

С.М. ІВАЩЕНКО

*Сергій Миколайович Іващенко, старший викладач Військово-юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого\**

ORCID: 0000-0001-6846-7422

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Постановка проблеми.** В Україні, як і у багатьох інших державах світу, корупція є серйозною перешкодою для суспільно-державного розвитку. За оцінками міжнародних експертів, від корупції Україна втрачає щорічно до 30 % свого ВВП<sup>1</sup>. Більш того, в умовах європейської інтеграції та триваючої збройної агресії актуальність подолання корупції в усіх сферах господарської діяльності і державного управління набуває надзвичайної важливості і вимагає повної мобілізації наявного організаційного та управлінсько-правового ресурсу держави.

Сфера діяльності правоохоронних органів є надзвичайно широкою за обсягом і багатофункціональною за змістом. Відповідно, факти корупції у системі правоохоронних органів особливо негативно вражають суспільство і громадськість, підривають довіру громадян до всієї системи правоохоронних органів та державних інституцій<sup>2</sup>. Ситуація, коли корупційні ризики найбільше проявляються у функціонуванні правоохоронної системи, без перебільшення, можна вважати прямою загрозою національній безпеці України. Парадоксальною і ганебною для держави є ситуація, коли суб'єкти, які відповідно до чинного законодавства призначені забезпечувати національну безпеку, є найбільш численними суб'єктами вчинення корупційних діянь<sup>3</sup>. Це стосується передусім органів МВС (Національна поліція, Національна гвардія, державна прикордонна служба), Служби безпеки України, прокуратури, фіскальних інституцій, суб'єктів, що забезпечують правопорядок у Збройних Силах України. Така ситуація робить практично необхідним постійне оновлення правових і управлінських засад і підходів протидії корупції з урахуванням триваючої реформи системи забезпечення національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різноманітні аспекти дослідження проявів корупції у діяльності правоохоронних органів України висвітлено у працях багатьох науковців. Зокрема, теоретичним підґрунтям статті стали наукові напрацювання таких науковців, як: Г. Бондар, А. Мерешевець, В. Плекан, А. Шульга, О. Степанова, О. Ус та ін. Нормативною основою емпіричного матеріалу є акти національного законодавства про забезпечення національної безпеки держави та європейської інтеграції.

**Формулювання мети статті.** Метою статті є характеристика нормативно-правових засад протидії корупції у правоохоронних органах України в аспекті забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі правоохоронні органи будь-якої держави реалізують правоохоронну функцію або функцію охорони правопорядку<sup>4</sup>. Виконуючи правоохоронну функцію, держава ставить собі за мету одну ціль – попередження виникнення умов і причин можливих та вчинених протиправних суспільно небезпечних діянь, їх своєчасне припинення, ліквідація (мінімізація) їх соціально шкідливих наслідків, компенсація завданих збитків та поновлення прав потерпілих від цього. Правоохоронна діяльність для держави є, фактично, засобом впливу на суспільні відносини за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності. На рівні функціонування управлінського владного апарату правоохоронна діяльність втілюється у таких формах діяльності:

- виявлення, попередження й розслідування злочинів та інших видів правопорушень;
- діяльність із захисту державної (національної) безпеки і державного кордону;
- здійснення контрольно-наглядових заходів задля дотриманням законності у діяльності суб'єктів

права;

- реалізація заходів із забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та інші.

Фактичний зміст правоохоронної функції держави зумовлюється низкою чинників політико-правового, економічного, соціально-культурного характеру. Зокрема, це форма політичного режиму, рівень досконалості законодавства про правоохоронну діяльність, участь держави у міжнародних організаціях, військово-політичних блоках, ментально-культурні і релігійні особливості населення, стан внутрішньої політичної стабільності тощо. У державах, які є членами Європейського Союзу (далі – ЄС), або сприймають загальноєвропейські правові цінності правоохоронна функція має на меті забезпечення особистої безпеки особи, забезпечення охорони суспільних відносин від протиправних посягань, створення у суспільстві умов, за яких можливе

© С.М. Іващенко, 2022

\* *Sergiy Ivashchenko, Senior lecturer of the Military Law Institute Yaroslav the Wise National University of Law*

стабільне функціонування всієї системи державних органів<sup>5</sup>. Відповідно, результативність виконання зазначених завдань зумовлюється високим рівнем кваліфікації службовців, раціональним управлінням та, між іншим, нульовою терпимістю до корупції.

