

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.86>

## КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ЗАЛУЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

**Резнік О.М.,***доктор юридичних наук, професор,**Заслужений юрист України,**доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства,**Сумський державний університет**ORCID: 0000-0003-4569-8863***Горобець Н.С.,***доктор філософії зі спеціальності 081,**викладачка кафедри адміністративного, господарського права**та фінансово-економічної безпеки,**Сумський державний університет**ORCID: 0000-0002-0282-2775*

### **Резнік О.М., Горобець Н.С. Корупційні ризики залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України.**

Стаття присвячена визначенню корупційних ризиків залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України, а також можливих напрямків їх мінімізації. Розкрито зміст поняття «корупція» у розумінні міжнародних інституцій (ООН, ОЕСР). Наголошено на інституціональному, системному та латентному характері сучасної корупції, а також її впливі на розвиток військової сфери держави. З'ясовано типи корупції, які мають місце в сфері безпеки й оборони держави: дрібна, елітна, пірамідальна. Акцентовано, що протидія корупційним проявам і ризикам у секторі безпеки й оборони на відомчому рівні є багатоаспектною та передбачає наявність відомчої нормотворчості антикорупційної діяльності, що відповідає стратегічним антикорупційним документам держави, а також діяльність спеціальних підрозділів (відділів, служб) уповноважених виявляти факти корупції в діяльності особового складу та управлінських ланок сектору безпеки й оборони. Визначено, що протидія корупції в сфері безпеки й оборони України має відповідне інституційне та нормативне забезпечення. Зауважено, що одним із питань, що стримує повноцінну реалізацію антикорупційної стратегії в сфері безпеки й оборони України є відсутність визначеного законом порядку та каналів повідомлення викривачами інформації з обмеженим доступом. Розглянуто запропоновану НАКО класифікацію корупційних ризиків залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки та оборони. Зазначено, що саме корупційні ризики контролю за цільовим використанням міжнародної допомо-

ги впливають на її обсяг для України. Зроблено висновок, що одними із напрямків мінімізації корупційних ризиків на всіх етапах залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України є нормативне забезпечення цієї сфери, розроблення та запровадження відповідного програмного забезпечення для належного обліку і моніторингу використання міжнародної допомоги та прозорості звітності для країн партнерів. Реалізація зазначених напрямків імовірно позначиться на обсягах залученої від країн-партнерів міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони.

**Ключові слова:** державна безпека, сфера безпеки й оборони, корупція, корупційний ризик, міжнародна допомога, моніторинг міжнародної допомоги.

### **Reznik O.M., Horobets N.S. Corruption risks of attracting and using international aid in the sphere of security and defense of Ukraine.**

The article is devoted to the definition of corruption risks of attracting and using international aid in the sphere of security and defense of Ukraine, as well as possible directions for their minimization. The meaning of the concept of «corruption» in the understanding of international institutions (UN, OECD). Emphasis is placed on the institutional, systemic and latent nature of modern corruption, as well as its influence on the development of the military sphere of the state. The types of corruption that take place in the sphere of state security and defense have been clarified: petty, elite, pyramidal. It is emphasized that counteraction to corruption manifestations and risks in the security and defense sector at the departmental

level is multifaceted and requires the presence of departmental anti-corruption rule-making, which corresponds to the strategic anti-corruption documents of the state, as well as the activities of special units (departments, services) authorized to detect facts of corruption in the activities of personnel composition and management links of the security and defense sector. It was determined that countering corruption in the sphere of security and defense of Ukraine has appropriate institutional and regulatory support. It was noted that one of the issues that hinders the full implementation of the anti-corruption strategy in the sphere of security and defense of Ukraine is the lack of a legally defined procedure and channels for whistleblowers to report information with limited access. The classification of corruption risks of attracting and using international aid in the field of security and defense, proposed by NAKO, was considered. It is noted that it is the corruption risks of control over the targeted use of international aid that affect its volume for Ukraine. It was concluded that one of the directions for minimizing corruption risks at all stages of attracting and using international aid in the sphere of security and defense of Ukraine is the regulatory support of this area, the development and introduction of appropriate software for proper accounting and monitoring of the use of international aid and transparent reporting for partner countries. The implementation of the mentioned areas will likely affect the amount of international assistance in the field of security and defense received from partner countries.

