

І. І. Піскун,
кандидат юридичних наук, доцент

В. Д. Левчук,
старший науковий співробітник

ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КОРУПЦІЇ В ОБОРОННІЙ СФЕРІ

Національний університет оборони України імені Івана Черняховського
проспект Повітрофлотський, 28, 03049, Київ, Україна
E-mail: military-pravo@ukr.net

Мета: дослідження теоретико-правової ризикопороджуючої зони корупційних ризиків у сфері оборони. **Методи дослідження:** методологічну основу дослідження склали загальнонаукові методи пізнання, а також предметні наукові знання, за допомогою яких з'ясовано об'єктивні закономірності теоретико-правової проблеми корупції, зокрема в оборонній сфері. **Результати:** вихідним принципом запропонованої наукової роботи є розробка теоретичних правових конструкцій з урахуванням нової національної правової ідеології «людоцентризму», ідеї гуманізації адміністративно-правового регулювання та виконання вимог неухильного дотримання законодавства по боротьбі з корупцією в оборонній сфері, а також у сфері національної безпеки України. **Обговорення:** сучасні інформаційно-глобалізаційні перетворення в оборонній сфері зумовлюють не лише появу нових правових механізмів, а й необхідність зміни парадигми правового мислення та переосмислення теоретичних основ права в цілому. А це в свою чергу, актуалізує потребу постійного виявлення причин правової еволюції корупційних ризиків в оборонній сфері та вироблення шляхів поступового розвитку права по боротьбі з корупційними проявами у сегменті національної безпеки.

Ключові слова: корупційні ризики, національна оборона, громадянське суспільство, національна безпека.

Постановка проблеми та її актуальність. Теоретико-правові проблеми корупції в Україні набули системного характеру та інституційних ознак. Корупційні угоди та діяння пронизують як державновладну вертикаль, так і практично всі верстви населення. Корупція проявляється в усіх сферах суспільства та найбільш фінансовоємних сегментах національної економіки, зокрема, в управлінні державними ресурсами. Проведені «Transparency International» (міжнародна громадська організація по боротьбі з корупцією та дослідженню питань корупції у світі) дослідження свідчать, що до найбільш корумпованих сфер діяльності належать нафтогазовидобувна промисловість, будівництво та сфера оборони.

Аналіз досліджень і публікацій. З точки зору теорії, необхідно визнати, що антикорупційна тематика заявлена лише в окремих фундаментальних дослідженнях, зокрема, таких іноземних вчених як М. Пайман, С. Роуз-Аккерман та ін. Окремі аспекти корупційної проблематики як загрози національній безпеці в Україні розглядаються в працях А. Баланди [5], З. Варналія [6], Т. Ковальчука, Є. Невмержицького та ін. Правовим аспектам протидії корупції в оборонному секторі присвячено публікації М. Голомши [7], О. Котляренко та інших. Вплив корупції на реформи українського війська досліджує Л. Поляков, у той же час, ґрунтовних наукових досліджень комплексної системи попередження виникнення

корупційних ризиків, адаптованої до сучасних тенденцій, у зазначеній сфері не існує.

Мета статті – дослідити теоретично-правові ризикопороджуючі зони в сфері оборони. Визначити наслідки корупційних ризиків у зазначеній сфері, на підставі отриманих даних окреслити основні заходи щодо зниження таких ризиків.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні сектор оборони відноситься до найбільш фінансовоємних, оскільки наша держава змушена захищати свою незалежність, відстоювати територіальну цілісність. На жаль, непосильні для держави оборонні фінансові витрати (понад 80 мільярдів гривень на рік) не завжди є транспарентними у практичному використанні. Зауважимо, що проблема системності корупції визнана як національними державними органами, так і міжнародними організаціями. У Національній антикорупційній стратегії на 2011–2016 роки однією із актуальних загроз національним інтересам і національній безпеці України визначено високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади [3]. Важливе місце в гарантуванні національної безпеки держави посідають Збройні Сили України (ЗСУ) [2], на які покладено захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Необхідно розуміти, що корупція є ключовою загрозою національній безпеці держави, при цьому має синергетичний вплив на всі інші загрози у безпековій сфері, сприяючи діяльності різних форм організованої злочинності, посилюючи суспільну нестабільність, позбавляючи державу можливостей виконувати покладені на неї суспільством функції, унеможливаючи економічний розвиток. Корупція в сфері оборони є стримуючим фактором розвитку країни в мирний час, а в умовах воєнного стану або конфлікту стає загрозою існуванню держави.

