

УДК 328.185:355(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.24>

ГРУДОВЕНКО О.С.

**ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ЗАПОБІГАННІ
КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ**

У статті здійснено системний аналіз антикорупційної діяльності в оборонно-безпековому секторі, який дозволив виявити основні сутнісні характеристики і методи у боротьбі з цим явищем у різних країнах, з урахуванням специфіки їх суспільно-політичного ладу і парадигми цивілізаційного розвитку. Для досягнення поставленої мети виконано такі завдання: досліджено ступінь нормативно-правового регулювання запобігання корупції у вітчизняній оборонній сфері; проаналізовано позитивний досвід запобігання корупційним проявам в оборонно-безпековому секторі США, країн Європейського Союзу та Азіатсько-Тихоокеанського регіону; визначено, який позитивний зарубіжний досвід запобігання корупції може бути запозичений для України та сформульовано відповідні пропозиції щодо удосконалення протидії таким проявам. На основі аналізу зарубіжного досвіду запобігання корупції в оборонному секторі визначено найважливіші принципи, які істотно підвищують ефективність антикорупційної діяльності і можуть бути застосовані в Україні: прозорість і підзвітність органів влади; збільшення значущості громадської думки; реальне забезпечення прав і захисту приватної власності; посилення покарань за корупційні правопорушення; презумпція винуватості чиновника в корупції; невідворотність покарання за вчинення корупційних дій; політика нетерпимості до корупції. Зазначається, що для ефективного запобігання корупції у оборонній сфері слід дотримуватися цих принципів одночасно, в комплексі.

Резюмується, що за всієї специфіки зарубіжної системи державного управління, культурно-історичних, економічних та інших відмінностей, світовий досвід запобігання і припинення корупції в оборонно-безпековому секторі повинен бути досліджений і почасти використаний у процесі реформування Збройних Сил України. Зроблено висновок, що висвітлені у статті найважливіші елементи правових та правозастосовних аспектів антикорупційної стратегії окремих країн-флагманів у боротьбі з цим негативним явищем, не можна «сліпо» копіювати в нашій країні, але її вивчення і творча адаптація до українських умов могли б сприяти суттєвому зниженню рівня корупції в оборонному комплексі.

Ключові слова: оборонний сектор, Збройні Сили України, громадянське суспільство, корупційні правопорушення, запобігання корупції.

In the scientific article, a systematic analysis of anticorruption activities in the defense and security sector was carried out, which revealed the main essential characteristics and methods of combating this phenomenon in different countries, taking into account the specifics of their socio-political system and paradigm of civilizational development. In order to achieve this goal, the following tasks have been fulfilled: the degree of legal regulation of preventing corruption in the national defense sphere has been investigated; Positive experience in preventing corruption in the US security sector, European Union countries and Asia Pacific was analyzed; it is determined what positive foreign experience of preventing corruption can be borrowed for Ukraine and the corresponding proposals for improvement of counteraction to such manifestations are formulated.

Based on the analysis of foreign experience in preventing corruption in the defense sector, the most important principles have been identified, which significantly increase the effectiveness of anti-corruption activities and can be applied in Ukraine: transparency and accountability of public authorities; increasing the importance of public opinion;

real protection of the rights and protection of private property; increasing penalties for corruption offenses; the presumption of official blame for corruption; the inevitability of punishment for corruption; a policy of intolerance to corruption. It is noted that in order to effectively prevent corruption in the defense sector, these principles should be adhered to simultaneously, in combination.

It is summarized that for all the specifics of the foreign system of public administration, cultural, historical, economic and other differences, the world experience of preventing and stopping corruption in the defense and security sector should be explored and partly used in the course of reforming the Armed Forces of Ukraine. It is concluded that the most important elements of the legal and enforcement aspects of the anti-corruption strategy of individual flagships in the fight against this negative phenomenon are highlighted in the article, it is not possible to “blindly” copy in our country, but its study and creative adaptation to Ukrainian conditions could contribute to reducing the level of corruption in the defense complex.

Key words: *defense sector, Armed Forces of Ukraine, civil society, corruption offenses, prevention of corruption.*

Вступ. У сучасному світі корупція є суспільно небезпечним явищем, адже полягає у використанні особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, негативно впливає на виконання державою її головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав та свобод людини, передбаченого статтею 3 Конституції України [1, с. 68].

Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації [2]. Не є винятком у цьому питанні й наша країна. Зокрема, за даними Transparency International за 2018 рік, Україна перебуває на 120 місці (із 180 країн) глобального рейтингу «Індекс сприйняття корупції» [3].