**Key words:** state security, security and defense sphere, corruption, corruption risk, international aid, monitoring of international aid.

**Постановка проблеми.** У 2023 році Україна отримала 36 балів зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) і знаходиться на 104 місці серед 180 країн. Більше того згідно з міжнародними нормами ризик корупції в оборонному секторі України є високим. Це підтверджується оцінюванням країн Transparency International Defense and Security, що проводиться раз на 5 років за 5 параметрами: політичний, закупівельний, кадровий, фінансовий та «військові операції». В 2020 році Індекс доброчесності в оборонному врядуванні України склав 41 бал зі 100 (оцінка D), що свідчить про високий ризик корупції в цьому секторі [1, с. 8-9]. Тому очевидно, що низка корупційних ризиків в сфері безпеки та оборони все ще не мінімізовані, що обумовлює незадовільний показник Індeksu доброчесності в оборонному врядуванні. Водночас вказані ризики мають місце при залученні та використанні міжнародної

допомоги у сфері безпеки й оборони від країн-партнерів, що й обумовлює актуальність обраної теми наукової статті.

**Метою дослідження** є визначення основних корупційних ризиків в сфері залучення й використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України, а також можливих напрямків їх мінімізації.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання корупції в сфері обороноздатності країни, а також залучення і використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України у своїх працях досліджували Ануфрієв М.І., Бондаренко О.С., Голоднова Т.С., Данильченко Ю.Б., Копотун І.М., Коротатнік І.М., Кривенко О.В., Курилюк Ю.Б., Пашенко Є.М., Петков С.В., Чалий М.Г. та ін. Втім високий ризик корупції в секторі безпеки й оборони за даними останніх досліджень свідчить про необхідність подальшої наукової розробки цього питання.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Стратегії державної безпеки затвердженої Указом Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022 протидія руйнуванню державного апарату та місцевого самоврядування у зв'язку з поширенням системної корупції в державних органах одне з основних завдань державної політики у сфері забезпечення державної безпеки [2].

Експерти ООН під терміном «корупція» пропонують розуміти зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях [3, с. 46]. В розумінні ОЕСР корупція є активним чи пасивним зловживанням з боку публічних посадовців (призначених або обраних) їхніми повноваженнями задля особистої фінансової чи будь-якої іншої вигоди [4, с. 13].

Особливістю сучасної корупції є її інституціональний, системний та латентний характер. Інституційність полягає у формуванні корупційних «ланцюжків» і мереж, проникнення в сфери державного управління, що ставить під загрозу діяльність інститутів держави і забезпечення національної безпеки [5, с. 42]. Сектор безпеки держави особливо вразливий для різних корупційних махінацій через «закритість» від прямого громадського та парламентського контролю [6]. Як наслідок корупція руйнує розвиток військово-промислового комплексу, запровадження інноваційних засобів захисту військовослужбовців, розроблення та випробування нової зброї, технологій, забезпечення військовослужбовців необхідним обладнанням, захистом, зброєю [7, с. 147]. Системність проявів корупції у секторі оборони свідчить про наявність специфічних чинників, які її зумовлюють. Останні можна віднести до впливу на армію з боку зовнішнього корумпованого середовища країни [8, с. 59].

В секторі безпеки і оборони держави має місце три типи корупції: 1) дрібна (її основою є нездатність військових нижчої та середньої ланки задовольнити елементарні потреби через низьку заробітну платню); 2) елітна (охоплює високопоставлених військових і державних чиновників); 3) пірамідальна (пов'язує перших і других через перерозподіл незаконних доходів і потік корумпованих грошей знизу – вгору) [9].

За результатами дослідження «Сприйняття загрози корупції громадянами: оцінка влади та вимоги до змін під час війни» проведеного 9–15 серпня 2023 р. на питання чи доречним з боку закордонних партнерів є запровадження підходу, за якого військова допомога Україні буде надаватись лише в разі ефективної боротьби з корупцією в Україні, 29,1% респондентів відповіли «скоріше так», а 26% «цілком» [10, с. 8].

