо розглядаються інструменти здійснення впливу у певній сфері суспільних відносин, то завжди слід враховувати зміст і наповнення цієї сфери.

Аналіз положень ст. ст. 1, 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII дає підстави визначити функціональне призначення правових інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони сферою застосування правових інструментів протидії корупції у процесі захисту національних інтересів України від загроз [7]. Так, правові інструменти протидії корупції у сфері безпеки і оборони України мають на меті недопущення використання певними

посадовими і службовими особами сектору безпеки і оборони наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. Перелік таких категорій посадових і службових осіб становлять: військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, особами начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, особами, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, посадові та службовими особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, поліцейські тощо.

Наявні правові антикорупційні інструменти у секторі безпеки і оборони являють собою спеціальні антикорупційні функції і повноваження різних суб'єктів трьох субординаційних рівнях: на рівні глави держави і офіційного вищого політичного керівництва держави, на рівні діяльності спеціально створених державних антикорупційних інституцій, на відомчому окремих відомств (у межах системи забезпечення національної безпеки і оборони). Слід зауважити, що подібна практика є характерною для більшості держав сучасного світу. У відповідності до відповідної градації, правові інструменти подолання корупції у секторі безпеки і оборони України здійснюється на рівні вищого політичного керівництва держави, на рівні функціонування спеціалізованих державних антикорупційних інституцій, на відомчому рівні.

Слід відзначити, що інституції трьох зазначених рівнів є різними за правовим статусом, обсягом компетенції з питань забезпечення безпеки і оборони, способом комплектування, а їх участь

в антикорупційній політиці держави передбачає реалізацію регуляторно-безпекового потенціалу національної правової системи. Правові інструменти протидії корупції у секторі безпеки і оборони регламентуються відокремлена і часто є інститутами різних галузей законодавства. Проте їх поєднує спільне покликання, а саме – забезпечення нульову терпимості до корупції та активності щодо виявлення і подолання корупційних ризиків, здійснення контролю за особами у контексті утримання від вчинення тих дій, які потенційно можуть завдати шкоду системі забезпечення оборони, національної безпеки та правопорядку, гарантування захисту прав і свобод контингентів громадян, які реалізують право на державну службу або вибір професійної діяльності у структурах, які входять до сектору безпеки і оборони.

Правовим інструментам протидії корупції у секторі безпеки і оборони притаманно низку специфічних ознак. По-перше, слід відзначити, що протидія корупції у сфері функціонування сектору безпеки і оборони України реалізується шляхом застосування специфічних управлінсько-правових засобів впливу на всі складові елементи безпеки і оборони з обов'язковим урахуванням функціонального призначення суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні оборони держави, національної безпеки і правопорядку. Відповідно, базова особливість правових інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони держави полягає у тому, що їх застосування безпосередньо здійснюється у межах державної політики у сфері забезпечення обороноздатності, національної безпеки і законності. На практиці це означає, що зміст антикорупційних управлінських кейсів визначається, передусім, предметом відання і компетенції конкретного суб'єкта (відомства) військового управління. Так, діяльність із виявлення фактів корупції у лавах Збройних Сил України, дещо відрізняється від аналогічної діяльності у Національній гвардії України чи Національній поліції. Критеріями такого розрізнення є суб'єктний склад викривачів корупції, різниця у технологічних аспектах виявлення фактів корупції, організаційно-правове забезпечення реалізації виявлення антикорупційних ризиків та припинення корупційної діяльності.

По-друге, система нормативно-правового забезпечення правових інструментів протидії корупції у функціонуванні Збройних Сил України і інших складових сектору безпеки і оборони України складається зі значної кількості законодавчих і підзаконних нормативних актів різної юридичної сили і різного предмету правового

регулювання. Безумовно, базовими актами є Конституція України, профільні закони, якими регламентується правовий статус суб'єктів військового управління, законодавчі і підзаконні акти у сфері протидії корупції, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти тощо. Слід зауважити, що положення зазначених законодавчих актів містять значний масив нормативних конструкцій, які опосередковано і безпосередньо регламентують різні аспекти процесу виявлення корупційних ризиків, протидію їм, і припинення корупційних діянь і практик. З урахуванням цього, у центрі нашої уваги підлягають лише положення тих актів, які можна вважати базовими для функціонування сектору безпеки і оборони і закріплюють конкретні інструменти антикорупційної діяльності.

По-третє, сектор безпеки і оборони України як об'ємна за обсягом сфера суспільних відносин, постійно перебуває у стадії перетворень і еволюції. Це обумовлюється і реформуванням правової системи держави, і реаліями європейської інтеграції, і реформування оборонного сектору, і постійними інноваціями у сфері забезпечення національної безпеки і внутрішнього правопорядку. На тлі цього значних змін зазнають і засоби досягнення цілей антикорупційної політики в державі задля відкриття можливості підвищення соціальної цінності та дієвості відповідних правових інструментів. Тож питання оптимального застосування правових антикорупційних інструментів, їх своєчасного та якісного вдосконалення в правотворчому та правореалізаційному процесах є гарантією ефективності профілактики корупції у секторі безпеки і оборони.

По-четверте, практичне застосування правових інструментів протидії корупції у секторі національної безпеки і оборони є складним і багатоступеневим процесом, який має форму специфічного управлінського впливу посадових осіб і органів влади на сферу забезпечення оборони і національної безпеки держави, які у відповідності до законодавства уповноважені здійснювати заходи, спрямовані на протидію корупції у системі органів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій.

