

ГОЛОДНОВА Т. С.,
кандидат юридичних наук,
військовослужбовець
(Служба безпеки України)

ЛИСАК О. А.,
військовослужбовець
(Служба безпеки України)

УДК 342.9:351.711(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.21>

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ЧИННИКИ ТА ШЛЯХИ МІНІМІЗАЦІЇ

Актуальність. У статті досліджено питання корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України, шляхи їх мінімізації з урахуванням попередніх досліджень антикорупційної діяльності у цій сфері.

Об'єктом наукового аналізу в межах досліджуваної роботи виступають суспільні відносини, що виникають під час виявлення корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України.

Методологічною основою дослідження проблемних питань у роботі становить комплексна система таких загальнонаукових і спеціальних методів: порівняльно-правовий і логіко-семантичний; метод системного аналізу та синтезу; метод наукового пізнання; метод прогнозування.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження цієї роботи становлять узагальнення практичної діяльності із застосуванням законодавства щодо корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України; аналіз правової, управлінської публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів у зазначеній сфері та статистичних матеріалів.

Результати. Проаналізовано роботи науковців і розглянуто їх бачення у сфері корупційних ризиків загалом; деякі наукові пропозиції застосовано під час подальшого дослідження. Додатково розглянуто поняття «корупційні ризики» та запропоновано таке авторське поняття «корупційні ризики у сфері управління майном військових формувань України»: це сукупність факторів, явищ та обставин, які можуть виникати або виникають під час управління військовим майном суб'єктами військових формувань і створюють належні умови для вчинення корупційного правопорушення (або сприяють вчиненню корупційного правопорушення у цій сфері).

Науково обґрунтовано передумови появи корупційних ризиків у сфері військових формувань України та з'ясовано причини їх виникнення.

Акцентовано увагу на тому, що механізм управління корупційними ризиками у сфері управління військовим майном в Україні відсутній як такий, а процедура здійснення антикорупційних заходів, спрямованих на викорінення корупції як явища, носить формальний характер.

За результатами проведеного дослідження запропоновано висновки та рекомендації, а також вироблено пропозиції щодо шляхів мінімізації корупційних ризиків.

Ключові слова: *корупційні ризики, корупція, військові формування України, військове майно, національна безпека, національна оборона.*



Holodnova T. S., Lysak O. A. Corruption risks in the field of property management of military formations: concepts, factors and ways of minimization

Topicality. The article investigates the issues of corruption risks in the field of property management of military formations of Ukraine, ways to minimize them, taking into account previous studies of anti-corruption activities in this area.

The object of scientific analysis within the framework of the researched work is public relations that arise in the process of identifying corruption risks in the field of property management of military formations of Ukraine.

The subject of the study is the administrative and legal basis of corruption risks in the field of property management of military formations of Ukraine.

The methodological basis for the study of problematic issues in the work is a comprehensive system of general scientific and special methods: comparative and legal method, logic-semantic method; metodication of system analysis and synthesis; method of scientific cognition; method of forecasting.

The information and empirical database of research of this work is a generalization of practical activity with the application of legislation on corruption risks in the field of property management of military formations of Ukraine, analysis of legal, managerial journalism, reference publications, fact logical materials in this field and statistical materials.

Results. The works of scientists were analyzed and their vision in the field of corruption risks was considered as a whole, some visions were applied in further research.

The prerequisites for the emergence of corruption risks in the field of military formations of Ukraine are scientifically substantiated and the reasons for their occurrence have been clarified.

It is emphasized that the mechanism of managing corruption risks in the field of military property management in Ukraine is absent as such, and the procedure for the implementation of anti-corruption measures aimed at eradicating corruption as a formal phenomenon.

According to the results of the study, conclusions and recommendations were proposed, as well as proposals for ways to minimize them.

Key words: *Corruption risks, corruption, military formations of Ukraine, military property, national security, national defense.*

Вступ. Корупцію у сфері безпеки і оборони України цілком можна віднести до корупції із особливим типом кризового виду. Проблема корупції у державі є загрозою верховенства права, демократії та правопорядку, а також прямою перешкодою проведенню реформ у сфері безпеки та оборони, що надалі знижує ефективність боєздатності армії та військової організації загалом.

Варто зазначити, що нині існує потреба уточнення корупційних ризиків у сфері управління військовим майном в Україні, що зумовлено проблемними питаннями здійснення заходів, визначених нормативно-правовими актами щодо засад державної антикорупційної політики в Україні.