Якщо розглядати феномен корупції у функціонуванні правоохоронних органів, які виконують завдання правоохоронної діяльності із застосуванням зброї і методів примусу, то слід констатувати особливу суспільну небезпеку таких явищ. І це впливає передусім на стан законності й правопорядку у самій системі. Первинним кроком протидії цьому є реалізація нормативних конструкцій, що містяться у законодавстві з питань безпеки і оборони та які створюють правові підстави протидії корупції у системі правоохоронних органів. Проаналізуємо їх більш детально без урахування спеціалізованих законодавчих актів, які регламентують правовий статус антикорупційних інституцій.

Відповідно до чинного Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII правоохоронні органи є невід'ємним компонентом сектору безпеки й оборони, сил безпеки і сил оборони держави<sup>6</sup>. Незважаючи на значний обсяг відповідальності правоохоронних органів як елементу сектору безпеки і оборони, зазначений законодавчий акт не визначає безпосередньо спеціальні заходи, які спрямовані на запобігання і протидію фактам корупції у правоохоронних органах. Разом із тим у Законі України «Про національну безпеку України» регламентовано деякі концептуальні засади антикорупційної управлінської діяльності у системі правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Зокрема:

1) створюється спеціальний комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів, що забезпечують державну безпеку і оборону з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання ними вимог чинного законодавства. У процесі розробки законопроектів з різних аспектів забезпечення національної безпеки комітет має прораховувати корупційні ризики у змісті законопроектів та втілювати пропозиції щодо їх нейтралізації;

2) центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні правоохоронні органи, наділені низкою контрольних повноважень, у процесі реалізації яких здійснюються і реалізуються превентивні антикорупційні заходи (забезпечення умов для цивільного контролю за діяльністю посадових осіб правоохоронних органів, формування об'єктивної інформації про діяльність правоохоронних органів задля належного інформування органи політичного керівництва державою про стан справ у підпорядкованих органах сектору безпеки і оборони);

3) місцеві органи влади можуть заслуховувати посадових осіб правоохоронних органів, які знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку, що прямо відповідає інтересам забезпечення національної безпеки;

4) органи влади можуть налагоджувати взаємодію з органами військового управління під час планування та проведення потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань;

5) органи влади можуть залучатися до розробки державних цільових стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони, а також коригування державних цільових правоохоронних програм.

Доцільно наголосити, що «антикорупційні» правові засади, які передбачено у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII, є абстрактними за формою викладення і не задовольняють потреби антикорупційної практики у зазначеній сфері. Через це ми бачимо доцільність передбачити у ст. 1 зазначеного акта пункт про антикорупційну стратегію у сфері національної безпеки на рівні з існуючими стратегіями кібербезпеки, громадської безпеки та цивільного захисту, стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України. Відповідно, пропонуємо антикорупційну стратегію у сфері національної безпеки визначити як «документ періодичного планування, що визначає основні корупційні ризики у діяльності складових сектору безпеки і оборони з метою створення умов для їх нейтралізації та недопущення загроз національній безпеці та національним інтересам України». Вважаємо, що викладена пропозиція зміцнить правові засади протидії корупції у системі правоохоронних органів України при виконанні ними завдань у сфері забезпечення національної безпеки.

Слід також зазначити, що Президент України як найвища посадова особа держави, що визначає пріоритети державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, є важливим суб'єктом формування найбільш важливих напрямів антикорупційної діяльності у системі правоохоронних органів. Так, ключовим у даному контексті є Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 р. № 392/220<sup>7</sup>. У документі визначено, що захист особи, суспільства і держави від корупційних правопорушень є гарантією реалізації пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки. Щодо протидії корупції у системі правоохоронних інституцій, то зазначимо кілька базових засад. Зокрема, з метою реалізації конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання держава зобов'язується утверджувати принцип нульової толерантності до корупції, забезпечувати ефективну діяльність органів, які запобігають корупції та протидіють корупційним правопорушенням (п. 46). Це дуже важливе положення, оскільки воно розраховане на застосовування за наявності законних підстав щодо всіх працівників правоохоронних органів і їх вищих посадових осіб. Більш того, Президент України у 2020 р. ініціював введення у дію Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки<sup>8</sup>. Головною ідеєю документа є поєднання принципів подальшого вдосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції й мінімізації корупційних проявів у найбільш пріоритетних з точки зору подолання корупції сферах, у тому числі – правоохоронній

сфері. Більш того, відповідно до проекту документа головними сферами реалізації антикорупційних ініціатив Президента України є сфери діяльності прокуратури, поліції; фіскальних органів та митниці.

