

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

STATE AND LEGAL POLICY OF UKRAINE IN THE SPHERE OF PREVENTION OF CORRUPTION IN THE DEFENSE SECTOR

Прохоренко М.М., к.ю.н., доцент,
начальник кафедри правового забезпечення

Гуманітарний інститут Національного університету оборони України

Тимошенко В.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри правового забезпечення

Гуманітарний інститут Національного університету оборони України

Карпенко М.І., д.ю.н.,
доцент кафедри правового забезпечення

Гуманітарний інститут Національного університету оборони України

У статті проаналізовано питання правового регулювання державно-правової політики України в сфері запобігання корупції в оборонному секторі на національному рівні.

У статті здійснено огляд Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2003), як одного з першочергових міжнародних нормативно-правових актів в цій сфері, що має вплив на національну нормативно-правову базу.

Авторами проаналізовано національні нормативно-правові акти, через які здійснюється формування та реалізація державно-правової політики в сфері запобігання корупції в оборонному секторі. В першу чергу авторами приділена увага Закону України «Про запобігання корупції», як базовому нормативно-правовому акту на національному рівні.

Також авторами здійснено аналіз Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», який є ключовим нормативно-правовим актом в сфері формування державно-правової політики на всіх рівнях здійснення державної влади.

У статті розглянуто постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки», як нормативно-правовий акт, в якому зафіксовані конкретні заходи щодо реалізації державно-правової політики в сфері запобігання корупції в оборонному секторі.

Авторами статті розглянуто антикорупційні програми, які є наступними складовими формування та реалізації державно-правової політики в сфері запобігання корупції.

У статті здійснено огляд порядку прийняття та затвердження всіх зазначених вище нормативно-правових актів в сфері формування та реалізації державно-правової політики.

На основі викладеного вище, авторами статті виокремлено рівні вираження державно-правової політики в сфері запобігання корупції в оборонному секторі.

Ключові слова: державно-правова політика, корупція, оборонний сектор, Міністерство оборони України.

The article analyzes the issues of legal regulation in Ukraine of the state-legal policy in the field of preventing corruption in the defense sector at the national level.

The article reviews the United Nations Convention against Corruption (2003) as one of the priority international legal acts in this area, which has an impact on the national regulatory framework.

The authors analyze the national regulations through which the formation and implementation of the state-legal policy in the field of preventing corruption in the defense sector is carried out. First of all, the authors paid attention to the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” as a basic legal act at the national level.

The authors also analyzed the Law of Ukraine “On the Principles of State Anti-Corruption Policy for 2021–2025”, which is a key legal act in the field of formation of state and legal policy at all levels of state power.

The article considers the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the State Anti-Corruption Program for 2023–2025” as a normative legal act, which sets out specific measures for the implementation of state and legal policy in the field of preventing corruption in the defense sector.

The authors of the article consider anti-corruption programs, which are the following components of the formation and implementation of the state-legal policy in the field of corruption prevention.

The article reviews the procedure for adoption and approval of all the above-mentioned normative legal acts in the sphere of formation and implementation of the state-legal policy.

In addition, in the article, the authors singled out the levels of expression of state and legal policy in the field of preventing corruption in the defense sector.

Key words: state and legal policy, corruption, defense sector, Ministry of Defense of Ukraine.

Один із чинників, який впливатиме на перспективи вступу України в НАТО – це відсутність корупції та абсолютна прозорість, зокрема, в оборонному секторі.

33 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2022 рік. Наш показник зріс на один бал, і тепер Україна посідає 116 місце зі 180 країн у CPI [1].

Попри російське вторгнення, наша країна показала, що її прогрес в боротьбі з корупцією – це сталий процес, який продовжується навіть у найскладніший період існування держави.

Відношення держави до певної сфери діяльності виражається через державно-правову політику. Будучи

усвідомленою, консолідованою, ця політика втілюється передусім у конституціях, законах, кодексах, інших фундаментальних нормативно-правових актах держави, спрямованих на охорону та захист даного суспільного та конституційного ладу, розвиток суспільних відносин в потрібному напрямку.

Найважливіша властивість правової політики – її державно-вольовий характер, владноімперативний зміст. Основними ознаками правової політики є: базування на праві; здійснення її правовими методами; охоплення, головним чином, правової сфери діяльності; підкріплення, коли це потрібно, силовими методами, примусом; публіч-

ність, офіційність; зовнішнє вираження у вигляді правових та організаційних форм її здійснення. В усіх випадках право виступає базовим і закріплюючим елементом правової політики.

Традиційно політика визначається, як мистецтво управління державою. Вона зачіпає інтереси соціальних груп, класів, національностей і завжди обумовлюється економічним станом суспільства. Політика, вважають автори «політологічного енциклопедичного словника» – це «організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб». Так М. Вебер вважає, що політика – це «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади». Як бачимо, згідно традиційного розуміння політика є лише інструментом, засобом для здобуття і утримання влади певними політичними силами [2].

Сьогодні поняття політики втрачає свою початкову суть завдяки тому, що основна діяльність держави прямує все ж таки не на перерозподіл влади (хоча це все-таки лежить в основі), а на задоволення потреб громадян, та сама політика вже трактують як певна стратегія прийняття і практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень по тому чи іншому питанні. Оскільки центральним актором політичного життя все-таки залишається держава, то призначення політики полягає у визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади, а це вже державна політика, тому що пов'язана з діяльністю зі здійснення державної влади [2].

Отже, державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер. Саме тому Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [2].

Державну політику можна визначити, як напрямок дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем.

Державно-правова політика України та механізми держави, через які здійснюється врегулювання відносин в сфері запобігання корупції, відображені в нормативно-правових актах.

