

УДК 351/354:35.071:342.92:355.1

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.2.7>

ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ВІЙСЬКОВИХ ОПЕРАЦІЯХ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ВЕДЕННЯ БОЙОВИХ ДІЙ

Серьогіна Н. О. – кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач відділу аспірантури та докторантури

Національного університету охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика

ORCID: 0000-0002-4491-4723

Мазалов А. М. – аспірант кафедри публічного управління,

адміністрування та соціальної роботи

Національного університету охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика

ORCID: 0009-0003-8832-9045

Особливо небезпечною вважається корупція у військовій галузі, в якій сприятливе середовище для її зростання й розповсюдження. Це вагомо шкодить ефективності військової організації й готовності армії, підриває довіру громадськості й міжнародних партнерів до збройних сил, перешкоджає гарантуванню безпеки громадян та, в найгіршій ситуації, стає загрозою механізмам демократичного управління й основоположним принципам існування держави в сучасних умовах. З'ясовано, що ступінь корупції під час війни тільки збільшується, що вважається закономірним в обставинах несталості й націленості держави на те, щоб зберегти суверенітет і територіальну цілісність. Шкода, заподіяна війною, є додатковим фактором, що активізує неконтрольовані вияви корупції. На тлі воєнного протистояння введення міжнародних стандартів і практик здатне обумовити зміцнення правових і регуляторних механізмів у боротьбі з корупцією. Зусилля, докладені Україною в запобігання корупції у мирний період, відіграють значну роль. Проте в наступних заходах протидії корупції важливе значення має розуміння потреби якнайширше переглянути нормативні акти згідно зі складною ситуацією й напрацювати дієве законодавство для післявоєнного часу, націленого на недопущення безперервного посилення корупції й осмислення руйнівного впливу згаданого явища. Наведено головні проблеми корупції у військовій сфері, зокрема неналежні контроль та прозорість, мала зарплата для військовослужбовців, нетранспарентність у вхваленні рішень, а також кадрові проблеми. З'ясовано, що Щ\ щоб подолати проблеми стосовно протидії корупції у військовій сфері, слід проаналізувати військові корупційні кримінальні порушення; ввести «прозорі» інститути публічних закупівель, зважаючи на потреби й вимоги правового режиму воєнного стану; здійснити повернення механізму декларування військових посадових осіб. Лише завдяки консолідованим зусиллям можливо досягти стабільних ефектів щодо гарантування чесності, результативності й відданості військової сфери.

Ключові слова: корупція, корупційний ризик, запобігання корупції, військова сфера, проблеми корупції.

Serohina N. O., Mazalov A. M. Ways to reduce corruption risks in military operations taking into account the international experience of conducting hostilities

Corruption in the military industry is considered especially dangerous, in which the environment is favorable for its growth and spread. This seriously harms the effectiveness of the military organization and the readiness of the army, undermines the public and international partners' trust in the armed forces, prevents the guarantee of the safety of citizens and, in the worst case, becomes a threat to the mechanisms of democratic governance and the fundamental principles of the state's existence in modern conditions. It was found that the degree of corruption only increases during the war, which is considered natural in the circumstances of instability and the state's aim to preserve sovereignty and territorial integrity. The damage caused by the war is an additional factor that activates uncontrolled manifestations of corruption. Against the background of military confrontation, the introduction of international standards and practices can condition the strengthening of legal and regulatory mechanisms in the fight against corruption. Efforts made by Ukraine to prevent corruption in peacetime play a significant role. However, in the following

anti-corruption measures, it is important to understand the need to revise the normative acts as widely as possible in accordance with the complex situation and to develop effective legislation for the post-war period, aimed at preventing the continuous strengthening of corruption and understanding the destructive impact of the mentioned phenomenon. The main problems of corruption in the military sphere are given, in particular, inadequate control and transparency, low salaries for military personnel, non-transparency in decision-making, as well as personnel problems. It was found that in order to overcome the problems related to combating corruption in the military sphere, it is necessary to analyze military corruption criminal violations; introduce «transparent» institutions of public procurement, taking into account the needs and requirements of the legal regime of martial law; implement the return of the mechanism for declaring military officials. Only through a consolidated effort is it possible to achieve stable effects in guaranteeing the integrity, effectiveness and commitment of the military sphere.