Логічним продовженням реалізації антикорупційних ініціатив Глави держави стало розробка і введення у дію відомчих антикорупційних програм правоохоронних органів. Так, у якості прикладу можна навести антикорупційну програму МВС України на 2020–2022 роки. Зазначений документ передбачає низку заходів з протидії корупції у межах правоохоронних органів, що підпорядковуються МВС<sup>9</sup>. Серед них слід виокремити ті, які найбільше відповідають змісту завдань із забезпечення національної безпеки. Зокрема, це розробка антикорупційних програм Національної гвардії України, національної поліції України, проведення перевірок з організації роботи із запобігання і протидії корупції в суб'єктах системи МВС, участь у проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, які готуються апаратом МВС, ЦОВВ, НГУ, з метою виявлення в них норм та положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, та надання рекомендації стосовно їх усунення, організації в межах повноважень проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах та на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, заходи з посилення ефективності управління фінансовими ресурсами тощо.

Поряд із наведеним вище слід зазначити, що офіційної інформації про ефективність таких відомчих програм бракує і індикатори їх виконання констатуються лише на відомчому рівні у межах структури, які такі програми й розроблявали. Способом виправлення ситуації може бути налагодження більш активної співпраці з громадянським суспільством. Г. Бондар з цього приводу справедливо зауважує, що подолання внутрішніх загроз національній безпеці не слід пов'язувати лише з державними структурами, не менш важливою є роль громадянського суспільства, особливо у справі формування політичного середовища здатного долати негативні прояви деструктивної конфліктності<sup>10</sup>. Понад те, українські громадські організації і активісти у більшості випадків добре володіють інформацією про проблематику протидії корупції у правоохоронних органах на місцевому рівні. Крім того, вітчизняні організації громадянського суспільства, особливо ті, що мають стійкий зв'язок з місцевим населенням, можуть також мати перевагу у вигляді різних форм соціального капіталу та довіри, чого не мають іноземні агенції, міжнародні актори та інші суб'єкти<sup>11</sup>. Відповідно, є підстави поставити питання про оновлення правових засад участі громадянського суспільства у протидії корупційним проявам серед працівників правоохоронних органів на рівні законодавства про національну безпеку.

**Висновки і пропозиції.** Беручи до уваги наведене вище, доцільно зазначити, що чинне законодавство України про національну безпеку містить первинні правові засади протидії корупції у сфері діяльності правоохоронних органів як суб'єктів, які виконують спеціалізовані завдання, спрямовані на забезпечення національної безпеки. Більшість із таких засад за змістом відповідають політико-правовим цілям протидії корупції у державі в цілому. Ця обставина спонукає до перегляду і вдосконалення законодавчих засад протидії корупційним проявам на рівні спеціального законодавства про національну безпеку України. Зокрема, запропоновано ввести у законодавство про національну безпеку інститут антикорупційної стратегії у сфері національної безпеки України та розпочати професійну наукову дискусію щодо оптимізації законодавчих засад залучення громадянського суспільства до участі у виявленні проявів корупції серед працівників правоохоронних органів при виконанні завдань із забезпечення національної безпеки і оборони держави.

<sup>1</sup> Корупція у цифрах: як змінюється кількість покарань, оцінка українців і місце у рейтингах. Аналітичний портал «Слово і діло». 23 липня 2021 р. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/23/infografika/suspilstvo/korupciya-cyfraх-yak-zminyuyetsya-kilkist-pokaranуh-oczinka-ukrayincziv-misce-rejtynhax> (дата звернення: 12.11.2021)

<sup>2</sup> Плекан В. Особливості та причин виникнення корупції в правоохоронних органах України. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 4. С. 232

<sup>3</sup> Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Результати дослідження Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні разом з Агентством з питань запобігання корупції URL: [https://content/uploads/2020/05/Corruption\\_Survey\\_2020\\_Presentation\\_Info-Sapiens.pdf](https://content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf) (дата звернення: 21.11.2021).

<sup>4</sup> Шульга А.М. Основы теории государства и права: краткое учеб. пособ. Харьков: ООО «Прометей-Прес», 2006. С. 30.

<sup>5</sup> Степанова О.Г. Пріоритети правоохоронної діяльності держави як члена Європейського Союзу (теоретико-правовий аспект). *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2014. № 1106. С. 248.

