

УДК 342.95

Л.О. Мойсей,
кандидат юридичних наук

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК СПОСІБ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена проблемам запровадження децентралізації у сфері безпеки та оборони, їх впливу на органи центральної влади. Розглянуто сутність децентралізації та ймовірні наслідки запровадження процесів, що їй властиві, як у політичному, так і в економічному аспектах. Окреслено шляхи подолання (мінімізації) корупційних діянь, що становлять загрозу для інтересів громадян та держави в цілому, в контексті застосування децентралізації як форми управління. Окреслено напрями вдосконалення адміністративно-правових механізмів, що регулюють процеси децентралізації, за умови застосування регіонального підходу до вирішення проблем, що виникають під час прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: децентралізація, органи центральної влади, управлінські рішення, адміністративно-правові норми, корупція, сфера безпеки та оборони.

Стаття посвящена проблемам введения децентрализации в сфере безопасности и обороны, их влияния на органы центральной власти. Рассмотрено содержание децентрализации, а также последствия процессов, которые ей свойственны, как в политическом, так и экономическом аспектах. Очерчены пути преодоления (минимизации) коррупционных действий, которые несут угрозу интересам граждан, а также государству в целом, в контексте применения децентрализации как формы управления. Очерчены пути усовершенствования административно-правовых механизмов, которые регулируют процессы децентрализации в условиях регионального подхода к решению проблем, которые возникают в процессе принятия управленческих решений.

Ключевые слова: децентрализация, органы центральной власти, управленческие решения, административно-правовые нормы, коррупция, сфера безопасности и обороны.

Paper deals with the issues of decentralization implementation of security and defense, their impact on the central government. The essence of the decentralization process and the implications of what it is characterized by, in both political and economic aspects are. The ways of overcoming (minimization) of corruption, which pose a threat to the interests of citizens and the state in general use in the context of decentralization as a form of control, are defined. Directions of their improvement of administrative and legal mechanisms governing decentralization are formulated, the use of a regional approach to solving the problems that arise in the course of decision-making is provided.

Keywords: decentralization, central government, management decisions, administrative law, corruption, Security and Defense sector.

Розпочинаючи розгляд процесів застосування децентралізації управлінських рішень, що ухвалюються військовими посадовими особами під час урегулювання правовідносин, що виникають між військовими організаціями та громадянами,

що перебувають на військовій службі, як способу подолання корупції у сфері безпеки та оборони, є слухним найперше звернутися до з'ясування суті поняття децентралізації та особливостей її застосування у військовій сфері.

Децентралізація за своїм змістом є процесом перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичний, так і адміністративний аспекти. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, а може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів. Цей процес було названо “новим державним управлінням”, який був описаний як децентралізація, предметне управління, конкуренція урядової і місцевої координації.

Іншими словами, *децентралізація* – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, скасування або послаблення централізації.

Розширенню засад дослідження запобігання і протидії корупції сприяють праці сучасних українських науковців, зокрема Л.І. Аркуша [1, с. 118–121], С.М. Алфьорова [1, с. 403], Л.В. Багрій-Шахматова [3, с. 3–5], А.В. Гайдука [4, с. 194], Д.Г. Заброди [5, с. 176], Р.А. Калюжного [6], В.С. Лукомського [7, с. 28], М.І. Мельника [8, с. 398], О.О. Онищука [9, с. 174–184], С.С. Рогульського [10, с. 187], В.Я. Тація [11, с. 44–48], Р.М. Тучака [12, с. 198] та інших. Проте вивчення проблематики, пов'язаної із запобіганням вчинення корупційних діянь у сфері безпеки та оборони у контексті чинних нормативно-правових актів, які б повністю виключали можливість вчинення таких правопорушень, вичерпним аж ніяк не можна вважати. Це зумовлює потребу дослідження теоретичних та практичних аспектів питань децентралізації в умовах сьогодення, їх місця та ролі в системі заходів, що вживаються для протидії корупції саме у сфері безпеки та оборони.

З огляду на це, *мета статті* полягає в тому, щоб на основі аналізу сучасних наукових підходів, а також чинного законодавства України та практики його виконання визначити вплив на органи центральної влади процесів децентралізації у сфері безпеки та оборони.

