

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ НА ВІДОМЧОМУ РІВНІ

Пащенко Є. М., Чалий М. Г.

У статті з позицій системного аналізу висвітлюються організаційно-правові засади протидії корупції у структурі сектору безпеки та оборони України на сучасному етапі державного будівництва. Визначено систему чинників політико-правового змісту, які характеризують організаційно-правові засади протидії проявам корупції серед силових структур держави, зокрема: а) відомча нормотворчість з антикорупційної діяльності відповідає загальнодержавним стратегічним документам, які регламентують пріоритетні напрями боротьби з корупцією в різних сферах суспільних відносин і публічного управління; б) протидія корупції на відомчому рівні у структурах, які входять до сектору безпеки й оборони, передбачає наявність у своєму складі спеціальних підрозділів, які уповноважені оперативним шляхом виявляти факти корупції в діяльності особового складу всіх рівнів (в органах Міністерства внутрішніх справ України – служба внутрішньої безпеки, в органах Служби безпеки України – підрозділи внутрішньої та власної безпеки тощо); в) у структурі вищих управлінських ланок елементів сектору безпеки й оборони створено спеціальні відділи (служби) з протидії корупції, які призначені для прорахунку антикорупційних ризиків та вчасної їх ліквідації; г) антикорупційна діяльність на відомчому рівні у структурах військового управління сьогодні здійснюється планово та системно із залученням кращого зарубіжного досвіду, зокрема досвіду держав – членів Північноатлантичного альянсу (НАТО). На прикладі Міністерства оборони України визначено та надано розгорнуту характеристику спеціальних антикорупційних повноважень структурних підрозділів.

Сформульовано пропозиції щодо оптимізації організаційно-правових засад протидії корупції на відомчому рівні в секторі безпеки й оборони України, зокрема: передбачити нормативні конструкції щодо залучення представників громадськості (громадянського суспільства) до розроблення та планування окремих антикорупційних заходів неоперативного характеру; посилити виховну роботу серед особового складу Збройних Сил України та інших струк-

тур задля формування культу недопущення корупції у службово-професійній діяльності.

Ключові слова: Україна, сектор безпеки та оборони, корупція, корупційні ризики, Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України.

Pashchenko E. M., Chaly M. G. Organizational and legal principles of combating corruption in the sector security and defense of Ukraine at the departmental level

The article highlights the organizational and legal principles of combating corruption in the structure of the security and defense sector of Ukraine at the current stage of state building from the standpoint of systemic analysis. A system of factors of a political and legal content, which characterize the organizational and legal principles of combating manifestations of corruption among the power structures of the state, is defined, in particular: a) departmental rule-making on anti-corruption activities corresponds to state-wide strategic documents that regulate the priority areas of fighting corruption in various spheres of public relations and public administration; b) combating corruption at the departmental level in structures that are part of the security and defense sector requires the presence of special units in their composition, which are authorized to detect corruption in the activities of personnel at all levels (in the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine – the internal security service, in the bodies of the Security Service of Ukraine – units of internal and internal security, etc.); c) special anti-corruption departments (services) have been established in the structure of the higher management levels of elements of the security and defense sector, which are designed to calculate anti-corruption risks and eliminate them in a timely manner; d) anti-corruption activities at the departmental level in the structures of the military administration today are carried out in a planned and systematic manner with the involvement of the best foreign experience, in particular the experience of the member states of the North Atlantic Alliance (NATO). On the example of the Ministry of Defense of Ukraine, a detailed description of the special anti-corruption powers of the structural units is defined and provided.

Proposals have been formulated to optimize the organizational and legal foundations of combating corruption at the departmental level in the security and defense sector of Ukraine, in particular: to provide normative structures for the involvement of representatives of the public (civil society) in the development and planning of individual anti-corruption measures of a non-operational nature; to strengthen educational work among the personnel of the Armed Forces of Ukraine and other structures in order to form a culture of preventing corruption in official and professional activities.