По-перше, ці питання обумовлені своєчасністю виявлення корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України, а також усунення причин та умов указаних ризиків.

По-друге, проблема дотримання вимог чинного законодавства та норм міжнародного права у сфері запобігання і протидії корупції загалом полягає у наявності суперечностей і прогалин у законодавстві України. Унаслідок цього виникає необхідність дослідження передумов появи корупційних ризиків у сфері управління військовим майном, а також з'ясування причин виникнення корупційних ризиків.



Отже, **актуальність постановки та вирішення зазначеного питання** зумовлена недостатнім рівнем дослідження корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дискусії щодо проблем корупції у сфері безпеки і оборони були і залишаються актуальними завжди. Дослідження окремих напрямків корупції у сфері оборони здійснювали як вітчизняні науковці (А. Л. Баланда, К. Л. Бугайчук, З. С. Варналій, А. В. Волошенко, М. Я. Голомша, І. Ю. Гришова, Ю. В. Дмитрієв, К. М. Заїка, Т. Т. Ковальчук, І. І. Піскун), так і зарубіжні дослідники (Драго Кос, С. М. Клімова, Кох-Лаугвітц Урсула, М. Пайман, А. В. Понделков, С. Роуз-Аккарман, А. Тоффлер) та інші.

Проте результати вже проведених досліджень не можуть повною мірою задовольнити потреби теорії і практики корупційних ризиків у сфері управління військовим майном та визначити шляхи їх мінімізації.

Постановка завдання. Мета роботи – дослідження корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України, визначення наслідків корупційних ризиків у цій сфері на підставі досліджених заходів щодо попередження і зниження корупційних ризиків, виявлення шляхів їх мінімізації.

Результати дослідження. Військові формування України є особливою державною організацією, на яку покладається виконання таких важливих функцій держави, як оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності, недоторканості [9, ст. 17]. Отже, здійснення заходів, спрямованих на обороноздатність держави, є справою країни, а утримання Збройних Сил України або інших військових формувань здійснюється за кошти державного бюджету.

Зауважимо, що проблемні питання щодо системності корупції визначаються національними державними органами, міжнародними організаціями та антикорупційними програмами.

Якщо говорити цифрами загальної світової статистики, то Збройні Сили відносяться до трійки найповажніших державних інституцій, за рівнем довіри суспільства стосовно корумпованості вони майже не поступають неурядовим організаціям та релігійним закладам [7, с. 21- 44]. Україн важливо зазначити, що корупція у сфері оборони виступає стримуючим чинником розвитку держави загалом, а в умовах воєнного конфлікту є прямою загрозою для держави.

На думку В. В. Коваленко, «останнім часом публікуються окремі монографічні дослідження стосовно макроекономічних і фінансових (банківських, кредитних, портфельних) ризиків» [8, с. 17]. Ця ремарка є вкрай важливою, оскільки нині відсутні деталізовані дослідження щодо корупційних ризиків. До того ж виникає потреба у наукових дослідженнях та аналізі корупційних ризиків, зокрема, у сфері управління військовим майном. Корупційні ризики у сфері безпеки і оборони України мають складний багатоетапний характер та потребують поглибленого підходу до його дослідження і вивчення.

Ми зазначимо, що нині єдиного визначення поняття «корупційний ризик» не існує. Відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції корупційний ризик – це ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення (чи правопорушення, пов'язаного з корупцією), що негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань [12, п. 2. абз. 4].

Ми наведемо визначення «корупційний ризик», запропоноване К. Л. Бугайчуком, – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [1, с. 17]. На нашу думку, з указаним міркуванням не можна повністю погодитись, оскільки корупційні ризики пов'язані не лише з діями або станом, але і з наявними причинами їх виникнення.

Ю. М. Дмитрієв під поняттям «корупційні ризики» пропонує розуміти сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (сти-



мулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [5]. На нашу думку, в основі кожного із цих теоретичних визначень закладені певні явища та обставини, а саме: політичні, економічні, правові, відсутність відповідальності, недостатній контроль, організаційно-управлінські, соціальні, конфлікт інтересів.

Ми погоджуємося з думкою А. М. Михненко, який визначає, що «корупційні ризики» – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, здійсненню та поширенню корупційних практик у службовій і професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, що склались унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регуляторними нормами, зокрема підзаконними нормативно-правовими актами; відомчі накази уповноважених державних органів і внутрішні регуляторні документи юридичних осіб унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регуляторних норм у разі відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [6, с. 214-233]. Запропоноване науковцем визначення вказує саме на прямі передумови виникнення корупційних ризиків і причини їх виникнення.