Зростання державних витрат, низькі економічні показники і зростання впливу ідей вільного ринку переконали уряди децентралізувати свою діяльність, щоб укласти договори з приватними фірмами, що працюють на ринку, і повністю приватизувати виконання деяких послуг. У той час, як децентралізація, особливо в урядовій сфері, широко вивчається і практикується, в оборонній сфері властиві їй процеси не застосовуються.

Разом з тим, варто визнати, що немає загального її визначення або розуміння. Сенс децентралізації може до певної міри змінюватися залежно від аспекту, в якому вона розглядається. Ступінь децентралізації залежить від ступеня її функціональності (здатності).

У класичному розумінні децентралізація, в політичному й економічному її аспектах, має на меті насамперед послаблення фінансового тиску на бюджетну систему в цілому за умови максимального збереження керування з центру процесами, що можуть вплинути на ключові позиції вищого політичного керівництва державою, хоча дещо у спотвореному вигляді.

Децентралізація у військовій сфері під час врегулювання правовідносин, що виникають між військовими організаціями та громадянами, які перебувають на військовій службі, як спосіб подолання корупції у сфері безпеки та оборони

має певні особливості, які слід детально проаналізувати та дійти відповідних висновків щодо логічності її застосування.

Насамперед автор звертає увагу на недопустимість застосування такої в процесі прийняття управлінських рішень під час ведення бойових дій (операцій), де важливими є єдиноначальність та особиста відповідальність перед державою за готовність довірених особі військових підрозділів та стан і збереження військового майна, хоча деякі аспекти (до аналізу яких ми вдамося у наступних дослідженнях) є доречними.

Тобто застосування процесів, що властиві децентралізації як *системі управління*, з погляду автора є доцільними саме у забезпеченні повсякденної діяльності військ (сил), зокрема під час забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей, кадрових призначень особового складу, використання коштів, отриманих внаслідок здійснення господарської діяльності, тощо.

Усі вказані процеси містять найбільший ризик корупціогенності, що може виразитися у неправомірному наданні переваг фізичним особам у зв'язку з прийняттям рішень, затверджених (погоджених) висновків, неправомірному сприянні призначенню на посаду особи, неправомірному сприянні фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти) тощо.

Реалізація вказаних процесів передбачає багатоступеневу форму прийняття управлінського рішення за обов'язкової умови залучення до нього військових службових осіб державних органів, орієнтовний перелік яких визначається залежно від специфіки виконання дорученого завдання.

Спрощення адміністративних процедур, у належних випадках, для полегшення доступу до компетентних органів, які приймають рішення, є однією з основних умов та причин запровадження процесів, що містяться у децентралізації управлінських рішень як способу подолання корупції у сфері безпеки та оборони.

Як уже зазначалося, децентралізація у своєму класичному розумінні може бути територіальною (переміщення влади від центрального міста та інші території) і *функціональною* (шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів).

Щодо застосування в ієрархічній побудові Збройних Сил України принципів територіальної децентралізації є логічним залишити без змін прийняття рішень вищим військовим керівництвом, проте суто у понятті єдиноначальності та виконанні наказів стосовно військової (бойової) складової.

Щодо функціональної децентралізації, то тут є нагальна необхідність її застосування, враховуючи при цьому військову специфіку, яка подекуди буде переважати в застосуванні усталених норм та правил поведінки громадянського суспільства у схожих за своїм змістом правовідносинах.

Зрештою, для подолання (мінімізації) корупційних діянь, що несуть загрозу для інтересів громадян, які перебувають у лавах Збройних Сил України, зокрема на етапах прийняття ключових для їхньої життєдіяльності рішень (*житлових, кадрових, господарчих* тощо) є доцільним в процесі вдосконалення адміністративно-правових механізмів реалізації норм, що врегульовують такі процеси, передбачити територіальний підхід до їх розв'язання.

До прикладу: для вирішення житлового питання, де корупційні ризики складають питому вагу у загальній кількості усіх правопорушень, що вчиняються військовими посадовими особами, а сьогодні, враховуючи критичну ситуацію, що склалася із забезпеченням житлом, громадянину, який перебуває у лавах Збройних Сил України, належить звернутися та в подальшому отримати дозвіл на реалізацію

гарантованого державою конституційного права на житло до більш як десятка органів, які складають систему, з її вимогами, критеріями, подекуди штучно створеними, що формуються здебільшого на підставі індивідуальних рішень.