<sup>6</sup> Про національну безпеку України: Закон України від 18 червня 2018 р. № № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

<sup>7</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/220. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 22.11.2021).

<sup>8</sup> Глава держави закликає Верховну Раду якнайшвидше затвердити Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://president.gov.ua/news/glava-derzhavi-zaklikaye-verhovnu-radu-yaknajshvidshe-zatver-64061> (дата звернення: 22.11.2021).

<sup>9</sup> 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-antikorupciinoi-programi-mvs-za-9-misyaciv-2021-roku> (дата звернення: 25.11.2021).

<sup>10</sup> Бондар Г.Л. Корупційні загрози національній безпеці та демократії в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2019. № 1. С. 129.

<sup>11</sup> Макс Бадер, Оксана Ус, Андрій Мерешевич, Оксана Нестеренко. Громадянське суспільство проти корупції в Україні: способи впливу. Аналітичні документи. URL: [http://hnpu.edu.ua/sites/default/files/files/biblioteka/3.2%20Working\\_paper%201\\_ukr.pdf](http://hnpu.edu.ua/sites/default/files/files/biblioteka/3.2%20Working_paper%201_ukr.pdf) (дата звернення: 28.11.2021).

#### Резюме

**Іващенко С.М. Правові засади протидії корупції в системі правоохоронних органів України в аспекті забезпечення національної безпеки.**

У статті розкрито важливе значення системи правоохоронних органів як складового елементу інституційного механізму забезпечення національної безпеки і оборони України. Доведено тезу про те, що корупційні діяння серед працівників правоохоронних органів є чинником, який особливо негативно вражає суспільство і громадськість, підривають довіру громадян до всієї системи правоохоронних органів та державних інституцій. Обґрунтовано, що корупційні ризики у функціонуванні правоохоронної системи слід вважати внутрішньою прямою загрозою національній безпеці України. Зазначено, що первинним кроком протидії проявам корупції в системі правоохоронних органів є реалізація нормативних конструкцій, які містяться у законодавстві з питань безпеки і оборони та які створюють правові підстави протидії корупції у системі правоохоронних органів.

**Ключові слова:** Україна, національна безпека, оборона, сектор безпеки і оборони, правоохоронні органи, корупція, Національна поліція, Національна гвардія.

#### Summary

**Sergiy Ivashchenko. Legal bases of counteraction to corruption in the system of law enforcement bodies of Ukraine in the aspect of ensuring national security.**

The article reveals the importance of the law enforcement system as an integral part of the institutional mechanism for ensuring national security and defense of Ukraine. The thesis is proved that corruption among law enforcement officers is a factor that particularly negatively affects society and the public, undermines public confidence in the entire system of law enforcement agencies and government institutions. It is substantiated that corruption risks in the functioning of the law enforcement system should be considered an internal direct threat to Ukraine's national security. It is noted that the primary step in combating corruption in the law enforcement system is the implementation of regulatory structures contained in the legislation on security and defense and which create a legal basis for combating corruption in the law enforcement system.

Based on the analysis of the basic legislation on national security of Ukraine, the position is substantiated that the legal framework for combating corruption in the law enforcement system is imperfect, characterized by an abstract form of presentation and does not meet the needs of anti-corruption practice in this area. In order to optimize the legislative field, it is proposed to supplement Art. 1 of the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" provisions on anti-corruption strategy in the field of national security on a par with existing strategies of cybersecurity, public safety and civil protection, development strategy of the defense industry of Ukraine. The author's version of defining the anti-corruption strategy in the field of national security is defined as "a periodic planning document that identifies the main corruption risks in the security and defense sector in order to neutralize them and prevent threats to national security and national interests of Ukraine"

The special role of the President of Ukraine in creating the legal and organizational framework for combating corruption in the system of law enforcement agencies of Ukraine as an element of national security is emphasized. Some provisions of the acts of the President of Ukraine in the part of normative regulation of principled positions of minimization of corruption manifestations in the law enforcement sphere are analyzed. The role of the departmental anti-corruption policy and civil society in combating corruption in Ukrainian law enforcement agencies was emphasized, which opened the possibility of initiating a scientific discussion on civil society participation in combating corruption among law enforcement officials at the level of national security legislation.

**Key words:** Ukraine, national security, defense, security and defense sector, law enforcement agencies, corruption, National Police, National Guard.