Отже, під корупційними ризиками у сфері управління майном військових формувань України ми пропонуємо розуміти сукупність факторів, явищ та обставин, які можуть виникати або виникають під час управління військовим майном суб'єктами військових формувань, створюючи належні умови для вчинення корупційного правопорушення або сприяючи вчиненню корупційного правопорушення у цій сфері. Крім того, визначення поняття «чинники корупційного ризику» (це умови та причини, що заохочують (стимулюють), спричиняють або дозволяють скоєння посадовою особою під час виконання нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією), міститься в Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади [12, п. 2. абз. 7]. Автори погоджуються з правовими нормами проаналізованої Методології, оскільки основними критеріями ефективності попередження корупційних ризиків слід вважати відсутність умов або причин скоєння корупційного правопорушення. Дійсно, корупція у сфері управління майном військових формувань України за останні роки призводить до великих фінансових і майнових втрат держави.

По-перше, до фінансових втрат належать такі: укладання договорів на не вигідних умовах для військового формування (держави загалом); завищення закупівельних цін на рухоме майно; продаж нерухомого військового майна всупереч законодавчим вимогам тощо.

По-друге, до якісних втрат належать такі: порушення чинних норм законодавства України, невиконання певних технічних вимог, низька якість продукції, послуг. По-третє, відбувається втрата довіри з боку громадян держави до військових формувань України, особливо у період воєнного конфлікту.

Узагальнюючи зазначене вище, ми дійшли висновку, що повністю викоринити прояви корупції у сфері управління військовим майном за короткий термін неможливо. Ці проблемні питання можна вирішити шляхом створення чіткої правової регламентації не лише через законодавче закріплення процедури здійснення управління військовим майном, але й через управлінську діяльність у зазначеній сфері.

Повертаючись до корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України, зауважимо, що такі ризики мають передумови і причини виникнення. Під терміном “причини” пропонуємо розуміти загальнофілософське визначення цього поняття, що означає підставу, привід від якихось дій або явища, що зумовлює виникнення іншого явища [2]. На думку С. Ж. Лазаренка, що досліджував корупцію як різнобічне соціальне явище, корупційні прояви зумовлені складними соціально-політичними, соціально-правовими, соціально-економічними, соціально-психологічними явищами у системі державної служби [10].

А. В. Понделков зазначає: «В основі корупційних ризиків лежать різні фактори, котрі можна класифікувати як: 1) фактори організаційного характеру; 2) фактори соціального



характеру, такі як, наприклад, значний розрив в оплаті праці робітників державного, муніципального та приватного секторів; 3) фактори економічного характеру, серед яких провідним є низький рівень конкуренції; 4) фактори політичного характеру, передусім недосконалий механізм фінансування політичних партій і виборних компаній; неефективна кадрова політика» [11]. Автори погоджуються з думкою науковця, оскільки запропоновані корупційні ризики досить обґрунтовані та враховано специфічні особливості, однак вони відображають тільки окремі сторони об'єкта, що вивчається.

Досліджуючи причини виникнення корупційних ризиків у сфері управління військовим майном в Україні, науковці вважають, що корупційні ризики можуть мати різні чинники: правові, економічні, політичні, технічні, соціальні, організаційні, недостатність контролю, просування власних інтересів, відсутність реальної відповідальності тощо. Підтримуючи підхід науковців до з'ясування причин корупційних ризиків у системі державного управління загалом, ми вважаємо, що слід розглянути більш чіткі та послідовні причини корупційних ризиків саме у сфері управління військовим майном України.

На нашу думку, до основних причин корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України можна віднести такі: 1) зовнішні причини корупційних ризиків у цій сфері, пов'язані із загальними умовами функціонування системи державного управління, зокрема правовими причинами є недосконале законодавство та неефективна система антикорупційних засобів протидії корупції у сфері управління військовим майном; недостатня урегульованість відповідальності за вчинення різних корупційних діянь; прогалини, двозначність та нечіткість законодавства; 2) політичні причини: недосконалість політичних інститутів; нестабільність політичної ситуації у державі; можливість використання наданих повноважень із метою вирішення приватних інтересів або інтересів третіх осіб; непрозорість системи державного управління; 3) економічні причини: складна економічна ситуація у державі, низька заробітна плата; 4) соціальні причини: низький рівень управління, відсутність кар'єрних перспектив, нечітка організація контролю та недосконалість процедур прийняття рішень і звітності за виконану роботу; 3) внутрішні причини зумовлені правовою та організаційною діяльністю всередині військового формування України, вони також містять правовий, економічний, соціальний складники.