Key words: *corruption, corruption risk, corruption prevention, military sphere, corruption problems.*

Постановка проблеми. В стані війни всі «хронічні недуги» соціуму виражаються винятково сильно. Корупція в Україні не стала винятком. В нинішніх обставинах, коли триває військова агресія, одна зі значущих передумов не лише перемоги, а також і збереження державного суверенітету й відновлення територіальної цілісності – гарантування політичної, економічної й соціальної стабільності у нашій країні. Одним з чинників, який здатний чинити значний вплив на досягнення означених завдань, продовжує залишатися корупція. Шлях до євроінтеграції ставить перед Україною вимогу щодо додержання вимог Ради Європи, що вимагає введення дієвих механізмів запобігання й протидії корупції, впровадження найбільш вдалого іноземного досвіду боротьби зі згаданим негативним соціальним феноменом, передусім політичних, нормативно-правових, організаційно-функціональних, інституційних механізмів ліквідації й запобігання корупції, які з успіхом впроваджено у провідних іноземних державах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні корупція становить реальну загрозу національній безпеці та конституційному ладу держави, утруднює впровадження необхідних антикорупційних норм у сучасне законодавство та заважає процесу європейської інтеграції. Незважаючи на внесені зміни в антикорупційне законодавство та проведені антикорупційні реформи, рівень корупції в Україні залишається високим. Недостатньо успішність у боротьбі з цим явищем свідчить про необхідність подальших зусиль. Особливу небезпеку становить корупція у військовій сфері, де сприятливі умови сприяють її росту та поширенню. Це серйозно підірває ефективність військової організації та готовність армії, порушує довіру суспільства та міжнародних партнерів до збройних сил, заважає забезпеченню безпеки громадян і, у найгіршому випадку, загрожує механізмам демократичного управління та фундаментальним принципам існування держави в сучасному світі. Дану проблематику досліджували такі науковці як С. Дрьомов, І. Малишко, С. Сьомін, Т. Тагаєв та інші. Видається, що проблема корупції залишається актуальною та надзвичайно гострою для України, а її високий рівень викликає серйозні обурення і внутрішньо, і на міжнародному рівні.

Постановка завдання. Метою статті є визначення шляхів зменшення корупційних ризиків у військових операціях з урахуванням міжнародного досвіду ведення бойових дій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як свідчить досвід, якраз галузь безпеки особливо вразлива для різних корупційних обробок через насамперед свою «закритість» від безпосереднього громадського й парламентського контролю та, крім того, через обмежений доступ до відомостей стосовно життєдіяльності останнього. Й через це надзвичайно важливо, аби будь-яка діяльність

керівників структур сфери безпеки, що вважається потенційно в корупційному контексті небезпечною, стала по-максимуму прозорою, передбачуваною, дієвою і відповідною.

Розгляд відкритих джерел даних, які показують стан протидії корупції у військовій галузі за кордоном, вказує на існування досить результативно діючих механізмів, що обмежують корупційні ризики до ступеня, на котрому вони не вважаються серйозною загрозою для національної безпеки країни. В сучасних демократичних суспільствах уже запроваджено й результативно діє відповідна система заходів боротьби із корупцією у військовій галузі, що сформована на обов'язковій відповідальності за скоєння будь-яких корупційних злочинів, не дивлячись на час та персони. Для нас особливу роль відіграє практика держав, котрим, втіливши програми антикорупційного плану, вдалося досягти потрібних позитивних ефектів та започаткувати базис стабільного суспільно-політичного зростання.

Боротьба з корупцією займає центральне місце у внутрішній і зовнішній політиці Європейського Союзу. Превентивні дії, криміналізація, заморожування, конфіскація та вилучення активів, міжнародне співробітництво: це ключові елементи будь-якої стратегії подолання корупції. Серед основних нормативних актів, які використовують в Європейському Союзі та, які стосуються проблем корупції є:

1. Конвенція Європейського Союзу про боротьбу з корупцією за участю посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів. Згідно з Конвенцією, кожна країна ЄС повинна вжити необхідних заходів для криміналізації як активної, так і пасивної корупції з боку державних службовців. Як участь, так і підбурювання будь-якої з цих форм корупції підпадає під дію Конвенції.

2. Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств. Конвенція та протоколи до неї дають узгоджене юридичне визначення шахрайства, вимагають від їх підписантів запровадити кримінальні покарання за шахрайство.