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

Постановка проблеми та її актуальність.

В Україні, як і в інших державах світу, функціонування мілітарних структур, які здійснюють компетенцію у сфері забезпечення національної безпеки й оборони, характеризується наявністю шкідливого корупційного складника. Відповідні негативні прецеденти потребують адекватної реакції з боку держави та широких верств громадськості. Так, однією із заporук ефективного управління діяльністю всіх ланок багатоступеневої і складної системи сектору безпеки й оборони України є комплексна протидія корупційним ризикам і проявам у системі Збройних Сил України та в інших передбачених законом військових формуваннях. В умовах складної військово-політичної ситуації, коли український народ зі зброєю в руках захищає територіальну цілісність і незалежність Батьківщини, викорінення всіх можливих форм корупційної діяльності серед персоналу органів військового управління, забезпечення державної безпеки та правоохоронної діяльності є завданням особливої суспільної значущості, які відповідають інтересам національної безпеки та високому рівню обороноздатності України.

Зазначене відповідає також євроінтеграційним прагненням України, яка 23 червня 2022 р. офіційно здобула статус кандидата у члени Європейського Союзу відповідно до Резолюції Європейського парламенту про статус кандидата України, Республіки Молдова та Грузії 2022/2716 (RSP) [1]. Концептуально положення зазначеного документа визначають обов'язковість активізації співпраці України та Європейського Союзу в багатьох напрямках, включно з реформуванням правової системи задля забезпечення гармонізації законодавства України з нормами й принципами Європейського Союзу. Відповідно, нормативна основа протидії корупції в суспільстві загалом та в секторі безпеки й оборони

зокрема потребує відповідних новацій з урахуванням ґрунтовного аналізу регуляторного потенціалу національної правової основи. Отже, актуальним науковим і практичним завданням є дослідження організаційно-правових засад протидії корупції в секторі безпеки та оборони України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика протидії корупції в секторі безпеки й оборони висвітлюється у вітчизняній науковій літературі обмежено та фрагментарно. У більшості випадків науковий аналіз правових аспектів протидії корупції в системі Збройних Сил України та інших елементах сектору безпеки й оборони є лише складовою частиною дослідження загальної антикорупційної політики держави. Водночас науково-аналітичний доробок Г.Л. Бондар, С.В. Сьоміна, С.В. Дрьомова дає підстави констатувати зростаючу увагу наукової думки до зазначеної проблематики.

Метою статті є висвітлення основних організаційно-правових засад антикорупційної діяльності в секторі безпеки й оборони України на відомчому рівні.

Виклад основного матеріалу. На відомчому рівні протидія корупційним проявам і ризикам у секторі безпеки та оборони України є багатоаспектною діяльністю. Вона передбачає розроблення й упровадження найбільш різноманітних за своїм характером правових заходів. Це зумовлено багатьма чинниками політико-правового та організаційно-управлінського характеру.

По-перше, відомча нормотворчість з антикорупційної діяльності має повністю відповідати загальнодержавним стратегічним документам, які регламентують пріоритетні напрями боротьби з корупцією в різних сферах суспільних відносин і публічного управління.

По-друге, протидія корупції на відомчому рівні у структурах, які входять до сектору безпеки й оборони, передбачає наявність у своєму складі спеціальних підрозділів, які уповноважені оперативним шляхом виявляти факти корупції в діяльності особового складу всіх рівнів (в органах Міністерства внутрішніх справ України – служба внутрішньої безпеки, в органах Служби безпеки України – підрозділи внутрішньої та власної безпеки тощо).

По-третє, на сьогодні у структурі вищих управлінських ланок елементів сектору безпеки й оборони створено спеціальні відділи (служби) з протидії корупції, які призначені для прорахунку антикорупційних ризиків та вчасної їх ліквідації.