Нагадаємо, що Національною антикорупційною стратегією на 2011–2016 роки [3] було виокремлено зони (сегменти) підвищеного корупційного ризику, до яких відносилися: правоохоронна, медична, земельна, освітня, податкова, митна сфери, державні закупівлі та

державна служба. Необхідно зазначити, що ця стратегія так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики. Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII затверджено Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [1]. Зауважимо, що ні в попередньому документі, ні в чинному немає жодної згадки про оборонний сектор. Виходячи з поняття, наведеного Методичними рекомендаціями Міністерства юстиції України «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», пропонуємо для цілей даного дослідження під корупційними ризиками розуміти правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію в оборонному секторі держави. Як свідчить світовий досвід, сприятливі умови для корупційної діяльності часто виникають саме в оборонному секторі, де панують секретність та безкарність, яка унеможливує здійснення суворого нагляду та контролю. У багатьох суспільствах різних країн панує думка, що збройні сили є менш корумпованими, ніж політичні партії, законодавча влада, комерційні підприємства або засоби масової інформації. Однак показники корумпованості збройних сил є досить різними для різних країн та регіонів світу. Наприклад, вважається, що збройні сили держав Західної Європи та США є вільними від корупції. Проте цього не можна сказати про військові організації держав Центральної та Східної Європи і, особливо, країн Африки та Латинської Америки.

Що стосується нашої держави, то в 2014 році відповідно до рейтингу, вперше розробленому Центром антикорупційних досліджень та ініціатив «Transparency International», Україна опинилася в групі D+, де рівень корупційних ризиків становить близько 18%. До цієї групи також увійшли Боснія і Герцеговина, Кенія, Кіпр, Кувейт, Індія, Ізраїль, Ліван, Мексика, Непал, ОАЕ, Сербія, Сінгапур, Таїланд та Південна Африка. Автори дослідження поділили країни на 6 груп: від А (дуже низькі корупційні ризики), до якої потрапили Німеччина та Австралія, до F (критичний рівень), куди увійшли Алжир, Єгипет, Лівія, Сирія та Ємен.

Звернемо Вашу увагу на те, що насправді фінансові потоки, що знаходяться в тіні, значно перевищують наведені дані. Серед конкретних чинників, які впливають на ступінь ризику, що пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів від корупції FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей) виокремлює країнові чи географічні ризики. З урахуванням вищенаведеного, необхідно враховувати вплив конфлікту на Сході України на зростання ризикопороджуючих чинників, у т.ч. і корупційних.

В Антикоруptionній стратегії на 2014–2017 роки зазначається, що однією з основних проблем, пов'язаних з високим рівнем корупції в діяльності виконавчої влади, є відсутність ефективно діючих відомчих антикорупційних програм. Існуючі в органах виконавчої влади щорічні плани з питань запобігання корупції є здебільшого формальними та відтворюють положення відповідних актів вищого рівня. Виявлення фактів корупції фактично зведено нанівець, оскільки відсутні системи виявлення та аналізу ризиків корупціогенних процедур, а також немає механізмів повідомлення про підозри в корупції та захисту осіб, які про них повідомляють. Підрозділи (особи), відповідальні за розроблення та здійснення відомчих заходів із виявлення і запобігання корупції, не мають відповідного фаху та рівня незалежності, здебільшого ці повноваження покладено на кадрові підрозділи [1]. Офіційно боротьбу з корупцією у Міністерстві оборони та збройних силах визнано стратегічним завданням і про стан цієї боротьби інформує відповідний розділ на офіційному сайті міністерства. На виконання вимог пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» в структурних підрозділах Міноборони, органах військового управління, на підприємствах, в установах та організаціях, які входять до сфери управління міністерства, визначено осіб, відповідальних за підготовку, забезпечення і контроль за здійсненням заходів щодо запобігання та виявлення корупції [4].