На сьогодні на відомчому рівні протидія корупційним проявам і ризикам у секторі безпеки й оборони багатоаспектна: відомча нормотворчість антикорупційної діяльності має відповідати загальнодержавним стратегічним документам, які регламентують пріоритетні напрями боротьби з корупцією; протидія корупції на відомчому рівні у структурах сектору безпеки й оборони, передбачає наявність спеціальних підрозділів уповноважених оперативно виявляти корупцію в діяльності особового складу всіх рівнів; у структурі вищих управлінських ланок елементів сектору безпеки й оборони прорахунок антикорупційних ризиків та вчасна їх ліквідація є компетенцією спеціальних відділів (служб) з протидії корупції; плановість та системність антикорупційної діяльності на відомчому рівні у структурах військового управління із залученням кращого зарубіжного досвіду [11, с. 213–214].

У системі суб'єктів військового управління діють комплексні програмні документи з питань протидії корупції. Наприклад, Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2021–2024 рр. має на меті досягти суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції; забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності в апараті Міноборони, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до його сфери управління, у Збройних Силах України, Головному управлінні розвідки, Державній спеціальній службі транспорту; застосування першочергових превентивних заходів у найбільш вразливих до корупційних ризиків сферах діяльності; формування умов для поступової трансформації системи роботи щодо запобігання корупції за стандартами НАТО з розбудови доброчесності [12]. Не можна не зазначити, що антикорупційні стратегії органів державної влади, зокрема й Міноборони, мають узгоджуватись з Державною антикорупційною

стратегією України на 2023–2025 рр. У ній зазначено, що Закон України «Про запобігання корупції» передбачає випадки, коли викривачі можуть повідомляти інформацію з обмеженим доступом зовнішніми каналами, але це не стосується інформації, яка містить державну таємницю, тому законодавчо закріплено, що порядок повідомлення такої інформації визначений законом. Але на сьогодні викривач, який працює у Міноборони, Генеральному штабі Збройних Сил і повідомляє про корупцію, притягується до відповідальності за розголошення державної таємниці через відсутність порядку та каналів повідомлення такої інформації [13]. Це обмежує роль інституту викривачів в сфері залучення та використання допомоги у сфері безпеки й оборони України партнерами і створює умови для того щоб інформація про корупційні прояви та ризики залишалася всередині системи.

Питання протидії корупційним ризикам в сфері безпеки і оборони належить до компетенції державних та відомчих органів і підрозділів. Так, Національне агентство запобігання корупції (НАЗК) з початку війни повністю трансформувало свою діяльність. Наразі одним з його проєктів є прозора та некорупційна гуманітарна допомога, аналіз корупційних ризиків в межах надання гуманітарної допомоги [14]. В 2016 році за підтримки міжнародних партнерів України було створено Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО), що об'єднав громадських діячів, журналістів і світових експертів для протидії корупції у сфері безпеки та оборони. НАКО один з суб'єктів, який долучився до виконання заходів передбачених Державною антикорупційною стратегією України на 2023–2025 рр. у сфері безпеки й оборони. А в 2023 році з метою поширення і реалізації на практиці принципу нульової толерантності до корупції, у структурі Міноборони створено Департамент з питань запобігання та виявлення корупції. Підсумовуючи вищенаведене можна зробити висновок, що протидія корупції в сфері безпеки й оборони інституційно забезпечена на відомчому та державному рівнях. Що ж до нормативного рівня, то можна зауважити на наявності відповідних антикорупційних стратегій на державному та відомчому рівнів.

Пріоритетними напрями запобігання корупції в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері оборони є не лише наявність відповідних стратегій та уповноважених суб'єктів, але й своєчасне визначення корупційних ризиків при розподілі, використанні, списанні військового майна, пряме усунення умов та причин їх утворення. До основних корупційних ризиків, які мають визначальний вплив на досягнення цілей і ефективне управління матеріальними ресурсами, що надаються партнерами у сфері

безпеки й оборони України належить: незаконне списання матеріальних цінностей, отриманих від країн-донорів; недостовірне ведення обліку отриманої допомоги; перевитрати моторесурсу; неякісна та формальна інвентаризація; несвоєчасне проведення звірок; несвоєчасне поповнення озброєння до визначених норм тощо [15, с. 73].