По-четверте, антикорупційна діяльність на відомчому рівні у структурах військового управ-

ління сьогодні здійснюється планово й системно із залученням кращого зарубіжного досвіду, зокрема досвіду держав – членів Північноатлантичного альянсу (НАТО).

У системі суб'єктів військового управління сьогодні діють комплексні програмні документи з питань протидії корупції. Наприклад, Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2021-2024 рр., затверджена Наказом Міністерства оборони України від 31 серпня 2021 р. № 264, має на меті досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції; забезпечення злагожденості й системності антикорупційної діяльності в апараті Міністерства оборони України, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління Міністерства оборони України, у Збройних Силах України, Головному управлінні розвідки Міністерства оборони України, Державній спеціальній службі транспорту Міністерства оборони України; застосування комплексу першочергових превентивних заходів у найбільш вразливих до корупційних ризиків сферах діяльності; формування умов для поступової трансформації системи роботи щодо запобігання корупції за стандартами НАТО з розбудови доброчесності [2]. Програма містить засади загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції, заходи з їх реалізації, а також заходи з виконання Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання; принципи діяльності Міністерства оборони України в аспекті протидії корупції; оцінку корупційних ризиків і заходи щодо їх усунення, навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду Антикорупційної програми. Показовим є те, що зазначений документ передбачає не лише значні переліки організаційних антикорупційних заходів, що мають реалізовуватися уповноваженими посадовими особами системи Збройних Сил України та інших підпорядкованих Міністерству оборони України структур, а й перелік представників громадськості, відомчих наукових установ та організацій, інших установ, які проводять соціологічні дослідження в зазначеній сфері.

Документи схожого тематичного спрямування розробляються також в інших структурах, які входять до сектору безпеки й оборони України. Так, у структурі органів Міністерства внутрішніх справ України діє також Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2020-2022 рр. [3]. Зазначений документ передбачає систему заходів із протидії корупції у правоохоронних органах, що підпорядковуються Міністерству внутрішніх справ України. Серед них варто виокремити ті, які найбільше відповідають змісту завдань

із забезпечення національної безпеки держави, зокрема:

1) розроблення антикорупційних програм для Національної гвардії України, Національної поліції України;

2) проведення перевірок з організації роботи із запобігання та протидії корупції в суб'єктах системи Міністерства внутрішніх справ України;

3) участь у проведенні експертизи проєктів нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, які готуються апаратом Міністерства внутрішніх справ України, центральних органів виконавчої влади, Національної гвардії України, з метою виявлення в них норм і положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних чи пов'язаних із корупцією правопорушень, та надання рекомендацій щодо їх усунення;

4) організацію в межах повноважень проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад із підвищеним корупційним ризиком в апараті Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органах, закладах, установах та на підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України;

5) заходи з посилення ефективності управління фінансовими ресурсами тощо.

Практичне втілення на відомчому рівні програмних документів із протидії корупції здійснюється спеціальними інституціями. Так, на прикладі Збройних Сил України та Міністерства оборони України висвітливо антикорупційну діяльність на відомчому рівні. Інституціонально у Збройних Силах України сьогодні функціонують підрозділи, які виконують антикорупційні функції, наприклад: Управління з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України (у його структурі функціонує відділ із питань виявлення корупції), Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю Міністерства оборони України, Військова служба правопорядку, Департамент кадрової політики Міністерства оборони України, Юридична служба Генерального штабу Збройних Сил України, Департамент соціальної та гуманітарної політики Міністерства оборони України, Управління комунікацій та преси Міністерства оборони України, Відділ по роботі з громадянами та доступу до публічної інформації Міністерства оборони України [4]. Зазначені структури функціонують у різноманітних напрямках задля реалізації антикорупційної політики на рівні Міністерства оборони України.