Застосування принципів функціональної децентралізації у сфері житлових правовідносин надасть нам можливість оптимізувати чисельність органів, що задіяні в процесі реалізації механізмів адміністративно-правового регулювання правовідносин, що виникають під час отримання житла військовослужбовцями, тим самим унеможливити вчинення ними правопорушень, складовими яких є неправомірне надання переваг як правило фізичним особам у зв'язку з прийняттям рішень, затверджених (погоджених) висновків, пов'язаних з розподілом житлових приміщень.

Враховуючи вищезазначене, система побудови управлінських рішень у сфері безпеки та оборони має містити територіальні складові такого рішення, з урахуванням наявності регіональних повноважень, що максимально забезпечують дотримання прав та інтересів громадян, які перебувають (проходять) службу у лавах Збройних Сил України.

При цьому норми нормативно-правових актів у сфері реалізації гарантованого державою права передбачають вирішення житлових питань, що виникають у військовослужбовців, за територіальним принципом. У свою чергу нормативно-правові акти Міністерства оборони України встановлюють особливості реалізації такого права, виходячи із усієї моделі побудови органів військового управління.

Існування такої моделі з точки зору підставності функціонування таких органів є запобігання порушенню чинного законодавства. Натомість такий підхід перетворився на складову механізму, що створює фактори, які негативно впливають на стан житлового забезпечення військовослужбовців, а це, зокрема, прояви корупції та зловживання владою як найбільш характерні для такої сфери.

Таким чином, усі без винятку нормативно-правові акти Міністерства оборони України і рішення військових посадових осіб поширюють свою чинність на певну територію (зону відповідальності) і на певне коло осіб, що вибудовуються за певною ієрархічною градацією залежно від юридичної чинності. При цьому застосування таких актів у практичній діяльності містить певні особливості, зокрема у відомчих нормативно-правових актах оборонного відомства завуальовані схематичні дії щодо певного процесу керування справами суспільства, руйнування його нормального функціонування та розвитку, тобто закладені механізми керованості процесами, що відбуваються чи можуть відбутися на регіональному рівні.

Відповідно до статті 4 Закону України “Про основи національної безпеки України” суб'єктами забезпечення національної безпеки є Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі Збройні Сили України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

На сучасному етапі одними з реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері державної безпеки є поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, організованої злочинної діяльності тощо.

Є очевидним, що запровадженню процесів децентралізації на сьогодні не сприяє велика кількість нормативних та нормативно-правових актів як військових посадових осіб регіонального рівня, так і рівня Міністерства оборони України як органу центральної виконавчої влади, які здебільшого орієнтовані на певне коло осіб, що вибудовуються за ієрархічною градацією.

Таким чином, запровадженню процесів децентралізації у Збройних Силах України має передувати скасування застарілих регуляцій, що накопичились упродовж удосконалення так званих адміністративно-правових механізмів реалізації гарантованих державними інституціями соціальних прав, у тому числі і у безпековій сфері. Зокрема, під скасування мають потрапити перш за все ті акти, що за своїм змістом чинять так званий тиск на процеси прийняття управлінських рішень на місцях.

До речі, як свідчить практика, тільки таких внутрішньовідомчих наказів є величезна кількість, у тому числі нормативних актів, що не відповідають викликам сьогодення, внесення змін до яких є не доцільним з огляду на перебіг тих обставин, за наявності яких вони створювались.

Разом з цим, сьогодні найбільш важливі напрямки забезпечення життєдіяльності військовослужбовців є надмірно регульованими, що сприяє виникненню процесів, які містять у собі ознаки адміністративних правопорушень, а подекуди кримінальних. Оскільки особливості “національного” регулювання мають на меті не лише удосконалення адміністративно-правових механізмів реалізації гарантованих на державному рівні прав осіб, які у тому мають потребу, а й прийняття цілої низки управлінських рішень у вигляді нормативних актів, що суперечать не лише нормам законотворчості, а й подекуди виходять за межі загальноприйнятих правил поведінки у суспільному житті.