Інша група причин – це причини, що виникають залежно від чинників, які знаходяться в основі виникнення корупційного ризику у сфері управління майном військових формувань. До таких чинників відносять: 1) організаційно-управлінський чинник: відсутність чіткої регламентації діяльності військовослужбовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі документів); наявність у посадових осіб надто широких розпорядчих і дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає уповноваженій особі можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із управлінням військовим майном; у кадровій політиці відбуваються випадки заміщення посад військовослужбовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство під час колишньої роботи, особисту відданість тощо; 2) причини, пов'язані із внутрішньою організацією роботи у військовому формуванні; 3) економічну причину, сутність якої полягає передусім у нестабільності економічної ситуації у країні, відсутність прозорих механізмів роздержавлення власності та проведення тендерів і закупівель військового майна; 4) соціальний чинник: низька управлінська культура, нечітка організація контролю і недосконалість прийняття управлінських рішень у зазначеній сфері; слабкість громадянського суспільства щодо усвідомлення шкоди корупції; 5) причину правової спрямованості. Крім недосконалості та прогалин у чинному законодавстві слід виокремити одну з проблем відсутності дієвої антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, а також недостатню юридичну відповідальність (прогалини у законодавстві не дають повної можливості навіть за умови виявлення конкретних корупційних правопорушень у сфері управління військовим майном притягувати до правової відповідальності порушників, що породжує безкарність та безвідповідальність надалі).



Нами виділені також суб'єктивні чинники, пов'язані з позицією конкретної особи, ставлення особи до законності. Розглядаючи суб'єктивні чинники, необхідно звернути увагу на рівень правового знання, відношення особистості до правових цінностей, зокрема на свідоме недотримання законодавчих, нормативно-правових актів, розпорядчих документів, невиконання посадових інструкцій і функціональних обов'язків, внесення недостовірних даних до первинних документів, відсутність належної системи контролю у сфері управління військовим майном тощо. Саме такі чинники породжують корупційний ризик, коли виникає можливість завищення потреби у матеріальних ресурсах. Наслідком корупційного правопорушення (чи правопорушення, пов'язаного з корупцією) буде отримання/надання власної або на користь третіх осіб неправомірної вигоди, втрата матеріальних ресурсів, нанесення матеріальної шкоди.

Окрім того, слід зазначити, що у практичній діяльності управління державним майном (зокрема військовим) одним із чинників корупційного ризику виступають порушення керівниками підрозділів під час виконання заходів щодо внутрішнього контролю, бажання працівників залишити деякі ділянки діяльності поза контролем, наслідком чого є втрата внутрішнього контролю за певними процесами і неможливість притягнення осіб до відповідальності. Водночас можливим є використання військового майна не за призначенням або у завищених обсягах; безпідставне списання матеріальних ресурсів, які не втратили ознак активу та можуть бути використані, відновлені, передані іншим користувачам із метою зняття такого майна з обліку та подальшого використання в інших цілях. Наслідком такого корупційного правопорушення передусім буде втрата матеріальних ресурсів військового формування, нанесення матеріальної шкоди (збитків) і порушення іміджу військового формування України загалом.

Отже, узагальнюючи досліджені основні причини корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України, можна констатувати, що існують також і вторинні передумови можливого виникнення корупційної поведінки, а саме: проблеми технічного характеру (відсутність єдиної бази інформації про військове майно держави); управління матеріальними ресурсами; неефективність взаємодії з органами влади; непрозорість просування по службі; дублювання функцій; відсутність дієвого контролю у сфері управління військовим майном із боку керівництва тощо.

Зазначені вище чинники та ціла низка інших зумовлюють інтенсивне зростання корупції у сфері управління майном військових формувань України.

Для вирішення проблем корупції в оборонній сфері держави та з метою зміцнення законності у суспільстві, підтримання її відповідного рівня, потрібно втілювати низку таких дій: привести законодавство у відповідність із Конституцією України та забезпечувати правову стабільність у державі; провести вдосконалення правової бази в оборонній сфері та усунути прогалини й суперечності, що виникають у законодавстві; сприяти розвитку міжнародного правового співробітництва у сфері оборони держави; поліпшувати матеріально-технічне та фінансове забезпечення військових формувань тощо.