Так, до предмета відання Управління з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України належать:

– діяльність із виявлення проявів корупції серед вищого керівного складу Міністерства оборони України та Збройних Сил України;

– забезпечення координації та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) із питань запобігання та виявлення корупції;

– здійснення контролю та надання методичної допомоги щодо виявлення корупційних ризиків і реалізації керівниками структурних підрозділів Міністерства оборони України, органів військового управління, державних підприємств та їх об'єднань заходів щодо їх усунення;

– проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави в апараті Міністерства оборони України;

– взаємодія щодо запобігання корупції з Національним агентством із питань запобігання корупції, Урядовим уповноваженим із питань антикорупційної політики, Міністерством юстиції України тощо.

Своєю чергою Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю Міністерства оборони України здійснює моніторинг ефективності функціонування системи внутрішнього контролю та управління ризиками в Міністерстві оборони України, Генеральному штабі Збройних Сил України, інших підконтрольних суб'єктах, а також розробляє рекомендації щодо її вдосконалення, забезпечує надання необхідної інформації до Управління з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України стосовно результатів проведених аудитів, матеріали яких передано до правоохоронних органів.

Також певні антикорупційні функції виконує Військова служба правопорядку. Зокрема, у плані протидії корупції вона:

– здійснює загальний збір, узагальнення, аналіз та облік інформації про події, кримінальні правопорушення, адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, у структурі Міністерства оборони України та Збройних Сил України;

– забезпечує взаємодію з органами прокуратури щодо оперативного обміну інформацією про обставини вчинення військовослужбовцями, військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Міністерства оборони України та Збройних Сил України кримінальних правопорушень із метою їх виявлення, розкриття й розслідування, запобігання їм, а також щодо вчинення службовими особами Міністерства оборони України та Збройних Сил України адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією;

– забезпечує за зверненням Управління з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України надання наявної інформації про кримінальні корупційні правопорушення

та правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені представниками Міністерства оборони України та Збройних Сил України.

Департамент кадрової політики Міністерства оборони України відповідає за розстановку добросесних кадрів на посади, пов'язані з високим корупційним ризиком, у структурі Збройних Сил України; усунення конфлікту інтересів таких осіб; виявлення випадків, пов'язаних із порушенням обмежень, передбачених антикорупційним законодавством; недопущення призначення на посади осіб, перевірка стосовно яких встановила недостовірність відомостей щодо наявності майна або майнових прав, зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях; вжиття заходів щодо зниження корупційних ризиків у роботі з персоналом тощо.

Юридичні служби Генерального штабу Збройних Сил України та Міністерства оборони України забезпечують розроблення та уточнення переліку нормативно-правових актів із питань антикорупційної політики, що є обов'язковими для вивчення особовим складом Збройних Сил України.

Департамент соціальної та гуманітарної політики Міністерства оборони України організовує щорічне проведення соціологічних досліджень про стан реалізації у Збройних Силах України державної антикорупційної політики та ефективність роботи командирів (начальників) із питань дотримання антикорупційного законодавства.

Своєю чергою Управління комунікацій та преси Міністерства оборони України організує та проводить інформаційні кампанії, орієнтовані на різні категорії військовослужбовців, що спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

Варто зазначити, що за ефективність виконання згаданими підрозділами наведених завдань відповідальність несе керівник (начальник) відповідного підрозділу. Також доцільно зауважити, що офіційної інформації про ефективність таких відомчих програм бракує, індикатори їх виконання констатуються лише на відомчому рівні в межах структури, які ці програми й розроблювали. Одним зі способів виправлення ситуації може бути налагодження більш активної співпраці складників сектору безпеки й оборони з громадянським суспільством та засобами масової інформації. Г.Л. Бондар у зазначеному контексті підкреслює ключову роль громадянського суспільства, особливо у справі формування політичного середовища, здатного долати негативні прояви деструктивної конфліктності [5, с. 129]. Більше того, українські громадські організації та активісти в більшості випадків добре володіють інформацією про проблеми протидії корупції

в силових структурах на місцевому рівні, мають значний рівень довіри місцевих громад тощо. Відповідно, є підстави поставити питання про оновлення правових засад участі громадянського суспільства у протидії корупційним проявам у структурі сектору безпеки та оборони на рівні законодавства, яке регламентує правовий статус силових структур.

