

РОЗДІЛ 12

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНИХ НАУК

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/186>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗБУДОВИ ДОБРОЧЕСНОСТІ В МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА ЗБРОЙНИХ СИЛАХ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF BUILDING INTEGRITY IN THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE AND THE ARMED FORCES

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри поліцейського права
Національна академія внутрішніх справ

Сорока Л.В., д.ю.н., професор,
завідувачка відділення аспірантури і докторантури
Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття присвячена висвітленню стану розбудови доброчесності та боротьбі з корупцією у Міністерстві оборони України (Міноборони) і Збройних сил України (ЗСУ) та її організаційно-правовому забезпеченню в умовах збройної інтервенції Російської Федерації (РФ) проти України. На підставі аналізу досліджень міжнародної організації Транспаренсі Інтернешнел та Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова констатовано, що попри високий рівень довіри до ЗСУ Україна так і не змогла протягом своєї незалежності досягти значних успіхів у боротьбі із корупцією в Мінобороні. Закупівлі у сфері безпеки і оборони є сферою з високими корупційними ризиками та підґрунтям для такого небезпечного феномену як «Скуповування держави» (State Capture). У статті робиться висновок, що розбудова доброчесності в Мінобороні та ЗСУ під час дії воєнного стану в Україні потребує значної уваги з боку керівництва країни та громадянського суспільства. Констатується, що дотримання її основних принципів, які визначені у Кодексі доброчесності поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів влади автономної республіки Крим або органів місцевого самоврядування, є запорукою зменшення корупційних ризиків та належного врядування. Для цього необхідно посилити контроль за публічними закупівлями для сил безпеки і оборони та зробити їх прозорими та підзвітними.

Ключові слова: розбудова доброчесності, боротьба з корупцією, корупційні ризики, оборонні закупівлі, процедура закупівлі, збройний конфлікт, воєнний стан.

The article is devoted to highlighting the state of building integrity and fighting corruption in the Ministry of Defense of Ukraine (MoD) and the Armed Forces of Ukraine (AFU) and its organizational and legal support in the conditions of the armed intervention of the Russian Federation against Ukraine. Based on the analysis of research by the international organization Transparency International and the Ukrainian Center for Economic and Political Research named after O. Razumkov stated that despite the high level of trust in the Armed Forces of Ukraine, during its independence, Ukraine was unable to achieve significant success in the fight against corruption in the Ministry of Defense. Procurement in the field of security and defense is an area with high corruption risks and the basis for such a dangerous phenomenon as "State Capture". The article concludes that the development of integrity in the Ministry of Defense and the Armed Forces during the period of martial law in Ukraine requires significant attention from the country's leadership and civil society. It is noted that compliance with its basic principles, which are defined in the Code of Integrity of the Conduct of Persons Authorized to Perform State Functions, Authorities of the Autonomous Republic of Crimea or local self-government bodies, is a guarantee of reducing corruption risks and proper governance. For this, it is necessary to strengthen control over public procurement for the security and defense forces and make them transparent and accountable.

Keywords: building integrity, fighting corruption, corruption risks, defense procurement, procurement procedure, armed conflict, martial law.

Постановка проблеми. У своїх дослідженнях найвпливовіша міжнародна організація Транспаренсі Інтернешнел, що регулярно публікує рейтинги щодо рівня корупції у світі прийшла до висновку – глобальний мир погіршувався протягом 15 років і корупція є основною причиною, так і результатом цього [1]. Корупція підриває здатність уряду захищати людей і підриває довіру суспільства, провокуючи все більші загрози для національної безпеки. Навіть країни з високим Індексом споживчих цін відіграють певну роль у створенні цих загроз як на національному рівні, так і на глобальному. Десятиліттями вони вітали брудні гроші із-за кордону, дозволяючи клептократам збільшувати свої багатства, владу та руйнівні геополітичні амбіції.

Світові експерти визначають, корупція є особливо шкідливою для подальшого розвитку країн з перехідною економікою, оскільки гроші, яких так потребує держава, ідуть не до державної казни, а у приватні кишені. Отримані через корупційні схеми ресурси часто трансформуються в економічний або політичний вплив. Таким чином, вони підривають інститути демократії та створюють

умови для ще більшого розповсюдження порочного кола корупції. Сприятливі умови для такої шкідливої діяльності часто виникають в оборонному секторі, де панує культура секретності та безкарності, яка унеможливає здійснення суворого нагляду та контролю [2].