3. Рамкове рішення Ради 2003/568/JHA від 22 липня 2003 року про боротьбу з корупцією в приватному секторі. Країни ЄС зобов'язані карати діяння, навмисно вчинені в рамках підприємницької діяльності:

– розбещення особи: обіцяючи, пропонуючи або надаючи безпосередньо чи через посередника особі, яка в будь-якій якості керує чи працює на юридичну особу приватного сектора, неправомірну перевагу будь-якого роду для цієї особи чи третьої сторони для того, щоб особа повинна виконувати або утримуватися від виконання будь-яких дій, що порушують обов'язки цієї особи;

– вимагання неправомірної переваги: особа запитує або отримує, безпосередньо чи через посередника, будь-яку неправомірну перевагу, або приймає обіцянку такої переваги для себе чи для третьої сторони, під час виконання будь-якої якості керівництва чи роботи для суб'єкта приватного сектора, щоб вчинити або утриматися від вчинення будь-яких дій, що порушують свої обов'язки. Вищезазначене стосується підприємницької діяльності у прибуткових та неприбуткових структурах [1].

Названі вище нормативно-правові акти утворювали антикорупційну політику Євросоюзу впродовж багатьох років. Нині виникло питання стосовно збільшення змог згаданої політики через запровадження антикорупційних санкцій. Здійснений розгляд міжнародних правових актів з питань антикорупційної боротьби й провідного світового досвіду дає можливість виділити найбільш вагому сукупність принципів протидії корупції у військовій галузі, що обґрунтовано можна використати в Україні:

– сильний патріотизм та професіональні навички керівників у військовій галузі на всіх ланках, що виражаються, в тому числі, у їхній роботі винятково на користь суспільства, а не певних олігархічних кланів та за умови якнайбільш прийнятної відкритості;

– відкритість і підзвітність структур соціуму за допомогою вільного доступу громадських організацій до механізму ухвалення та реалізації управлінських рішень в секторі бюджету;

– реальне створення відповідних умов для прав і захисту приватної власності (що одержана законно) як гарантія від рейдерських захоплень, незаконних платежів, хабарів та ін.;

– неминуча відповідальність за вчинення корупційних дій, попри час, який минув, та персони;

– посилене контролювання державою й соціумом дій осіб, які провадять діяльність у військовому секторі, один із механізмів котрого – публічне оприлюднення декларацій про майно, прибутки, витрати та зобов'язання фінансового плану державними службовцями, народними депутатами України й рештою суб'єктів, що мають владні повноваження;

– потреба здійснювати захист свідків у кримінальних і цивільних справах проти корупціонерів;

– потреба запобігання вчиненню корупційних дій, що визначає послідовну зміну світогляду керівництва у військовому секторі, утворення в громадян загального негативного відношення й індивідуального неприйняття корупції.

Покращуючи в Україні систему протидії корупції, доречно зважати на міжнародну практику боротьби з корупцією у військовому секторі, котру можна результативно застосувати також у нашій державі.

Так, у системі законодавства США немає єдиного федерального закону, який би регламентував застосування антикорупційних механізмів всередині країни, однак відповідні положення містяться у низці нормативно-правових актів, зокрема: Законі про неправдиві звіти (1863 р.); Законі про фондові біржі (1934 р.); Кодексі законів США (1952 р.), розділ 18 глава 63 «Поштове та інші види шахрайства»; Кодексі внутрішніх доходів (1954 р.), Законі про звітність щодо валютних та міжнародних операцій (1970 р.), Законі про іноземну корупційну практику (1977 р.), Акті про етику поведінки державних службовців (1978 р.) тощо. 5 травня 1977 р. було прийнято Закон про корупцію за кордоном (Foreign Corrupt Practices Act) – федеральний закон про боротьбу з корупцією у міжнародній діяльності, який має екстериторіальну дію, тобто його юрисдикція поширюється за територію США [3].

Визначальна особливість політики антикорупційного спрямування у військовій сфері США – реальна відсутність імунітетів, котрі би дозволяли керівникам будь-якого рівня оминати покарання у випадку корупційної діяльності. Таким чином, будь-кого після звільнення з посади можна притягнути до відповідальності, хоч і згідно з особливим порядком.

Відповідно до висновків фахівців з Болгарії, в боротьбі з корупцією у військовій сфері потрібно передусім:

- використовувати комплексний підхід до оцінювання корупційних ризиків;
- конкретно встановлювати пріоритетність завдань;
- сконцентрувати зусилля на антикорупційній діяльності.