Корупція все глибше проникає в різні сфери нашого життя, включаючи військову організацію держави [4, с. 31], у оборонній сфері вона є стримуючим фактором розвитку країни в мирний час, а в умовах воєнного стану або конфлікту стає загрозою існуванню держави [5, с. 96]. Корупційні прояви в оборонному секторі викликають у суспільства негативне ставлення до всієї оборонної структури, підриває довіру громадян до оборонної сфери держави загалом. Корупція у Збройних силах має значний негативний вплив на можливості захисту суверенітету та територіальної цілісності української держави, на морально-психологічний стан тих, хто покликаний стояти на захисті України [6].

Зважаючи, що багатьом країнам вдалося створити такі механізми, які дозволили обмежити корупцію в оборонному комплексі, вважаємо за доцільне вивчити та окреслити шляхи імплементації відповідного досвіду в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених, які певною мірою порушують означене питання, варто відзначити В.В. Забарського, С.М. Клімову, О.А. Лупало, Т.О. Міленко, С.В. Міловідову, Є.В. Невмержицького, А.М. Новака, І.І. Піскуна, І.Д. Пастуха, С.Ю. Полякова, В.О. Шамрая, Б.М. Шамрая, В.В. Федоренко та інші. Водночас слід відзначити незначну кількість наукових досліджень зарубіжного досвіду запобігання корупційним ризикам у оборонній сфері, адаптованій до сучасних тенденцій.

Постановка завдання. Враховуючи викладене, **метою** статті є дослідження позитивного зарубіжного досвіду в запобіганні корупційним проявам в оборонному секторі та визначення шляхів його запозичення для України.

Результати дослідження. Сучасний світ давно визнав корупцію глобальною проблемою. Аналіз зарубіжного досвіду протидії корупції може допомогти не стільки запозичити антикорупційні заходи зі світового досвіду, скільки зрозуміти, що в країнах, раніше сильно уражених корупцією, існують перевірені досвідом принципи і методи ефективної боротьби з корупцією, які допомогли їм знизити рівень корупції до мінімуму, зокрема й у оборонно-безпековому секторі.

Вартим запозичення є позитивний досвід Німеччини щодо боротьби з корупційними проявами у оборонній сфері. Вказана країна є членом Європейської групи з боротьби з корупцією, і на національному рівні в останні роки в ній було успішно впроваджено низку законодавчих і адміністративних заходів, спрямованих на запобігання корупції насамперед у сферах, уразливих до таких проявів, у тому числі в оборонно-безпековому секторі [7].

У Німеччині до основних компонентів соціального контролю корупційних відносин відносять ряд антикорупційних організацій. Так, одним із завдань служби внутрішнього аудиту є запобігання корупції. На основі аналізу ризику розробляються концепції запобігання корупції і в разі необхідності вживаються відповідні превентивні заходи, вводяться певні механізми контролю. Також організується система тренінгів, які спрямовані на підвищення обізнаності співробітників щодо ризиків виникнення корупції, а також правил їх поведінки в корупційній ситуації. Наприклад, що в Баварії існує спеціальна електронна програма навчання державних службовців – «Протидія корупції» [8, с. 39].

Подібно до німецького досвіду одним із напрямів роботи Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України є впровадження єдиної системи роботи щодо запобігання та виявлення корупції, виявлення та уточнення корупційних ризиків, розроблення антикорупційних програм і планів. Також до завдань вказаного підрозділу належать: підвищення рівня стандартів доброчесності персоналу, зниження корупційних ризиків під час прийняття кадрових рішень, антикорупційні просвітницькі заходи та усунення корупційних ризиків у галузі державних закупівель; перевірка інформації щодо фактів корупції; робота з підтримки інформаторів; проведення інформаційних кампаній з реалізації антикорупційної політики в оборонному відомстві [9].

На нашу думку, особлива увага Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Мінорони України має приділятися сприянню розвитку системи внутрішнього контролю, служби внутрішнього аудиту, забезпеченню ефективності використання фінансових ресурсів, запобіганню проявам корупції під час проведення операції Об'єднаних сил та реалізації реформ у сфері речового, медичного, продовольчого, житлового забезпечення, а також запобіганню корупції у сфері будівництва, придбання та розподілу житла, оренди і відчуження нерухомого військового майна та земель оборони.

Аналіз заходів соціального контролю корупційних відносин, спрямованих на запобігання корупції та реалізованих у Німеччині, показав, що ефективними слід визнати такі дії: якісний відбір персоналу відповідно до майбутньої займаної посади, застосування принципу «чотириох очей» (відповідно до якого на офіційних процедурах переговорів необхідна присутність кількох співробітників, які не мають відношення до поточної роботи), постійна ротация персоналу і контроль поділу і виконання ним функцій. Як уявляється, такий підхід до заходів соціального контролю запобігання корупційних відносин в оборонно-безпековому секторі може бути реалізований і в Україні.

