

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.4.12>

Тимошенко В. А.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри військового права та правоохоронної діяльності
Національного університету оборони України

Карпенко М. І.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри військового права та правоохоронної діяльності
Національного університету оборони України

Котляренко О. П.,

кандидат юридичних наук,
заступник начальника кафедри військового права
та правоохоронної діяльності
Національного університету оборони України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

Анотація. Корупція в оборонному секторі особливо небезпечна, тому що на цю сферу загалом припадає значна частина бюджету. Тим більше в період дії воєнного стану. Наслідки корупції в оборонному секторі можуть призвести до небезпеки, регіональної нестабільності та неспроможності держави вчасно реагувати на зовнішню небезпеку.

Дана наукова стаття присвячена питанню адміністративно-правового механізму запобігання корупції в оборонному секторі. Авторами статті здійснено аналіз доктринальних визначень в сфері правових механізмів запобігання корупції.

Авторами здійснено огляд норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині діючих інструментів попередження корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Зокрема, обмеження щодо: використання службових повноважень, одержання подарунків, одержання неправомірної вигоди, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб, тощо.

В тому числі, авторами звернено увагу на такий інструмент запобігання корупції як фінансовий контроль та його актуальне нормативне врегулювання. Проведено огляд змін до чинного законодавства України в частині електронного декларування – Закон України № 3384-IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» – стосовно осіб, які відносяться до оборонного сектору. Авторами акцентовано увагу на новелах в законодавстві, що стосується подання фінансової звітності, враховуючи наявний воєнний стан в нашій державі.

Автори статті прийшли до висновку, що основною метою функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції є забезпечення превентивної функції як одного із напрямів державно-правової політики держави в сфері запобігання корупції.

Ключові слова: корупція, оборонний сектор, адміністративно-правовий механізм, запобігання.

Tymoshenko V. A., Karpenko M. I., Kotliarenko O. P. Administrative and legal mechanism for prevention of corruption in the defense sector

Abstract. Corruption in the defense sector is particularly dangerous because this area generally accounts for a large part of the budget. Especially during the period of martial law. The consequences of corruption in the defense sector can lead to danger, regional instability and the inability of the state to respond to external threats in a timely manner.

This scientific article is devoted to the issue of the administrative and legal mechanism for preventing corruption in the defense sector. The authors of the article carried out an analysis of doctrinal definitions in the field of legal mechanisms for the prevention of corruption.

The authors reviewed the norms of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" in terms of the existing tools for preventing corruption and corruption-related offenses. In particular, restrictions on: use of

official powers, receiving gifts, receiving illegitimate benefits, co-operation and combination with other types of activities, joint work of relatives, etc.

In particular, the authors drew attention to such a tool for preventing corruption as financial control and its current normative regulation. A review of changes to the current legislation of Ukraine in the area of electronic declaration was carried out – Law of Ukraine No. 3384-IX “On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Defining the Procedure for Submission of Declarations by Persons Authorized to Perform the Functions of the State or Local Self-Government in Martial Law” – in relation to persons, which refer to the defense sector. The authors focused attention on novelties in the legislation related to the submission of financial statements, taking into account the current state of war in our country.

The authors of the article concluded that the main purpose of the functioning of the administrative-legal mechanism for the prevention of corruption is to ensure the preventive function as one of the directions of the state's legal policy in the field of corruption prevention.

Key words: *corruption, defense sector, administrative and legal mechanism, prevention.*

Вступ. Корупція в оборонному секторі є однією з ключових загроз державності в цілому. Адже недоброчесність та корумпованість людей в оборонному секторі підривають рівень довіри суспільства і міжнародних інституцій до усього силового блоку України, не дозволяють ефективно забезпечувати безпеку громадян, загрожують фундаментальним принципам існування держави у сучасному світі, а отже, посилюють внутрішню вразливість держави від впливу потенційних викликів безпеки.

Як показує практика, саме оборонний сектор є особливо вразливим для різного роду корупційних діянь внаслідок декількох його особливостей. По-перше, своєю «закритістю» від прямого громадського та парламентського контролю. По-друге, внаслідок обмеженого доступу до інформації щодо життєдіяльності останнього. Тому вкрай важливо, щоб будь-які дії керівників структур оборонного сектору, які є потенційно корупційно небезпечними, були максимально прозорими, прогнозованими, ефективними та адекватними [1].

Виклад основного матеріалу. У 2020 році у Міністерстві оборони України визначили корупційні ризики у семи напрямках своєї діяльності й розробили відповідні антикорупційні заходи. Серед них: 1) упорядкування та оптимізація управління землями оборони та об'єктами нерухомості. Ця робота розпочата та послідовно проводиться з 2015 року, за цей час поновлено право користування на більш ніж 64% самовільно зайнятих земель оборони; 2) проведення моніторингу об'єктів будівництва та реалізація нових механізмів забезпечення службово-посадовим та постійним житлом військовослужбовців; 3) ініціювання

змін до системи оборонних закупівель, розширення конкуренції та впровадження механізмів персональної відповідальності за ефективне використання оборонних ресурсів [2].