На їхню думку, західні партнери не завжди повністю розуміють місцеві проблеми і досить часто зосереджують увагу лише на закупівлях для військового

сектору. Однак в оборонних інституціях Східної Європи є й інші зони, еквівалентні за своєю прибутковістю і навіть вигідніші, ніж зазначена закупівля, а саме:

- непомірна інфраструктура;
- надлишкові системи озброєння та знаряддя;
- оборонні підприємства, що знаходяться у державній власності або власності Міністерства оборони;
- призначення на дипломатичні посади або еквівалентні місії за кордоном;
- залучення військового персоналу до міжнародних миротворчих місій;
- рекрутинг кадрів оборонного сектору до компаній, що підписали контракти з Міністерством оборони тощо [3].

У випадку з Болгарією проблема корупції у військовій сфері вирішується комплексно, із частковим залученням досвіду, отриманого під час запровадження ініціативи НАТО з посилення доброчесності. Головний наголос було зроблено на суттєвому посиленні прозорості і підзвітності громадськості, а також використанні надсучасних ефективних практик задля оцінки результатів:

- оборонне відомство оприлюднило для загального доступу інформацію про структуру сил, плани закупівель для оборонного сектору, кадрову політику, соціальні пільги і дотації тощо;
- оприлюднювалися не лише урядові документи і плани розвитку збройних сил, але й оборонні програми, бюджети, регулярні звітності про виконання оборонної політики, а також звіти незалежних аудиторських перевірок;
- прозорість і підзвітність у сфері оборони передбачала якомога широкє залучення громадськості, що надавало громадським організаціям можливість висловити свою думку стосовно існуючих оборонних програм, варіантів політики, планів, а також звітів про їхнє виконання [4, с. 7].

Як переконані болгарські спеціалісти, будь-які намагання зміцнити доброчесність та подолати корупцію у військовій сфері повинні реалізуватися у рамках єдиної системи доброчесного управління.

Базовим нормативно-правовим актом з питань боротьби та протидії корупції є Закон України «Про запобігання корупції», який було прийнято 14.10.2014 року [2]. Ухвалення цього законодавчого акта 2014 р. було позитивним ефективним кроком в напрямку формування в нашій країні дієвих механізмів протидії корупції. До позитивних положень згаданого законодавчого акта варто віднести заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням, запобігання й врегулювання конфлікту інтересу, виконання фінансового контролю, захист викривачів, запобігання корупційним правопорушенням в роботі юридичних осіб, введення норм етичної поведінки та ін. Позитивним кроком, крім того, було введення нових правил прийняття заяв і повідомлень щодо корупційних правопорушень, їхньої реєстрації, обліку, а також розгляду. Позитивним та довгожданим заходом було формування нових інституцій в секторі протидії корупції, а саме Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, системи антикорупційних судів.

Зважаючи на повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну в лютому 2022 р. реформи, що мали зв'язок із подоланням корупції, призупинено, а робота органів публічної влади, які створювали відповідні умови для антикорупційної діяльності, націлена на захист держави й боротьбу з противником. Проте на тлі воєнного стану корупція опинилася на новому рівні, що завдає шкоди не тільки військовим діям, а й ослаблює довіру до України в міжнародному середовищі та подальшому приєднанню до Євросоюзу.

Можливо виділити такі проблеми корупції у військовій сфері:

1. Неналежні контроль та прозорість, брак дієвих механізмів контролювання й прозорості здатні формувати підґрунтя для утворення корупції. Приміром, здійснення недостатнім чином перевірки коштів та закупівель здатне спричинити недобросовісні дії.

2. Невисокий ступінь оплати, мала зарплата для військовослужбовців здатні обумовити спокусу займатися пошуком інших джерел доходу, що здатне мати вплив на їхню неупередженість і вірність службі.

3. Нетранспарентність в ухваленні рішень, неіснування відкритого ухвалення рішень здатне формувати підґрунтя для прихованої корупції, а також лобіювання інтересів певних осіб або груп.

4. Кадрові проблеми, неналежна кваліфікація або професійна етика певних військових працівників може мати вплив на ступінь корупції, насамперед у галузях, у яких значну роль відіграє військовий потенціал.