Заслугує на увагу система боротьби з корупцією у Нідерландах, яка включає такі процедурні та інституційні заходи: постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків; розробка системи моніторингу можливих «зон» виникнення корупційних діянь та жорсткого контролю за діяльністю причетних осіб; створення системи прав та обов'язків посадових осіб з указівкою на їх відповідальність за порушення посадової етики, включаючи корупцію; основною мірою покарання за корупційні діяння є заборона працювати у державних закладах та втрата всіх соціальних пільг, наприклад пенсійного та соціального обслуговування (анулювання соціально-правового статусу); у всіх публічних установах є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх порушень діючих правил та відповідних наслідків; організована система добору кандидатів на посади погляду їх корупційної небезпечності; усі матеріали, пов'язані з корупційними діяннями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними громадськості; кожен чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його; створена спеціальна система навчання чиновників, яка роз'яснює, наприклад, політичну, суспільну шкоду корупції та можливі наслідки участі у ній; неабияка роль у боротьбі з корупцією незалежних розслідувань ЗМІ [10, с. 22].

Окремі із означених заходів із запобігання корупційним проявам безпосередньо пов'язані із оборонним комплексом Нідерландів, а деякі, як уявляється, можуть бути запозичені й Україною з метою мінімізації корупції у зазначеному сегменті державної діяльності.

Найкращих результатів у боротьбі з корупційними проявами досягли такі Скандинавські країни, як Данія, Фінляндія та Швеція, які є трійкою лідерів у антикорупційному рейтингу СРІ 2018 року [3]. Наприклад, у Фінляндії створено офіційний антикорупційний рух при Міністерстві юстиції, що об'єднує органи влади, приватний сектор, наукові співтовариства і неурядові недержавні організації. Основні його завдання пов'язані з підвищенням обізнаності населення про корупцію, сприянням реалізації зобов'язань країни за міжнародними антикорупційними угодами.

Якщо говорити про формування антикорупційної політики в нашій країні, то Міністерство оборони вбачає значні резерви в організації роботи щодо формування нульової толерантності до корупції в ЗСУ та є відкритим для комунікації з суспільством [9]. Зокрема, з метою забезпечення права громадян на отримання та надання інформації в Міноборони функціонують Колл-центр, Громадська приймальня Міністра оборони та 8 регіональних приймальень при обласних військових комісаріатах. Також працюють телефонні «гарячі лінії» Військової служби правопорядку у ЗСУ, Відділу з питань запобігання та виявлення корупції, Департаменту внутрішнього аудиту Міноборони. Така система дозволяє в режимі реального часу отримувати інформацію про факти корупційних правопорушень та вживати відповідних заходів щодо їх припинення та недопущення.

Загалом слід констатувати, що, не маючи безлічі антикорупційних правових актів і норм порівняно, наприклад, з Україною, Скандинавські країни майже не сприйнятливі до корупції. Головна причина, на думку представників цих країн, - це негативне ставлення до цього явища в суспільстві, сприйняття його як згубного і небезпечного, що активно підтримується діяльністю громадських рухів. Тому закони про протидію корупції не слід вважати панацеєю від неї, важливо виховувати суспільство в душі неприязні до цього явища в приватному і громадському секторі.

Такі в короткому викладі найважливіші елементи правових аспектів антикорупційної стратегії окремих провідних країн Євросоюзу. Її не можна копіювати в нашій країні, але її вивчення і творча адаптація до українських умов могли б сприяти суттєвому зниженню рівня корупції в оборонному секторі.

Одночасно, враховуючи ці важливі моменти, все ж слід звернутися до досвіду більш молодих країн, які також проходили етапи соціально-економічної трансформації – Сінгапур, Японія, Австралія. Зазначені країни Азіатсько-Тихоокеанського регіону найменш уражені корупційними явищами і показують вражаючі результати у сфері запобігання корупції. Це пов'язано насамперед з оздоровленням економіки загалом, реформуванням державної служби та зміною підходів у формуванні «цілісності» державного устрою.