НАКО виділяє три групи корупційних ризиків залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки та оборони. Перша група ризиків пов'язана з формуванням стратегічних потреб у сфері безпеки та оборони, оскільки недостатність прозорості, підзвітності, контролю за цим процесом, який базується на чітких вимогах, імовірно найбільший ризик [16, с. 14].

Для мінімізації ризиків першої групи доцільно: корелювати запит про міжнародну допомогу з визначеними потребами сил оборони; відкрити доступ до ширшого обсягу інформації про міжнародну допомогу у сфері безпеки через внесення змін до Закону України «Про державну таємницю»; закріпити механізм відповідно до якого допомога у сфері безпеки має надходити через новий правовий механізм та реєструватися в Міноборони; створити у структурі Ради національної безпеки і оборони України координаційний орган, до якого входитимуть представники силових відомств, які отримують допомогу, з метою оцінки її ефективності, контролю та координації [16, с. 17-18].

Друга група охоплює корупційні ризики пов'язані з плануванням, розподілом та цільовим використанням міжнародної допомоги у сфері безпеки; третя група – ризики пов'язані з тренуванням та інтеграцією, які покликані підвищити ефективність міжнародної допомоги; четверта група – моніторинг цільового використання міжнародної допомоги. Відомі випадки, коли запити щодо залучення допомоги не включали компоненти, необхідні для її обслуговування чи навчання персоналу. Дійсно необхідність швидкого отримання допомоги може обумовити неправильну оцінку потреб, що призводить до поганої адресності, надлишку чи недостатньої пропозиції допомоги. Викликає занепокоєння також відсутність у парламенту можливості заслухати звіт про розподіл Генеральним штабом залученої допомоги і повідомити про це донорам. Але одними із напрямів мінімізації цих ризиків є удосконалення запитів щодо залучення міжнародної допомоги, розроблення програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна [16, с. 19–25]. В адаптованій річній національній програмі, представленій на засіданні Ради Україна–НАТО у листопаді 2023 року в Брюсселі, що є допоміжним інструментом підготовки України до прискоре-

них переговорів щодо вступу в Альянс, акцентовано увагу на пріоритетності розбудови добросовісності, підвищення прозорості та підзвітності у секторі безпеки й оборони України. Для цього впродовж 2024 року Міноборони, НАЗК, інші державні суб'єкти мають втілити чіткі задачі відповідно до стандартів НАТО, одним із них є запровадження в органах сектору безпеки й оборони України цифрових рішень щодо належного моніторингу партнерської допомоги [17].

На сьогодні залучення, використання, облік та моніторинг міжнародної технічної допомоги в Міноборони та Збройних Силах України регламентовано Інструкцією про організацію залучення, використання, обліку та моніторингу міжнародної технічної допомоги в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України від 01.02.2018 р. Однак Т.С. Голоднова зазначає, що інструкція не містить окремого розділу щодо контролю за використанням матеріально-технічної міжнародної допомоги у сфері оборони, розділу «Звітування щодо використання допомоги», інформації щодо списання майна, яке надано як міжнародна допомога у сфері оборони [18, с. 39]. Частково вони мають місце і в Порядку моніторингу та контролю за використанням міжнародної військової допомоги для забезпечення потреб Сил безпеки і оборони України під час дії правового режиму воєнного стану від 13.02.2024 р., який має на меті забезпечити визначення ефективності використання міжнародної військової допомоги, прозору звітність для країн-донорів, які її надають, але містить низку загальних положень, що не конкретизуються. Зокрема, зазначено, що заходи контролю та моніторингу за обліком і ефективністю використання міжнародної військової допомоги здійснюються центральними органами виконавчої влади, іншими державними органами відповідно до внутрішніх відомчих документів [19]. Тобто щоб отримати відповідь на це питання необхідно ознайомитись з внутрішніми відомчими документами, а про здійснення обліку та моніторингу використання допомоги через програмне забезпечення мова не йде.