Якщо звернутися до думки громадян щодо того, що найменше вдалось Україні з часів проголошення її незалежності, то їх думка – це боротьба з корупцією, формування справедливого судочинства, боротьба зі злочинністю та встановлення соціальної справедливості. А відповідаючи на відкрите запитання без визначених наперед варіантів, найбільшою перешкодою для розвитку України українці назвали корупцію – 38,5% опитаних [3]. Отже, Україна так і не змогла протягом своєї незалежності досягти значних успіхів у боротьбі із корупцією.

Дійсно, українці традиційно вже тривалий час не довіряють представникам влади, про це говорять численні соціологічні дослідження. При цьому із року в рік при опитуванні маємо приблизно однакові показники довіри й недовіри. Так, наприклад, Президенту України не довіряють 49% громадян, Верховній Раді України – 75%, Уряду

Україні – 72%, державному апарату (чиновникам) – 78%. Високим є рівень недовіри до судової системи в цілому (77,5%), Верховного Суду (69%), місцевих судів (67,5%). Прокуратурі не довіряють 73% опитаних, Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) – 71%, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП) – 70,5%, Антикорупційному суду – 70%, Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) – 70% [4]. Ці дані наведені у Дослідженні, що було проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва» з 3 по 9 липня 2020 року. Якщо подивитися аналогічне дослідження, що проводилося тією ж організацією, але вже у 2021 році, то маємо наступні дані: недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (80%), судам (судовій системі загалом) (79%), Верховній Раді України (77,5%), Уряду України (76%), Вищому антикорупційному суду (73%), політичним партіям (71%), Прокуратурі (71%), комерційним банкам (70%), НАБУ (70%), Верховному Суду (69%), Конституційному Суду України (69%), САП (68%), НАЗК (68%), місцевим судам (66%), Президенту України (61,5%), Національному банку України (60%) [5]. Тобто, недовіра до основних державних інституцій – стабільна. Свіжі дані були отримані й за даними Global Corruption Barometer, відповідно якого більшість громадян України (87%) оцінили зусилля свого уряду, як недовірі щодо усунення корупційних ризиків [6].

Однак, Збройним силам України протягом останніх років, навпаки, стабільно висловлювалась довіра. Їм довіряють 68% опитаних у 2021 році [5], трохи менше у 2020 році – 65% [4]. Аналогічна картина й в інших країнах. Якщо говорити цифрами загальної світової статистики, збройні сили входять до трійки найбільш поважних державних інституцій, і за рівнем довіри суспільства в плані корумпованості вони майже не поступаються неурядовим організаціям та релігійним закладам [2, с. 3].

Попри високий рівень довіри, яким користуються збройні сили серед громадян більшості з країн світу, проведені Транспаренсі Інтернешнел дослідження свідчать, що сфера оборони разом з нафтогазовидобувною промисловістю та будівництвом належать до найбільш корумпованих сфер діяльності, до компетенції яких входить управління державними ресурсами. Згідно з результатами новітніх досліджень, оборонний сектор знаходиться на 13-му місці у списку промислових галузей, де необхідно платити хабарі державним посадовим особам, і на 8-му місці у списку «Скуповування держави» (State Capture) [2].

Тому, розбудова доброчесності в усіх сферах, а тим більше в Міністерстві оборони України та Збройних силах України в умовах збройної інтервенції Російської Федерації, допоможуть зменшити ризики та наслідки від корупції та ефективно діяти для її подолання.

Виклад основного матеріалу. Деструктивні наслідки та втрати від корупції, що обговорювалися вище, можна суттєво знизити завдяки застосуванню випробуваних принципів, механізмів і позитивного досвіду ефективного менеджменту. Існує широкий спектр механізмів та засобів, які уряди держав можуть застосовувати для боротьби з корупцією. Всі ці механізми й засоби можна умовно поділити на три великі категорії: 1) доброчесність; 2) прозорість; 3) підзвітність [2, с. 15; 7]. Необхідно зазначити, що протидія корупції та розбудова доброчесності – дві сторони однієї медалі. У той час як поняття «протидія корупції» або «боротьба з корупцією» зазвичай сприймаються в негативному світлі, «розбудова доброчесності» передбачає більш позитивний вимір того самого процесу. Своєю чергою доброчесність означає стійкість, незламність, функціональність, відповідність узгодженим принципам і стандартам [7]. Таким чином, для заходів щодо розбудови доброчесності характерно підвищення якості зазначених ознак, а для заходів про-