Щоб подолати проблеми стосовно протидії корупції у військовій сфері, слід:

1) проаналізувати військові корупційні кримінальні порушення, в комплексі й системно розглянути питання, що мають зв'язок із корупцією в Збройних силах України;

2) ввести «прозорі» інститути публічних закупівель, зважаючи на потреби й вимоги правового режиму воєнного стану;

3) здійснити повернення механізму декларування військових посадових осіб, гарантуючи водночас змогу перевірки даних в їхніх деклараціях органами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й Національного агентства з питань запобігання корупції.

Висновки. Отже, як показує міжнародна практика, ефективна антикорупційна стратегія мусить стати закономірно сформованою цілісною системою, що створена із взаємозалежних складових, з-поміж котрих, передусім: дієві антикорупційні закони; автономний (незалежний) спеціальний державний орган з боротьби з корупцією; стабільне економічне зростання держави; нетерпимість корупції зі сторони громадян держави, приєднання їх до участі в здійсненні державної антикорупційної політики. Відповідно до висновків фахівців, в Україні найбільш високий ступінь корупції проліковується в секторах діяльності, що мають зв'язок із державними закупівлями, ліцензуванням, квотуванням, бюджетними трансфертами та ін. Зважаючи на це, по-особливому актуальними стають питання безперервного антикорупційного моніторингу найбільш уразливих в згаданому контексті секторів сфери безпеки та, крім того, введення якісно нової системи рекрутингу працівників силових структур.

Практика розвинених держав демонструє, що антикорупційне законодавство має визначати найсерйозніші покарання за корупційні злочини – по-максимуму великі штрафи й строки ув'язнення, заборону професійної діяльності в перспективі, позбавлення пенсії, а також соціальних пільг та інше. Водночас відповідальність за скоєння корупційних дій – неминуча та не передбачає терміну давності. Конфіскація фінансів і майна, що отримані в результаті злочинних діянь, здійснюється, незважаючи на їх кінцевого власника.

Якнайширше оприлюднення, відкритість і комп'ютеризація певних механізмів ухвалення управлінських рішень у військовій сфері (передусім стосовно бюджетного планування, державних закупівель, аудиту, відбору, атестації й призначення керівного апарату) дасть змогу видалити їх зі сфери корупційних ризиків та, крім того, позитивним чином відобразиться на загальній репутації силових структур.

Професійне навчання спеціалістів (військовослужбовців і службовців) у військовій сфері варто досліджувати як невідмінну умову впровадження в силові структури концепції патріотизму, морально-етичної поведінки, несприйняття корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Малишко І.В. Міжнародний досвід подолання корупції в умовах війни. «Антикорупція та доброчесність»: матеріали Всеукраїнського круглого столу присвячені Міжнародному дню боротьби з корупцією – м. Біла Церква: БНАУ, 2023. 73 с. С. 8-10 URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/9596/1/Mizhnarodnyj_dos.pdf.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
3. Сьомін С.В., Дрьомов С.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupcieyu-v-sektori-bezpeki>.
4. Тагаєв Т. Протидія корупції в оборонному секторі: основні ризики та виклики. *Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України*: зб. матеріалів Міжнар. конф., 16 травня 2011 р. Київ: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. С. 6-9.

REFERENCES:

1. Malyshko I.V. (2023) Mizhnarodnyy dosvid podolannya koruptsiyi v umovakh viyny. [International experience of overcoming corruption in the conditions of war] «Antykoruptsiya ta dobrochesnist'»: materialy Vseukrayins'koho kruhloho stolu prysvyacheni Mizhnarodnomu dnyu borot'by z koruptsiyeyu – m. Bila Tserkva: BNAU, 2023. 73 s. S. 8-10 URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/9596/1/Mizhnarodnyj_dos.pdf
2. Pro zapobihannya koruptsiyi (2014): Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 r. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
3. S'omin S.V., Dr'omov S.V. (2015) Mizhnarodnyy dosvid borot'by z koruptsiyeyu v sektori bezpeky: vysnovky dlya Ukrayiny. [International experience of fighting corruption in the security sector: conclusions for Ukraine] URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupcieyu-v-sektori-bezpeki>
4. Tahayev T. (2011) Protydiya koruptsiyi v oboronnomu sektori: osnovni ryzyky ta vyklyky. [Combating corruption in the defense sector: main risks and challenges]/ Posylennya dobrochesnosti ta protydiya koruptsiyi v oboronnomu sektori Ukrayiny: zb. materialiv Mizhnar. konf., 16 travnya 2011 r. Kyiv: Nats. in-t stratehichnykh doslidzhen', 2011. S. 6-9