Водночас ретельний аналіз відомчих документів, які регламентують протидію корупції на відомчому рівні серед елементів сектору безпеки й оборони України, дає можливість окреслити певні напрями вдосконалення їх змісту. У загальному порядку необхідно працювати над повнотою втілення принципу дотримання невідворотності покарання людей у погонах за вчинення корупційних діянь. Це цілком відповідає кращим практикам держав – членів Європейського Союзу та НАТО. Їм вдалося започаткувати й накопичити досвід системи заходів боротьби з корупцією в секторі безпеки, яка побудована саме на невідворотності відповідальності за вчинення будь-яких корупційних злочинів, незважаючи на час і персоналії [6]. Якщо більш конкретизовано, вважаємо за доцільне передбачити нормативні конструкції щодо залучення представників громадськості (громадянського суспільства) до розроблення та планування окремих антикорупційних заходів неоперативного характеру. Як представників громадськості можна залучити ветеранів силових структур України, які мають значний досвід службової діяльності. Крім цього, видається доцільним посилення виховної роботи серед особового складу Збройних Сил України та інших структур задля формування культу недопущення корупції у службово-професійній діяльності.

Висновки. Таким чином, організаційно-правові засади ефективної протидії корупції в секторі безпеки й оборони України на відомчому рівні характеризуються наявністю відомчих документів різного характеру, які розраховані на всі ланки відомчого управління. Більшість антикорупційних заходів, які в них зазначені, мають організаційно-правову форму функцій і повноважень владних суб'єктів відомчого управління, які відповідальні за керівництво силами та підрозділами в межах конкретного відомства, – міністра (голови) до спеціалізованих підрозділів і їх керівників. Водночас антикорупційні правові заходи на відомчому рівні регламентовано занадто декларативно та в багатьох випадках абстрактно. Результативність їх втілення багато в чому залежить від сумлінного виконання посадових обов'язків безпосередніми керівниками (командирами) на місцях, усвідомлення на суб'єктивному рівні шкідливості та недопущення діянь, що підпадають під ознаки корупції.

Література

1. Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia 2022/2716 (RSP). URL: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=739315&l=en> (дата звернення: 19.10.2022).
2. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства оборони України на 2021-2024 роки : Наказ Міністерства оборони України від 31 серпня 2021 р. № 264 / Міністерство оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/264_nm.pdf (дата звернення: 26.10.2022).
3. Інформація про виконання антикорупційної програми МВС за 9 місяців 2021 року. Портал МВС. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/activity/prevention-corruption/onovlena-antikorupciina-programa-mvs-ukrayini-na-2020-2022-roki/informaciya-pro-vikonannya-antikorupciinoyi-programi-mvs-za-9-misyaciv-2021-roku> (дата звернення: 25.02.2022).
4. Про утворення системи роботи з питань запобігання корупції в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України : Наказ Міністерства оборони України від 24 листопада 2015 р. № 646 / Міністерство оборони України. URL: <https://www.mil.gov.ua/646uzk.pdf> (дата звернення: 26.10.2022).
5. Бондар Г.Л. Корупційні загрози національній безпеці та демократії в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2019. Т. 30(69). № 1. С. 123-131.
6. Сьомін С.В., Дрьомов С.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України. Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень* : вебсайт. 2015. 1 липня. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupciyu-v-sektori-bezpeki> (дата звернення: 20.10.2022).

*Пащенко Є. М.,
доктор філософії (PhD) зі спеціальності 081,
старший викладач кафедри військового права
Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-7178-0601*

*Чалий М. Г.,
викладач кафедри військового права
Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-2182-3455*