Ефективним інструментом на шляху запобігання корупції може стати комплекс заходів попередження корупції в оборонному секторі. Є широкий спектр правових механізмів, які можна здійснювати з метою попередження і боротьби з корупцією. Вони можуть бути примусовими й добровільними, профілактичними й виправними.

Правові механізми запобігання корупції як в оборонному секторі, так і в цілому, можна поділити на превентивні (застосовують на випередження, тобто до вчинення корупції та запобігають їй) і каральні (застосовують уже після вчинення корупційного правопорушення).

До превентивних належать методи, за допомогою яких держава створює такі умови в законодавстві чи в системі державної влади, економіки, бізнесу, що корупція стає неможливою або ж зводиться до мінімуму в тій чи іншій сфері суспільного життя.

Каральні методи мають місце тоді, коли за корупційні правопорушення настає певний вид правової відповідальності. Водночас і ці методи можна вважати певною мірою превентивними, оскільки вони запобігають учиненню корупції в майбутньому через страх покарання.

Враховуючи практику наших зарубіжних партнерів, Україна також впроваджує адміністративно-правовий механізм запобігання корупції як в цілому, так і зокрема в оборонному секторі, і активно діє в цьому напрямі в межах законодавства.

При цьому його безпосередньою ціллю є не притягнення до будь-якої із видів юридичної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції [3, с. 84].

В юридичній доктрині здійснено ряд досліджень щодо правових механізмів запобігання корупції загалом. Використовуються ряд понять, серед яких: «механізм адміністративно-правового запобігання корупції», «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією», «механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції», «державно-правовий механізм протидії корупції» тощо.

На думку Д.В. Гудкова, «механізм адміністративно-правового запобігання корупції» – це визначена законом сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на суспільні відносини, в рамках яких існують ризики вчинення корупційних діянь [4, с. 73].

І.А. Середницькою запропоновано поняття «механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції» – це система адміністративно-правових засобів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції, яка представляє собою процес, що містить визначені стадії (етапи) реалізації та елементи (складові частини) [5].

На думку А.О. Левчук, «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією» – це врегульована нормами адміністративного права система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, заборон та обмежень, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням [6, с. 117].

Водночас М.Ю. Бездольний розглядає поняття «державно-правовий механізм протидії корупції», під яким розуміє сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють його структуру, спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, установлення й припинення

її виявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [7, с. 40].

Вищеперераховані поняття та їх визначення за своєю суттю є схожими, однак вважаємо визначення, яке запропоноване А.О. Левчук, найбільш повним та деталізованим.

Загалом адміністративно-правові механізми запобігання корупції в оборонному секторі є частиною державно-правової політики і стосуються багатьох суб'єктів. Перелік таких категорій посадових і службових осіб становлять: військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, особи, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України, посадові та службовими особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, поліцейські тощо. У цьому процесі задіяні актори від військовослужбовця (громадянина) до урядових, регіональних і міжнародних організацій. Різні органи, зокрема, парламенти, урядові відомства та міністерства, служби омбудсменів, органи нагляду та аудиту тощо відповідають за роз'яснення, впровадження і нагляд за виконанням політик, планів, програм, законів і правил [8].

Наявні правові антикорупційні інструменти у секторі безпеки і оборони являють собою спеціальні антикорупційні функції і повноваження різних суб'єктів трьох субординаційних рівнів: на рівні глави держави і офіційного вищого політичного керівництва держави, на рівні діяльності спеціально створених державних антикорупційних інституцій, на відо-

мчому окремих відомств (у межах системи забезпечення національної безпеки і оборони) [9, с. 134].

З 2014 року в Україні є чинним Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) [10], в якому зафіксовано поняття «корупції», перелік осіб, що підпадають під дію цього Закону, а також перелік адміністративно-правових механізмів запобігання корупції, за допомогою яких здійснюється протидія корупції в Україні.

Для запобігання вчиненню корупційних правопорушень Законом передбачено такі правові інструменти, як:

1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Суб'єктам, на яких поширюється дія Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

2. Обмеження щодо одержання подарунків. Суб'єктам, на яких поширюється дія Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Зазначені вище суб'єкти можуть приймати подарунки, які відповідають загальноовизначним уявленням про гостинність, крім випадків, якщо вартість таких подарунків одноразово не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на день прийняття подарунка, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на 1 січня року, в якому прийнято подарунки.

3. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними. Особи, уповноважені на виконання функ-

цій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

1) відмовитися від пропозиції;

2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;

3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;

4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

4. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Суб'єктам, на яких поширюється дія Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними

особами – підприємцями, якщо особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

6. Обмеження спільної роботи близьких осіб. Суб'єктам, на яких поширюється дія Закону, заборонено мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

7. Фінансовий контроль, полягає у тому, що суб'єкти, на яких поширюється дія Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.

Також цей обов'язок поширюється і на суб'єктів, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом 30 календарних днів з дня припинення відповідної діяльності подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями.

В Україні створений Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до якого включаються подані декларації. Зазначений реєстр форму-

ється та ведеться Національним агентством з питань запобігання корупції у визначеному ним порядку.

Національне агентство з питань запобігання корупції проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю:

- 1) щодо своєчасності подання;
- 2) щодо правильності та повноти заповнення;
- 3) логічний та арифметичний контроль.

Крім того, за Національним агентством з питань запобігання корупції закріплена функція здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Враховуючи повномасштабну російську агресію, в березні 2022 року були внесені зміни до законодавства в сфері запобігання корупції, а саме дедлайн подання всіх звітних документів було перенесено на 3 місяці після закінчення воєнного стану [11]. У той же день НАЗК офіційно роз'яснило, що положення цього Закону поширюються в тому числі і на електронні декларації [12].

Ще через кілька місяців Верховна Рада України доповнила прикінцеві положення Закону України «Про запобігання корупції» новим пунктом 2-7, згідно з яким е-декларації, кінцевий строк подання яких припадає на період дії воєнного стану, можуть бути подані протягом 90 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану.

31 березня 2023 року Міжнародний валютний фонд видав меморандум, в якому відновлення е-декларування визначено як умова для подальшої кредитної підтримки України. Згідно з документом, Україна має до кінця липня 2023 року відновити е-декларування для усіх публічних службовців, які не є мобілізованими та не беруть участь у бойових діях.

12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон № 3384-IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповно-

важених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» [13].

Новелою вищевказаного Закону є розширення кола осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме додана категорія «голови та члени консультативно-лікарських і медико-соціальних експертних комісій, а також голови, їх заступники, члени та секретарі позаштатних постійно діючих військово-лікарських комісій».

Також законодавець визначив категорії осіб із оборонного сектору, на яких дія розділу VII «Фінансовий контроль» Закону України «Про запобігання корупції» не поширюється. Зокрема: військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу;

військових посадових осіб із числа військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового складу, військової служби за контрактом осіб сержантського і старшинського складу, військовослужбовців молодшого офіцерського складу військової служби за контрактом осіб офіцерського складу».

В тому числі, законодавцем враховано, що велика кількість представників оборон-

ного сектору залучена до ведення бойових дій. В такому випадку суб'єкти декларування з числа військовослужбовців Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також поліцейських поліції особливого призначення, зобов'язані подати декларації не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин – припинення або скасування воєнного стану чи звільнення з військової служби (служби в поліції).

Висновки. В системі національного законодавства створена система адміністративно-правового механізму запобігання корупції як в цілому, так і в оборонному секторі зокрема. Основною метою функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції є забезпечення превентивної функції як одного із напрямів державно-правової політики держави в сфері запобігання корупції. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції сприяє ліквідації причин, зменшення вияву корупційних чинників та спрямовані на руйнацію передумов корупції.

В тому числі, належне функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції є однією із основних вимог зарубіжних партнерів для подальшої співпраці з нашою державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. «Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України». Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupcieyu-v-sektori-bezpeki>.
2. Боротьба з корупцією в армії: Міноборони назвало сім пріоритетних напрямків. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3013921-borotba-z-korupcieu-v-armii-minoboroni-nazvalo-sim-prioritetnih-napramkiv.html>.
3. Маслова Я.І. Механізм запобігання корупції: поняття та структура. *Правова позиція*. 2022. № 1 (34). С. 81–85.
4. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 (081-Право) / Сумський державний університет. Суми, 2018. 249 с.
5. Середницька І.А. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f79b5c59-5ad8-4106-9438-cf9fef37f22d/content>.
6. Левчук А.І. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією : дис. ... канд. юрид. наук : 081-Право / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 260 с.
7. Бездольний М.Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. *Форум права*. 2009. № 2. С. 38–43.
8. Боротьба з корупцією. URL: <https://securitysectorintegrity.com/uk>.

9. Пащенко Є.М., Чалий М.Г. Правові інструменти протидії корупції у секторі безпеки і оборони України: сутність і особливості. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2022. № 5. С. 132–136.

10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

11. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни : Закон України від 03.03.2022 № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>.

12. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції № 4 від 07.03.2022 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, проведення перевірок). URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-4-vid-07-03-2022-shhodo-zastosuvannya-okremykh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finansovogo-kontrolyu-v-umovah-voyennogo-stanu-podannya-deklaratsiyi-p/>.

13. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану : Закон України від 20.09.2023 № 3384-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text>.