Зазначимо, що безпосередньо в структурі апарату міністерства створено Управління з

питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України, яке є самостійним структурним підрозділом міністерства та підпорядковано безпосередньо Міністру оборони України. Управління координує і контролює діяльність підрозділів, посадових (службових) осіб з питань запобігання та виявлення корупції, створених в органах військового управління, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління Міноборони.

Основними завданнями Управління є:

- підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;

- надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;

- участь в інформаційному та науководослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;

- проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;

- перевірка фактів своєчасності подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, перевірка таких декларацій на наявність конфлікту інтересів, а також здійснення їх логічного та арифметичного контролю;

- здійснення контролю за дотриманням вимог антикорупційного законодавства, врегулюванням конфлікту інтересів.

Окремі заходи в збройних силах проводяться в напрямку посилення виховної роботи і професійної підготовки. Так, у співпраці з Великою Британією, Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського розробив курс в рамках ініціативи НАТО з виховання доброчесності, цілісності та прозорості в роботі оборонних і безпекових інституцій, який почав викладатися в жовтні 2013 року. Важливий крок було зроблено в напрямку розвитку Внутрішнього аудиту в Міністерстві оборони; до кінця літа 2013 року 60 службовців міністерства отримали професійну підготовку за програмою «Практика професійного внутрішнього аудиту», яка має міжнародну акредитацію [10]. З метою забезпечення оперативного реагування на звер-

нення громадян створено Колл-центр Міністерства оборони України, діє Громадська приймальня Міністра оборони України та 8 регіональних приймалень при обласних військкоматах, працюють телефонні «гарячі лінії», які дозволяють у режимі реального часу отримувати інформацію про факти корупційних правопорушень та вживати відповідних заходів. Однак, попри значну кількість суб'єктів запобігання корупції всередині міністерства, найбільш резонансні випадки корупційних зловживань розкривають зовнішні структури, зокрема, підрозділи СБУ і прокуратура, а громадськість отримує інформацію про такі випадки переважно з повідомлень прокуратури про порушення кримінальних справ. «Оборонне відомство – це закрита організація, а відомчі ревізійні та спеціальні правоохоронні органи є неефективними, оскільки підпорядковуються тим, кого контролюють. Мають місце факти невиявлення цими органами порушень, що згодом виявлялися територіальними контролюючими органами. Військова служба правопорядку у ЗС України керується у своїй діяльності власним досвідом» [7]. Глава робочої групи Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з протидії хабарництву в міжнародних комерційних операціях Д. Кос зауважив, що вже п'ятнадцятий раз відвідує Україну, але не помітив великих зрушень у боротьбі з корупцією. «Прийняте законодавство є занадто фрагментованим на різні законодавчі акти і не дає результатів. Я не знаю іншої країни в світі, яка мала б таку кількість антикорупційних установ, і водночас практичні результати їхньої роботи були б такими малопомітними». Підтвердженням сказаному є дані проведеного Міністерством оборони України у 2017 році щорічного соціологічного дослідження «Стан реалізації в Збройних Силах України державної антикорупційної політики, ефективність діяльності органів військового управління у сфері запобігання та виявлення корупції» [10]. Метою дослідження було вивчення динаміки оцінок військовослужбовцями рівня поширеності корупційних дій у Збройних Силах України, стану реалізації антикорупційної політики уповноваженими суб'єктами, сприйняття опитаними корупції як форми соціальних відносин. Загальна вибіркова сукупність

сформована за квотним принципом і репрезентує генеральну сукупність за видами Збройних Сил України та категоріями військовослужбовців. Теоретична похибка не перевищує 3%. Аналіз результатів соціологічного опитування 2017 року свідчить про відсутність позитивних змін за рік в оцінках військовослужбовців щодо масштабів поширення корупції в Україні та Збройних Силах України. Військовослужбовці вважають рівень корупції у ЗС України значно нижчим загальнодержавного.