Це насамперед стосується управлінських рішень, що приймаються для регулювання питань, які виникають при забезпеченні житлом військовослужбовців та членів їх сімей, кадрових призначень особового складу, використання коштів, отриманих внаслідок здійснення господарської діяльності, адже запровадження у цих сферах процесів децентралізації неминуче призведе до мінімізації корупційних складових, зниження її економічного “наповнення” та позбавить чиновників впливу на процеси, пов’язані із вирішенням питань локального рівня, які станом на сьогодні вирішуються на рівні державному, за наявності достатніх підстав для їх більш ефективного вирішення на нижчому рівні. При цьому варто визнати, що такі кроки будуть вкрай непопулярними серед чиновників, у тому числі чиновників військових.

З погляду “зацікавленої” у запровадженні таких змін категорії управлінців, це призведе до послаблення контролю за діяльністю керівників підпорядкованих підрозділів, зниження рівня відповідальності за прийняття управлінських рішень, а також повного нівелювання ієрархічної градації. Проте заради досягнення певних успіхів у подоланні корупційних складових в оборонній сфері, слід розпочати саме із впровадження таких процесів.

Більш того, прийняття регіональних управлінських рішень у жодному разі негативно не впливатиме на дотримання законності та справедливості, оскільки водночас відбудеться посилення впливу на такі процеси громадськості, за повної відсутності здатності керівників регіонального рівня здійснювати посилення у своїх рішеннях на рішення вищих державних органів, оскарження дій яких у практичному аспекті подекуди призводить лише до надмірних витрат.

Такі процеси, окрім подолання таких негативних явищ у Збройних Силах України як корупція та зловживання владою, нададуть можливість у законний спосіб оптимізувати велику чисельність центральних апаратів, у першу чергу оборонного відомства, що створені лише в контексті існування штучно створених виключно такими органами проблем, що потребують вирішення військовослужбовцями для реалізації гарантованих державними інституціями прав.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що процес децентралізації управлінських рішень в сфері безпеки та оборони є багатоскладовим, наділений при цьому певними особливостями, що вибудовуються за певною ієрархічною градацією залежно від юридичної чинності. Водночас потрібно також зазначити, що запровадження процесів децентралізації управлінських рішень в оборонній сфері потребує ухвалення нових за своїм юридичним змістом нормативно-правових актів, орієнтованих перш за все на їх створення, проте не на рівні міністерств, а урядовому.

Урядовий рівень видання нормативно-правових актів позбавить “щоденної” можливості законодавчих зловживань у сфері регулювання відносин, що виникають між військовослужбовцем та органами державної влади у сфері безпеки та оборони, враховують складність адміністративної процедури, що передує процесу прийняття таких актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алфьоров С.М.* Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 403 с.
2. *Аркуша Л.И.* Коррупция – элемент организованной преступной деятельности / Л.И. Аркуша // *Юридический вестник.* – 2000. – № 2. – С. 118–121.
3. *Багрій-Шахматов Л.В.* Організована злочинність та корупція / Л.В. Багрій-Шахматов // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.* – 1999. – № 2 – С. 3–5.
4. *Гайдук А.В.* Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гайдук. – К., 2006. – 194 с.
5. *Заброда Д.Г.* Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією : монографія / Д.Г. Заброра. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2007. – 176 с.
6. *Калюжний Р.А.* Окремі аспекти запобігання корупції в системі державної служби України / Р.А. Калюжний, В.Д. Гавловський, І.Г. Андрущенко // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* – 2007. – № 15.
7. *Лукомський В.С.* Кримінальна відповідальність за дачу хабара та посередництво в хабарництві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.С. Лукомський. – К., 1996. – 28 с.
8. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004 – 398 с.
9. *Онищук О.О.* Деякі питання компаративістики у сфері запобігання та протидії корупції / О.О. Онищук // *Юридичний вісник Причорномор'я.* – 2011. – № 2 (2). – С. 174–184.
10. *Рогульський С.С.* Адміністративно- правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. / С.С.Рогульський. – К., 2005 – 187 с.
11. *Тацій В.Я.* Научное обеспечения путей противодействия коррупции в Украине / В.Я. Тацій, В.Н. Борисов // *Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні.* – К., 2004. – Вип. 4. – С. 44–48.
12. *Тучак Р.М.* Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Р.М.Тучак. – Х., 2007. – 198 с.

Отримано 16.12.2016