Сьогодні Сінгапур користується репутацією країни з високим рівнем невідкупності. Сінгапурські держслужбовці керуються високими стандартами їх поведінки, які засновані на принципах чесності, невідкупності та прозорості. Вони зобов'язані повідомляти про будь-які корупційні прояви. Закон про запобігання корупції забезпечує захист особистості інформаторів, які заявляють про корупційні прояви. Заради досягнення успіху в боротьбі з корупційними проявами Бюро з боротьби з корупцією встановило контакт з населенням з метою підвищення рівня його правової культури, а також для отримання його підтримки. Зокрема, в Інтернеті створено спеціальний портал, на якому акумулюється актуальна інформація з розслідування корупційних зловживань, а також міститься велика кількість матеріалів з цієї тематики.

Тут певну аналогію можна провести і з Україною. Так, у нашій країні для своєчасного реагування Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (далі - НАКО), який діє за сприяння Transparency International Великобританії та України, створив гарячу лінію та сайт, куди можуть звертатися як військові, так і волонтери або журналісти з повідомленнями про виявлені зловживання у оборонно-безпековому секторі, від неякісного харчування до фактів продажу озброєння [11].

На наше переконання, потребує перегляду процедура оприлюднення військового бюджету таким чином, щоб громадськість мала достатньо часу та можливостей для перевірки та контролю витрат. З цією метою важливою видається розробка спеціальної відкритої версії оборонного бюджету для громадськості з обґрунтуванням відповідних витрат. Вважаємо також, що регулярні перевірки Державної аудиторської служби та рахункової палати з оприлюдненням результатів моніторингу забезпечать своєчасний нагляд у вказаній сфері.

Ще одним напрямом діяльності Бюро з боротьби з корупцією у Сінгапурі є проведення лекцій та семінарів для державних службовців з питань, що стосуються прихованих аспектів корупції і методів їх подолання, вивчення діяльності небезпечних з погляду корупції департаментів та інших державних органів, спрямування їх керівникам рекомендацій щодо усунення недоліків [12].

У нашій країні оцінка корупційних ризиків у сфері оборони та безпеки, розробка рекомендацій державним органам та підприємствам щодо боротьби з проявами корупції та контроль їх реалізації належать до головних завдань НАКО [11]. З-поміж державних органів, з якими наразі співпрацює комітет, є Міноборони України, здійснюється взаємодія і з громадськими та волонтерськими організаціями.

Сінгапурські дослідники вихідною точкою системи контролю корупції вважають політичну волю. Таким чином, структура контролю корупції складається з чотирьох основних компо-

ментів: ефективні антикорупційні акти (закони), ефективне антикорупційне агентство, ефективні судові рішення або покарання, ефективне державне адміністрування [12].

До заходів запобігання корупційним проявам у Японії належать, зокрема, заборона державним і муніципальним службовцям займатися приватним бізнесом під час виконання повноважень і протягом двох років після відходу зі служби [13].

На думку експертів Transparency International [14], наявність у Австралії великої кількості установ, що займаються боротьбою з корупцією (Комісія з питань публічної служби, Незалежна комісія з боротьби з корупцією; Комісія з протидії корупції та злочинності та інші), свідчить про усвідомлення небезпеки, яку представляє корупція на всіх рівнях державної влади, а також про великий обсяг ресурсів, що виділяються на рішення цієї проблеми.

Доречно зазначити, що в Україні з переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції теж виключено окремих суб'єктів - податкову міліцію, Військову службу правопорядку у ЗСУ та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Такий підхід повністю узгоджується із положеннями ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією щодо забезпечення спеціалізації правоохоронців, які здійснюють заходи з боротьби з корупцією. Такі дії спрямовані на виконання Україною рекомендації, наданої в рамках оцінки реалізації Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією, щодо скорочення кількості правоохоронних органів, представники яких уповноважені складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення [15].

Аналіз розглянутих вище систем протидії корупції в оборонно-безпековому секторі Азіатсько-Тихоокеанського регіону показав, що у вказаних країнах акцент робиться на соціальному контролі корупційних відносин з метою запобігання їх трансформації в систему корупції.

Усі реформи державної служби США спрямовані на те, щоб уряд і адміністрація були ізольовані від приватних інтересів і політики загалом. Підхід до дослідження корупції як колективного стану буття, а також акцент на лояльності системи, заснованої на вірності та чесній грі, можуть бути дуже актуальними й для вироблення загальної концепції запобігання корупційним проявам в Україні, у тому числі в оборонно-безпековому секторі.

Також до компонентів соціального контролю корупційних відносин належать єдині для всіх гілок влади правила, що обмежують отримання посадовою особою подарунків від приватних осіб і організацій. Іншим важливим заходом соціального контролю є декларація всіх фінансових витрат і доходів за рік. Таким чином, у США є підхід до контролю з урахуванням ставлення до цінностей: якщо поведінка або одноразова дія чиновника йде врозріз з суспільними цінностями, то вона розцінюється як ненадійна і має контролюватися. Серед заходів соціального контролю корупційних відносин домінують заходи адміністративного контролю.