тидії корупції носять превентивний та корегувальний характер. Тому поєднання усіх можливих заходів у певну систему (програму) допоможе належним чином протистояти негативним наслідкам корупції в ЗСУ та Мінобороні. У рамках Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП) [8] та програми «Партнерство заради миру» (ПЗМ) [9] було відкрито новий проєкт, назва якого говорить сама за себе: «Будування цілісності, виховання доброчесності та зниження ризику корупції у військових організаціях». Цей проєкт разом з відповідним Трастовим фондом, який очолюють Польща, Швейцарія та Сполучене Королівство, є важливою складовою частиною і наступним кроком у розвитку положень про співробітництво, зафіксованих у Плані дій з будівництва оборонних інституцій держав-партнерів (PAP-DIB – Partnership Action Plan on Defence Institution Building) [10], який був затверджений через кілька років після Стамбульського саміту НАТО [11]. Визначені у цій сфері потреби є дуже суттєвими й мають враховуватись при плануванні нових напрямків діяльності НАТО та деяких з його партнерів [2, с. 5-6]. Одна із таких потреб – розбудова доброчесності в збройних силах та в інших військових організаціях. Програма з виховання доброчесності (далі Програма) є складовою зобов'язань НАТО у напрямку посилення належного врядування у сфері безпеки та оборони. Програма зосереджена на забезпеченні практичної допомоги у проведенні оборонних реформ та підтримку країни у досягненні їхніх антикорупційних зобов'язань в рамках співпраці з ООН, ЄС та іншими міжнародними організаціями [12]. Структурними елементами якої є Самооцінка за станом виконання Програми НАТО виховання доброчесності (далі Самооцінка), Процес експертного аналізу та Анкета з самооцінки (далі Анкета), яка подається до Міжнародного секретаріату НАТО. Де перші два є практичними інструментами для оцінки корупційних ризиків, а останній – діагностично-ознайомчий, який дозволяє ознайомитися з кращими практиками та процедурами в контексті антикорупційної політики та порівняти із власними.

Перший раз Україна подала заповнену Анкету з самооцінки до Міжнародного секретаріату НАТО у 2014 році, однак була проведена у 2015 році, перенесення було викликано кризовою ситуацією. Сам звіт Процесу експертної оцінки було опубліковано на інтернет-сторінці Ради національної безпеки та оборони англійською та українською мовами за рекомендацією НАТО. Наступна Анкета була подана у квітні 2017 року. Візити експертної команди до України відбулися відповідно 4-8 лютого, 13-17 травня та 15-19 липня 2019 року. Підготовчі зустрічі та консультації мали місце напередодні заповнення Анкети самооцінки та Процесу експертної оцінки. А саме, 23 вересня 2016 року у Києві відбувся семінар, проведений безпосередньо експертами [12].

Результати, яких досягла Україна у боротьбі із корупцією починаючи із 2014 року і про що було зазначено в Анкеті, міжнародні експерти визнали як значні. Так, за вказаний час була утворена комплексна та потенційно міцна антикорупційна архітектура, яка включає закони, регуляторні акти та органи з виявлення, запобігання та реакції на корупційні виклики, такі як НАБУ, НАЗК, САП, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (відоме як Агентство з розшуку та менеджменту активів) та створення Вищого антикорупційного суду відповідно до міжнародних практик та рекомендацій [12, с. 5-6]. А 31 серпня 2021 року була затверджена «Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2021-2024 роки» (далі АП) [13], яка розроблена з дотриманням вимог Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженого

рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08 грудня 2017 року № 1379, Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства від 02 грудня 2016 року № 126, та з урахуванням Методичних рекомендацій щодо розробки антикорупційних програм органів влади, затверджених рішенням Національного агентства від 19 січня 2017 року № 31.

Однак, як показує практика, цілі які були визначені в АП – досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності, формування умов для поступової трансформації системи роботи щодо запобігання корупції на стандарти НАТО з розбудови доброчесності [13] – буде важко досягти. Структури створені, закони прийняті, а корупція в Міноборони та ЗСУ процвітає. На проблеми контролю у зазначеній сфері вказували й закордонні експерти та аналітики. Останні корупційні скандали у сфері закупівлі для армії, це підтверджують.