Отже, шляхами мінімізації корупційних ризиків у сфері управління майном військових формувань України є:

- усунення корупційних чинників і розвиток системи державних закупівель у сфері безпеки та оборони;
- суворе виконання вимог закону, наказів Міністра оборони України, зладжена робота, зокрема дотримання вимог до централізованих закупівель військового майна, до його використання і списання;
- удосконалення законодавства у сфері управління військовим майном і впровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів у цій сфері;
- здійснення заходів щодо реформ у сфері управління військовим майном (закупівля, логістичне забезпечення; матеріально-технічне, продовольче, фінансове та житлове забезпечення);



- запровадження внутрішнього систематичного контролю за управлінням військовим майном (перевірка відповідності списання майна, постановки на облік, користування таким майном за призначенням тощо);
- забезпечення належних умов для повідомлень про факти порушень антикорупційного законодавства у сфері управління майном військових формувань України;
- втілення напрямів та перспектив розвитку військової кадрової політики, підвищення стандартів доброчесності військовослужбовців і цивільного персоналу.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, ми дійшли висновку, що корупційні ризики у сфері управління майном військових формувань України залежать від чинників нормативного, економічного, політичного, соціального, організаційного характеру. З метою зміцнення законності в оборонній сфері та подальшого підтримання її на належному рівні потрібно здійснити такі дії:

- усунути суперечності у чинному законодавстві України щодо управління військовим майном;
- систематично вивчати і роз'яснювати законодавчі та нормативно-правові акти із запобігання корупції у сфері управління військовим майном;
- здійснювати правове виховання сержантського та офіцерського складу з використанням таких навчальних форм і методів: лекції, семінари, тренінги, правове інформування, планування;
- забезпечити проведення планових і позапланових перевірок у сфері управління майном військових формувань України з метою запобігання, виявлення корупції, запобігання конфлікту інтересів і проведення інших контрольних заходів;
- однією з актуальних пропозицій ми вважаємо впровадження у практичну діяльність військових формувань України методично-організаційних вказівок щодо управління військовим майном із метою підвищення ефективності заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією в оборонній сфері, з подальшим підвищенням рівня управління військовим майном.

Узагальнюючи вищезазначене, варто звернути увагу на те, що нині не існує єдиного механізму управління корупційними ризиками у будь-якій сфері, зокрема у сфері управління майном військових формувань України. Окреслені у статті корупційні ризики у сфері управління військовим майном не є вичерпними, вони надалі потребують наукового обґрунтування і практичних рекомендацій щодо їх запобігання.

Список використаних джерел:

1. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції* : зб. матеріалів доп. учасн. V Міжнар. наук. – практ. конф. Харків : ХНУВС, 2017. С. 39-40.
2. Вікіпедія. Причина. веб-сайт. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0> (дата звернення: 14.09.2021).
3. Волошенко А. В. Оцінка ризиків у протидії корупції. веб-сайт. URL : <http://conference.nuos.edu.ua/catalog/lectureDetail.jsessionid675b65dc2eb6a7b7bfd1bc05526?lectureId=35248&conferenceId=33954&isProjectorView=false> (дата звернення 14.09.2021).
4. Волошенко А. В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 12 (174). 312 с.
5. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Право знати все про податки і збори*. 2015. № 14. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207issue209> (дата звернення 05.09.2021).
6. Михненко А.М. та ін. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. Київ, 2013. 625 с.
7. Пайман М., Скотт Д. та ін. Будування цілісності та скорочення ризиків корупції у військових організаціях. *Connections: The Quarterly Journal*. 2008. № 8. 21-44 с.



8. Коваленко В. В. Фінансові ризики та шляхи їх мінімізації. Київ : Знання, 2011. 319 с.
9. Конституція України : станом на 01 вересня 2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Лазаренко С. Ж. Суб'єктивні причини поширеності корупції в системі державної служби в Україні. веб-сайт. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/op1&z817> (дата звернення : 05.09.2021).
11. Понеделков А. В. О выявлении потенциальных коррупционных рисков в системе местного самоуправления. веб-сайт. URL : [http://www.\(3Aaug&Itemid=144](http://www.(3Aaug&Itemid=144) (дата звернення 06.09.2021).
12. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 р. № 126. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. С. 811.