Зауважимо, що аналіз правових інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони України, вказує на те, що Президент України є основним суб'єктом, який на базовому політичному рівні визначає пріоритети протидії корупції у секторі безпеки і оборони України. Це обумовлено тим, що Президент України як глава держави

та Верховний головнокомандувач Збройних Сил України виконує значне коло обов'язків із гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Президент України має у своєму розпорядженні значну кількість організаційно-правових засобів протидії корупційним проявам у структурах суб'єктів військового управління. Особлива роль президента у функціонуванні сектору безпеки і оборони обумовлюється також і тим, що главі держави, як зазначає Л. Галаган, належить визначальна статусно-рольові позиція президента в системі виконавчої влади, парламенту та уряду [8, с. 14].

Застосовуючи диференційований підхід до формування системи правових антикорупційних інструментів впливу на сектор безпеки і оборони України Президента України виокремимо кілька груп:

- повноваження антикорупційного характеру щодо юридичної регламентації засобів антикорупційної політики у секторі безпеки і оборони;

- повноваження антикорупційного характеру щодо кадрової політики у Збройних Силах України, Службі Безпеки України, інших утворених у відповідності до чинного законодавства України військових формувань;

- повноваження антикорупційного характеру в частині реалізації організаційно-управлінських заходів із здійснення мобілізації і військової підготовки громадян України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Правові інструменти ефективної протидії корупції у секторі безпеки і оборони України є складними правовими інститутами, які мають різну юридичну природу, різний управлінський характер, організаційні риси, форми фактичної реалізації. Більшість наявних антикорупційних засобів, які застосовуються у секторі безпеки і оборони мають організаційно-правову форму функцій і повноважень владних суб'єктів, які відповідальні за управління складовими секторами безпеки і оборони. Ключове місце серед них відведено Президентіві України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України. Разом із тим, доцільно відзначити, що такі правові інструменти регламентовано на законодавчому рівні не системно і, у багатьох випадках, абстрактно. Тому логічно видається пропозиція щодо удосконалення регламентації системи інструментів протидії корупції у секторі безпеки і оборони України. Відповідно, перспективним напрямом наукових розробок має бути напрацювання відповідних пропозицій для суб'єктів нормотворчості.

Список літератури:

1. Індекс сприйняття корупції 2020. Офіційний сайт глобального руху Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/> (дата звернення: 02.10.2022)
2. Глушко Є. В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції. дис. ... к-та юрид. наук: 12.00.07 / Університет сучасних знань. Київ, 2015. 248 с.
3. Тищенко М. М., Богущкий В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація : навч. посіб : за заг. ред. М. М. Тищенка. - 2-ге видання, переробл. та доповн. Харків. : Право, 2014. 364 с.
4. Цілісність сектору безпеки. Корупція. DCAF. URL: <https://securitysectorintegrity.com/uk/виховання-доброчесності/корупція/> (дата звернення: 02.10.2022)
5. Mats Berdal, David M. Malone. GREED & GRIEVANCE Economic Agendas in Civil Wars. URL: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/08/berdal-greed-and-grievances.pdf>
6. Інструмент. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%B2%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2> (дата звернення: 02.10.2022)
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 1014. № 49. Ст. 2056.
8. Галаган Л. Президент у системі влади за різних форм державного правління. *Політичний менеджмент*. 2011. № 4. С. 8 – 17.

Pashchenko Ye.M., Chaliy M.H. LEGAL INSTRUMENTS FOR COMBATING CORRUPTION IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE: ESSENCE AND FEATURES

The article, from the standpoint of systemic analysis, systematically highlights the legal tools for combating corruption in the structure of the security and defense sector of Ukraine at the current stage of state building. The position is substantiated, according to which the category "legal tools for combating corruption in the sphere of security and defense" is complex, multifaceted, and its content is formed on the basis of the combination and generalization of certain meaningful contexts not only of legal matter, but also of philosophy, psychology, political science, ethics, sociology, etc. It is suggested that legal anti-corruption instruments in the security and defense sector should be understood as special anti-corruption functions and powers of various subjects at three subordinate levels: at the level of the head of state and the official top political leadership of the state, at the level of activities of specially created state anti-corruption institutions, at the departmental level of individual departments (in within the framework of the national security and defense system). It is noted that the President of Ukraine is the main subject who, at the basic political level, determines the priorities of combating corruption in the security and defense sector of Ukraine. This is due to the fact that the President of Ukraine, as the head of state and the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, performs a significant range of duties to guarantee state sovereignty, territorial integrity of Ukraine, compliance with the Constitution, human and citizen rights and freedoms. The President of Ukraine has at his disposal a significant number of organizational and legal means of countering corruption manifestations in the structures of military administration entities.

It has been proven that the legal instruments for combating corruption in the sphere of security and defense of Ukraine are aimed at preventing the use by certain officials and officials of the security and defense sector of their official powers or related opportunities for the purpose of obtaining an illegal benefit or accepting such a benefit or accepting a promise (offers) of such a benefit for oneself or other persons, or, accordingly, a promise (offer) or provision of an undue benefit to other physical or legal persons with the aim of inducing this person to unlawfully use the official powers granted to him or the opportunities related to them.

It is noted that the legal instruments for combating corruption in the security and defense sector are not regulated at the legislative level systematically and, in many cases, abstractly. Therefore, the proposal to improve the regulation of the system of anti-corruption tools in the security and defense sector of Ukraine is substantiated.

Key words: *Ukraine, security and defense sector, corruption, corruption risks, Ministry of Defense of Ukraine, Armed Forces of Ukraine, President of Ukraine.*