З аналізу практики нейтралізації корупційної загрози в США можна відзначити важливість механізмів отримання інформації про корупцію. Заходи запобігання корупції повинні здійснюватися в умовах нетерпимості до цього явища і формування суспільства з високими моральними засадами. Чи не найважливішим напрямом антикорупційної стратегії США є контроль корупційних відносин, у тому числі в оборонному секторі. Вона ґрунтується на впровадженні так званої «адміністративної моралі», що представляє собою етичні та дисциплінарні норми.

Висновки. На основі аналізу зарубіжного досвіду запобігання корупції в оборонно-безпековому секторі можна зробити висновок про найважливіші принципи, які істотно підвищують ефективність антикорупційної діяльності і можуть бути застосовані в Україні. Для ефективного запобігання корупції у оборонній сфері слід дотримуватися цих принципів одночасно, в комплексі: прозорість і підзвітність органів влади; збільшення значущості громадської думки; реальне забезпечення прав і захисту приватної власності; посилення покарань за корупційні правопорушення; презумпція винуватості чиновника в корупції; невідворотності покарання за вчинення корупційних дій; політика нетерпимості до корупції.

Варто констатувати, що зарубіжний досвід характеризується використанням різних методів, стратегій і прийомів запобігання корупції, які є дієвими в тій чи іншій країні. Не існує універсальних методів боротьби з цим явищем, але можна виділити ті з них, які будуть дієвими в нашій країні. За всієї специфіки зарубіжної системи державного управління, культурно-історичних, економічних та інших відмінностей світовий досвід запобігання і припинення корупції в оборонно-безпековому секторі повинен бути досліджений і почасти використаний у процесі реформування ЗСУ.

Список використаних джерел:

1. Шамрай Б. Адміністративна діяльність із запобігання і протидії корупції у військовій сфері. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 68–81.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>. (Дата звернення 24.02.2020).
3. Transparency International Ukraine: Індекс сприйняття корупції – 2018. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indekssprjnyattya-koruptsiyi-2018>. (Дата звернення 24.02.2020).
4. Корякин В.М. Коррупция в вооруженных силах: теория и практика противодействия. Москва : За права военнослужащих, 2009. 333 с.
5. Волошенко А.В. Корупційні ризики в оборонній сфері: природа, чинники та шляхи мінімізації. *Економіка та управління національним господарством*. 2015. С. 95–105.
6. Рябенко Г. Військова прокуратура Центрального регіону України: системна протидія корупції та забезпечення невідворотності покарання. *Вісник прокуратури*. № 6/2018. URL: <https://vppnr.gov.ua/ua/publ.html>. (Дата звернення 24.02.2020).
7. Evaluation report on Germany adopted by GRECO at its 8th plenary meeting. Strasbourg, 4–8 March 2002 *Public Greco Evaluation*. 2001. I Rep. P. 8.
8. Реализация антикоррупционных программ на муниципальном уровне : научно-практ. издание. Москва : Американская ассоциация юристов, 2013. 124 с.
9. Завдання щодо запобігання корупції в Збройних Силах України визначено як одне із пріоритетних. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/11/01/zavdannya-shhodo-zapobigannyakorupczii-v-zbrojnih-silah-ukraini-viznachenno-yak-odne-iz-prioritetnih>. (Дата звернення 24.02.2020).
10. Гилевская М.А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия. Интернет-статья. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1222884&subID=100087759,1000761>. (Дата звернення 24.02.2020).
11. Лапаев В. Корупція в оборонному секторі – другий найсильніший ворог України. Інтернет-статья. URL: <https://ti-ukraine.org/news/koruptsiia-v-oboronnomu-sektori-druhyi-naisylnishiy-voroh-ukrainy> (дата звернення 24.02.2020).
12. Koh Teck Hin. Corruption control in Singapore. URL: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf. (Date of the application 24.02.2020).
13. Japan Corruption Report, June 2018; Business anti-corruption Portal. URL: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/japan>. (Date of the application 24.02.2020).
14. Roberts P. The National Integrity Systems: TI Country Study Report. Australia. 2004. URL: http://archive.transparency.org/policy_research/nis/. (Date of the application 24.02.2020).
15. Новели у правовому регулюванні запобігання корупції. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/97051;jsessionid=932BE3F6A10F50051A024114F7E7D7E2.app1>. (Дата звернення 24.02.2020).