Висновки. Отже, теоретико-правове дослідження ще раз доводить, що корупція набула усіх ознак глобальної хронічної хвороби, і це актуалізує потребу системного вивчення її корінних причин, ознак та пошуку й впровадження найбільш дієвих інструментів подолання. Невідворотне покарання з боку держави необхідно обов'язково доповнювати впливом громадянського суспільства, при цьому саме суспільство в довгостроковій перспективі повинно стати основним носієм ідеї протиборства і неприйняття корупції, завдяки чому значною мірою можна мінімізувати прояви системних корупційних ризиків. Реальна протидія корупції можлива тільки в тому випадку, якщо вона буде розглядатися як системне явище, що включає в себе цілий комплекс соціальних, економічних, організаційних та інших проблем. Важливу роль у боротьбі з корупцією повинні відігравати заходи превентивного характеру, що полягають в удосконаленні державного регулювання і контролю в сферах діяльності, де схильність до корупційних задумів і діянь є хронічною.

Література

1. *Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки*: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. *Про Збройні Сили України*: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. *Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки*: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001 VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. *Питання запобігання та виявлення корупції*: Постанова Кабінету Міністрів України від

4 вересня 2013 р. № 706 VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Баланда А. Л. Соціальні детермінанти національної безпеки України: теорія, методологія, практика: автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.00.07 / А. Л. Баланда; Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України. – К., 2008. – 40 с.

6. Варналій З. С. Тіньова економіка України: наслідки та шляхи легалізації / З. С. Варналій // Особливості та шляхи детінізації економіки України: круглий стіл 27 березня 2007 р. / Нац. ін-т стратегічних досліджень VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

7. Голомша М. Корупційні ризики оборонного сектору України / М. Голомша // Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України: зб. матер. міжнар. конф. (16 травня 2011 р., Київ) / за ред. О.О. Котелянець. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. – С. 20-22.

8. *Outlined in* Mungiu-Pippidi, A. (2015), «The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption», Cambridge: Cambridge University Press.

9. *More quantitative evidence and details on the construction of the IPI was published in* Mungiu-Pippidi, A. & Dadašov, R. (2016), «Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity» in *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 22, Issue 3. – P. 415-438.

10. *Інформація про результати проведення в Міністерстві оборони України заходів щодо запобігання та протидії корупції в 2016 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua>.

11. *Toffler A. The Future of Law and Order / A. Toffler // Ecounter. – 1973. – Vol. 41. – № 1.*

References

1. *Pro zasady derzhavnoi' antykorupcijnnoi' polityky v Ukraini (Antykorupcijnna strategija) na 2014-2017 roky: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnja 2014 r. № 1699-VII [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua>.*

2. *Pro Zbrojni Syly Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 6 grudnja 1991 r. № 1934-XII [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua>.*

3. *Pro Nacional'nu antykorupcijnnu strategiju na 2011-2015 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21 zhovtnja 2011 r. № 1001 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua>.*

4. *Pytannja zapobigannja ta vyjavlennja korupcii': Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 veresnja 2013 r. № 706 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua>.*

5. *Balanda A. L. Social'ni determinanty nacional'noi' bezpeky Ukrainy: teorija, metodologija, praktyka: avtoref. dys... d-ra ekon. nauk: 08.00.07 / A. L. Balanda; In-t demografii' ta soc. doslidzh. NAN Ukrainy. – K., 2008. – 40 s.*