Першочерговий вплив на формування національного законодавства в сфері запобігання корупції відграють міжнародні нормативно-правові акти. У 2003 р. на міжнародному рівні була укладена Конвенція ООН проти корупції [3]. В цій Конвенції закладені основні цілі, а саме:

а) сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею;

б) заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів;

в) заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

Першочерговою складовою державно-правової політики в сфері запобігання корупції в оборонному секторі є законодавчі засади щодо запобігання корупції в цілому.

Основним нормативно-правовим актом України в сфері запобігання корупції є Закон України «Про запобігання корупції» [4]. Цей закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

У Законі України «Про запобігання корупції», а саме в розділі III «Формування та реалізація антикорупційної політики», сформована структура нормативно-правових актів, якими визначається державно-правова політика у сфері запобігання корупції. Виходячи із змісту зазначеного вище розділу можна виокремити три рівня вираження державно-правової політики в сфері запобігання корупції в оборонному секторі.

На першому рівні знаходиться Антикорупційна стратегія (ст. 18), в якій визначаються засади державної антикорупційної політики на відповідний період Верховною Радою України.

Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії.

Національне агентство з питань запобігання корупції розробляє проект Антикорупційної стратегії не пізніше 1 серпня року, у якому завершується дія попередньої Антикорупційної стратегії.

Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції на основі аналізу ситуації щодо корупції та результатів виконання попередньої Антикорупційної стратегії.

Станом на сьогодні чинним є Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» [5]. В розділі 3 «Запобігання корупції в пріоритетних сферах» виокремлено також і сектор оборони. В зазначеному секторі зафіксовані наступні проблеми:

– непрозоре та неефективне користування та розпорядження землями оборони, об'єктами нерухомості в оборонно-промислового комплексу, а також надлишковим рухомим військовим майном, об'єктами інтелектуальної власності;

– неконтрольоване споживання пального, яке закуповується для потреб Збройних Сил України;

– закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення здійснюється в умовах надмірного режиму засекречування та має низький рівень конкурентності, що сприяє зловживанням та необґрунтованим витратам бюджетних коштів;

– неефективна модель контролю продукції оборонного призначення у процесі виробництва не дає змоги вчасно та у повному обсязі запобігати постачанню бракованих зразків озброєння та військової техніки;

– неефективне використання бюджетних коштів та зловживання під час забезпечення житлом військовослужбовців;

– корупційні ризики при формуванні і реалізації кадрової політики у сфері оборони, під час призову (прийняття) на військову службу, прийому до вищих військових навчальних закладів, отримання освіти і проходження служби за межами країни, проведення організаційно-штатних заходів, нагородження державними нагородами.

На другому рівні знаходиться державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії. Державна антикорупційна програма розробляється Національним агентством з урахуванням особливостей, встановлених відповідною стратегією і Законом України «Про запобігання корупції», та затверджується Кабінетом Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності законом, яким затверджено Антикорупційну стратегію.

Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії визначає заходи, спрямовані на реалізацію Антикорупційної стратегії, які є обов'язковими для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними виконавцями таких заходів.

Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії повинна, зокрема, містити інформацію про: номер, найменування та зміст заходу; показники

(індикатори) виконання заходу; строки виконання заходу; виконавців заходу; джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходу.

Проект державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України не пізніше ніж за місяць до закінчення строку для її затвердження.

На теперішній час в Україні діє Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. [6]. В зазначеній програмі зафіксовані наведені вище проблеми в секторі оборони, а також заходи, які спрямовані на подолання цих проблем.

На третьому рівні знаходяться антикорупційні програми, які приймаються на різних рівнях здійснення державної влади, зокрема і в міністерствах шляхом затвердження їх керівниками.

Антикорупційні програми та зміни до них підлягають погодженню Національним агентством у визначеному ним порядку.

Антикорупційні програми повинні передбачати:

– визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

– оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

– заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

– навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

– процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

– інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

На сьогодні в Міністерстві оборони України чинною є Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2021–2024 роки [7].

За словами Міністра оборони України Олексія Резнікова, Міністерство оборони України має підготувати 25 нормативних актів у рамках Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. А повністю програма запрацює після закінчення дії воєнного стану.

Водночас він наголосив, що є певні нюанси, які сьогодні точно не будуть впроваджуватись, наприклад, контроль за переміщенням паливно-мастильних матеріалів по Україні. Під час війни це виключено, підкреслив Резніков. Він наголосив, що робота над програмою триває і після закінчення дії воєнного стану вона запрацює у повному обсязі [8].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що державно-правова політика є вагомим важелем, через який держава реагує на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства.

Враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що в нашій державі відбувається період становлення та формування державно-правової політики в сфері запобігання корупції як в цілому, так і зокрема в оборонному секторі.

Пропонуємо виділити три рівня вираження державно-правової політики в сфері запобігання корупції в оборонному секторі: I – Антикорупційна стратегія, яка затверджується Верховною Радою України; II – Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії; III – Антикорупційні програми, які приймаються на різних рівнях здійснення державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryjnyattya-koruptsiyi-2022/>.
2. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 N 251-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. Ст. 496.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.
6. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.
7. Антикорупційна програма Міністерства оборони України : наказ Міністерства оборони України від 31.08.2021 № 264. URL: <https://www.mil.gov.ua/zapobigannya-proyavam-korupczii/antikorupczijna-programa.html>.
8. Резніков розповів, коли Державна антикорупційна програма запрацює у Міноборони на повну. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3691880-reznikov-rozpoviv-koli-derzavna-antikorupczijna-programa-zaprucue-u-minoboroni-na-povnu.html>.