Основний підзаконний акт, який визначив процедури проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану є Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року №169 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» (далі – Постанова № 169) [14]. Необхідно зазначити, що держава постійно намагалася змінювати «правила гри». Так, до неї протягом трьох місяців постановами КМУ було внесено шість змін.

Отже, цією ж Постановою процедури закупівлі, що укладені для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, дозволили проводити без офіційної публікації договорів з використанням системи «Прозоро», а також без застосування ряду інших вимог передбачених Законом України «Про оборонні закупівлі» та постановою Кабінету

Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 363 «Питання оборонних закупівель». Все це призвело до унеможливлення належного контролю за такими процедурами та збільшення корупційних ризиків.

Крім того, Антимонопольним комітетом України як органом оскарження публічних закупівель (далі – АМКУ) до припинення чи скасування воєнного стану зупинився розгляд скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, поданих до АМКУ та рішення по яким не були прийняті станом на 25 лютого 2022 року, згідно Розпорядження про деякі питання організації діяльності Антимонопольного комітету України в умовах воєнного стану від 07 березня 2022 року [15]. Крім того, було зупинено розміщення в «Прозоро» рішень щодо скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, поданих до АМКУ та інформація щодо яких не була розміщена в цій системі станом на 25 лютого 2022 року, а саме: рішень про прийняття скарги до розгляду, рішень про залишення скарги без розгляду, рішень за результатами розгляду скарги, інформації про резолютивну частину рішення за результатами розгляду скарги [15].

Висновки. Таким чином, розбудова доброчесності в Міноборони та ЗСУ під час дії воєнного стану в Україні потребує значної уваги з боку керівництва країни та громадянського суспільства. Оскільки дотримання її основних принципів, які визначені у Кодексі доброчесності поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів влади автономної республіки Крим або органів місцевого самоврядування, є запорукою зменшення корупційних ризиків та належного врядування. Для цього необхідно посилити контроль за публічними закупівлями для сил безпеки і оборони, а отже, скасувати положення Постанови №169 та зробити їх прозорими та підзвітними.

ЛІТЕРАТУРА

1. Corruption Perceptions Index. Transparency International, 2022. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
2. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20120607_BI_Compendium_UK.pdf
3. 30 років незалежності: які здобутки і проблеми зростання бачать українці й на що сподіваються у майбутньому (липень-серпень 2021р.). Разумков Центр, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/30-rokiv-nezalezhnosti-ia-ki-zdobutky-i-problemy-zrostannia-bachat-ukraintsi-i-na-shcho-spodivaiutsia-u-maibutnomu>
4. Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020 р.). Разумков Центр, 2020. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r>
5. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021 р.). Разумков Центр, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-ukrayini>
6. People and corruption: citizens' voices from around the world. Global Corruption Barometer. Transparency International, 2017. URL: https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Citizens_voices_FINAL.pdf
7. Боротьба з корупцією. The Geneva Centre for Security Sector Governance, 2022. URL: <http://surl.li/expkp>
8. Рада євроатлантичного партнерства. Україна – НАТО офіційний сайт, 2017. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/pro-nato/rada-yeuroatlantichnogo-partnerstva>
9. Партнерство заради миру. Україна – НАТО офіційний сайт, 2019. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/partnerstvo-zaradi-miru>
10. Defence Institution Building. NATO, 2018. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50083.htm
11. Istanbul Summit Reader's Guide. NATO, 2004. URL: <https://www.nato.int/docu/rdr-gde-ist/rdr-gde-ist-e.pdf>
12. Самооцінка стану виконання програми розбудови доброчесності. Звіт за результатами експертного аналізу в Україні. Міністерство оборони України, 2019. URL: https://www.mil.gov.ua/content/corruption/Zvit_ekspert_analiz.pdf
13. Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2021-2024 роки: наказ Міністерства оборони України від 31.08.2021 р. № 264. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/264_nm.pdf
14. Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 169. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>
15. Розпорядження про деякі питання організації діяльності Антимонопольного комітету України в умовах воєнного стану. Антимонопольний комітет України офіційний сайт, 2022. URL: <https://amcu.gov.ua/news/rozporядzhennya-pro-deyaki-pitannya-organizaciyi-diyalnosti-antimonopolnogo-komitetu-ukrayini-v-umovah-voyennogo-stanu>