**Висновки.** Таким чином, мінімізація корупції у сфері безпеки й оборони України є одним з пріоритетних завдань, водночас досягти цієї мети неможливо без своєчасного визначення корупційних ризиків, які виникають у процесі залучення, розподілу, обліку, використання та моніторингу міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони, а також усунення умов та причин утворення таких ризиків. Відповідно до напрямків мінімізації корупційних ризиків на всіх етапах залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України до-



цільно віднести: нормативне забезпечення цієї сфери, розроблення та запровадження відповідного програмного забезпечення для належного обліку і моніторингу використання міжнародної допомоги та прозорої звітності для країн партнерів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ануфрієв М.І., Копотун І.М., Коропатнік І.М., Кривенко О.В., Курилюк Ю.Б., Петков С.В. Запобігання корупції у Збройних Силах України. Особливості правозастосування під час дії воєнного стану. Київ : ВД «Професіонал», 2022. 608 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : Указ Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#-Text>.
3. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін.; за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. Київ : ДННУ «Акад. фін. Управління» 2013. 666 с.
4. Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорої та підзвітної відбудови. 2022. 31 с. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2022/06/UA-international-experience-transparent-accountable-recovery.pdf>.
5. Сковчипляс-Павлів О.В. Корупція як негативне соціально-правове явище: ознаки та причини. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), т. 2. С. 41–46. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.6>.
6. Сьомін С.В., Дрьомов С.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 2015. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupcieyu-v-sektori-bezpeki>.
7. Пархоменко-Кучевіл О. Проблеми забезпечення національної безпеки в умовах воєнного часу. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування»*. 2023. Вип. 3. С. 143–150. DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2023-3.19>.
8. Данильченко Ю.Б. Корупція як загроза обороноздатності України. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції*: зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квіт. 2016 р.). Харків. нац. ун-т внутр. справ; Кри- мінологічна асоціація України. Харків, 2016. С. 58–61.
9. Mats Berdal, David M. Malone. GREED & GRIEVANCE Economic Agendas in Civil Wars. URL: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/08/berdal-greed-and-grievances.pdf>.
10. Сприйняття загрози корупції громадянами: оцінка влади та вимоги до змін під час війни. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/187272768864fe0aeca3944.73278994.pdf>.
11. Пащенко Є.М., Чалий М.Г. Організаційно-правові засади протидії корупції в секторі безпеки й оборони України на відомчому рівні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4, ч. 3. С. 212–216. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.3.35>.
12. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства оборони України на 2021–2024 роки : Наказ Міністерства оборони України від 31.08.2021 р. № 264. URL: [https://www.mil.gov.ua/content/mouorders/mou\\_2021/264\\_nm.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/mouorders/mou_2021/264_nm.pdf).
13. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: Постанова Кабінету міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.
14. Проекти НАЗК на час війни / Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/proekty-nazk-na-chas-vijny/>.
15. Пащенко Є.М. Теоретико-методологічні засади контролю ризиків у Міністерстві оборони України та у Збройних силах України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 76, ч. 2. С. 69–74. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.11>.
16. Міжнародна допомога у сфері безпеки. Як удосконалити систему. 2017. URL: <https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-03--09:23:42-17.06.06Mizhnarodna-dopomoha-u-sferi-bezpeky.-Yak-udoskonalyty-systemu.pdf>.
17. Підготовка до НАТО: які антикорупційні реформи необхідно втілити в секторі оборони. State Watch. 2020. URL: <https://statewatch.org.ua/publications/pidhotovka-do-nato-ia-ki-antykoriuptsiyni-reformy-neobkhdidno-vtilyty-v-sektori-oborony>.
18. Голоднова Т.С. Корупційні ризики в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України. *Нове українське право*. № 5. 2021. С. 37–43.

19. Про затвердження Порядку організації взаємодії центральних органів виконавчої влади, інших державних органів щодо залучення, отримання, передачі, обліку, моніторингу та контролю за використанням міжнародної військової

допомоги для задоволення потреб сил безпеки і сил оборони у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2024 р. № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2024-%D0%BF#Text>.