6. *Varnalij Z. S. Tin'ova ekonomika Ukrainy: naslidky ta shljahy legalizacii' / Z. S. Varnalij // Osoblyvosti ta shljahy detinizacii' ekonomiky Ukrainy: kruglyj stil 27 bereznja 2007 r. / Nac. in-t strategichnyh doslidzhen' [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua>.*

7. *Golomsha M. Korupcijnni ryzyky oboronnoho sektoru Ukrainy / M. Golomsha // Posylennja dobrochesnosti ta protydija korupcii' v oboronnomu sektori Ukrainy: zb. mater. mizhnar. konf. (16 travnja 2011 r., Kyi'v) / za red. O.O. Koteljanec'. – K.: Nac. in-t strategichnyh doslidzhen', 2011. – S. 20-22.*

8. *Outlined in* Mungiu-Pippidi, A. (2015), «The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption», Cambridge: Cambridge University Press.

9. *More quantitative evidence and details on the construction of the IPI was published in* Mungiu-Pippidi, A. & Dadašov, R. (2016), «Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity» in *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 22, Issue 3. – P. 415-438.

10. *Інформація про результати проведення в Міністерстві оборони України заходів щодо запобігання та протидії корупції в 2016 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua>.

11. *Toffler A. The Future of Law and Order / A. Toffler // Ecounter. – 1973. – Vol. 41. – № 1.*

ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИИ В ОБОРОННОЙ СФЕРЕ

Национальный университет обороны Украины имени Ивана Черняховского
проспект Воздухофлотский, 28, 03049, Киев, Украина
E-mail: military-pravo@ukr.net

Цель: исследование теоретико-правовой рискорождающей зоны коррупционных рисков в сфере обороны. **Методы исследования:** методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания, а также предметные научные знания, с помощью которых выяснены объективные закономерности теоретико-правовой проблемы коррупции, в частности в оборонной сфере. **Результаты:** исходным принципом предложенной научной работы является разработка теоретических правовых конструкций с учетом новой национальной правовой идеологии «человекоцентризма». **Обсуждение:** современные превращения информационных глобализаций в оборонной сфере предопределяют не только появление новых правовых механизмов, но и необходимость изменения парадигмы правового мышления и переосмысления теоретических основ права в целом. А это в свою очередь, актуализирует потребность постоянного выявления причин правовой эволюции коррупционных рисков в оборонной сфере и выработки путей постепенного развития права по борьбе с коррупционными проявлениями в сегменте национальной безопасности.

Ключевые слова: коррупционные риски, национальная оборона, гражданское общество, национальная безопасность.

I. Piskun, V. Levchuk

THEORETICAL LAW ZONE OF CORRUPTION RISKS IN THE SPHERE OF DEFENSE

Ivan Chernyakhovsky National Defense University of Ukraine
Prospect Povitroflotsky, 28, 03049, Kyiv, Ukraine
E-mail: military-pravo@ukr.net

Purpose: the goal of the article is to research the theoretical law zone of corruption risks in the sphere of defense. **Methods:** the methodology of the research is based on general scientific methods of cognition as well as specific domain knowledge which helps determine the objective patterns of the theoretical law problem of corruption, particularly in the defense sector. **Results:** the basic principle of the given research is the development of theoretical law constructions taking into account the new national juridical ideology of anthropocentrism, the idea of humanization of legal administrative regulation and meeting the requirements of strict observance of the anti-corruption legislation in the sphere of defense as well as in the sphere of national security of Ukraine. **Discussion:** contemporary informational globalization in the sphere of defense presuppose not only the appearance of new legislative mechanisms but the necessity to change the paradigm of juridical thought and reconsider the theoretical foundations of law in general. This, in its turn, foregrounds the need for constant identification of the reasons for the juridical evolution of corruption risks in the sphere of defense and the elaboration of ways of gradual development of anti-corruption legislation in the national security segment.

Keywords: corruption risks, national defense, civil society, national security.