

### РОЗДІЛ 3

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 355.689:351.711.(477)

### ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ

#### SOME LEGAL ISSUES TO ENSURE CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF MILITARY PROPERTY UNITS UKRAINE

Голоднова Т.С.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України*

У статті розглянуто правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном, закріпленого за військовими формуваннями в Україні, та досліджено практичні проблеми управління у цій сфері. На основі проведеного дослідження запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності.

**Ключові слова:** управління військовим майном, військові формування, правове регулювання, контрольно-наглядова діяльність.

Забезпечення ефективного розвитку системи управління майном у військових формуваннях України на національному рівні та подальше проведення контрольно-наглядової діяльності тісно пов'язані з розробкою та практичним застосуванням дієвих механізмів управління таким майном. Контроль і нагляд за управлінням військовим майном зумовлюється тим, що зазначений напрям цієї діяльності дає змогу максимально ефективно використовувати наявні майнові ресурси, а також створює основу для реалі-

зації поставлених конституційних завдань та функцій.

У зв'язку з цим для юридичної науки і науки адміністративного управління постає складне завдання наукового обґрунтування процесу контрольно-наглядової діяльності за управлінням військовим майном, а також його складових, які пов'язані з практичною реалізацією у діяльності органів управління цим майном.

Актуальність звернення до специфіки правового забезпечення контрольно-наглядових процесів в Україні

за управлінням майном військових формувань у державі зумовлюється кількома важливими проблемами. По-перше, контроль і нагляд за управлінням військовим майном в Україні є ефективним інструментом, який дає змогу оптимізувати систему управління військовим майном зокрема та державним майном загалом. По-друге, актуальність удосконалення правового регулювання контрольно-наглядових процесів в аспекті управління майном військових формувань зумовлена тим, що в умовах державної політики у сфері управління майном держави може бути засобом стабілізації майнових відносин і надання темпів розвитку системі управління майном в Україні. По-третє, розгляд проблематики зазначеної теми має ознаки науково-теоретичної актуальності.

До сьогодні серед юристів-науковців відсутній єдиний погляд щодо контролю та нагляду у сфері управління майном військових формувань України, а також єдине бачення напрямів розвитку у цій сфері з метою підвищення розвитку системи управління військовим майном.

Тому особлива актуальність у сучасній юридичній науці полягає у теоретичному з'ясуванні змісту та ролі контрольно-наглядових процесів у системі управління військовим майном, а також у концепції розвитку державної політики у цій сфері.

В Україні протягом останніх років має місце контрольно-наглядова діяльність у сфері управління майном військових формувань; з одного боку, вона законодавчо регулюється державою, а з іншого – існує нагальна потреба вдосконалення правового регулювання цих відносин.

Дослідження окремих напрямів контрольно-наглядової діяльності

за управлінням державним майном здійснювали як вітчизняні науковці (зокрема, В. Авер'янов, Н. Армаш, С. Братусь, В. Говоруха, В. Джарта, С. Іванов, В.Й. Кісель, Р. Куйбіда, С. Кочеткова, В. Пількевич, О. Рябченко, О. Скакун та ін.), так і зарубіжні вчені (зокрема, Д. Бахрах, Ю. Валяєв, А. Вендиктов, Д. Генкіна, О. Карасса та ін.).

Метою статті є дослідження правових основ контрольно-наглядової діяльності управління майном у військових формуваннях в Україні та формулювання шляхів удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Належне організаційно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України має суттєве значення для організації ефективної роботи контролюючих органів. Усі дії, які здійснюються у процесі провадження контрольно-наглядової діяльності, повинні бути впорядковані та чітко виражені в нормативних актах, документах обов'язкового характеру, правилах, розроблених схемах, які визначають послідовність дій контролюючих органів, а також передбачають повноваження і захист прав.

Без належної організації роботи із здійснення контролю і нагляду у сфері управління майном військових формувань та реалізації закріплених нормативними актами напрямів, форм та способів контроль у цій сфері взагалі буде нелегітимним і неефективним.

На думку С. Марущак, процес формування контролю і нагляду як різновид державного управління (у широкому значенні) потрібно розпочинати з визначення загальних цілей, завдань, спеціалізації та окреслення кола структур, які їх будуть здійснювати [25, с. 64–69].

Так, Ф. Бутинець вважає, що для ефективного функціонування суб'єктів контролю розподіл обов'язків і функцій щодо контролю у конкретному відомстві потрібно здійснювати на підставі положень про управління, відділи, групи, посадових інструкцій працівників. Кожен підрозділ повинен чітко розуміти загальну мету покладеного на нього контролю, свої завдання і повноваження для її досягнення, попередньо знати, хто і що контролює, якою мірою відповідає за роботу [4, с. 187]. Учений наголошує, що належне організаційне і правове забезпечення контролю спрямовується на якісно проведену контрольно-наглядову діяльність.

Певна річ, серед проблем організаційно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном проблема правового забезпечення є пріоритетною, оскільки норми права суттєво впливають на оперативність і результативність контролю.

Отже, основою правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України є правові норми адміністративної, господарської, фінансової галузей права, але більшість правових норм, які регламентують цю діяльність, є саме адміністративно-правовими.

Під правовим забезпеченням контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном слід розуміти всю сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів, у яких закріплені загальні положення щодо здійснення контролю, а також особливості щодо суб'єктів, об'єктів, предмета та інші організаційно-процедурні випадки.

На сьогодні існує низка норм права, які у своїй сукупності забезпечують регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері управління державним майном. В адміністративній науці вони класифікуються за різними напрямками. Тому під час розгляду правових засад забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері майнових відносин військових формувань України необхідно поділяти всі нормативно-правові акти у цій сфері на окремі ієрархічні групи.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє визначити нормативну базу, яка регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері управління майном військових формувань в Україні. Її становлять такі нормативно-правові акти:

- Конституція України;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський кодекс, Податковий кодекс та інші кодекси України;
- Закони України;
- постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, листи, рішення Фонду державного майна України, Міністерства оборони України та інших органів виконавчої влади;
- доктрини, програми, концепції;
- міжнародні і міждержавні документи, які ратифіковані Верховною Радою України.

Контроль за використанням державного майна в Україні базується на конституційних засадах. Конституція України має вищу юридичну силу, де норми мають пряму дію, а органи державної влади і посадові особи

зобов'язані діяти в межах повноважень, на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України [24].

Конституційні закони як такі, що деталізують положення Конституції України, є фактично продовженням її положень. Але більшість таких законів є нормативно-правовими засадами управління об'єктами державної власності і його контролю у межах окремих пунктів. Такими документами, зокрема, є:

– Закон України «Про Кабінет Міністрів України», що визначає окремі повноваження щодо управління об'єктами державної власності міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади тощо [19];

– Закон України «Про Фонд державного майна України», відповідно до якого Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі і контроль [16, ст. 1];

– Закон України «Про Збройні Сили України» [12];

– Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», де одним із головних завдань контрольно-ревізійної служби визначено проведення державного фінансового аудиту, який полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного й ефективного використання державних коштів і майна, інших активів держави [13, ст. 2].

До спеціальних законів, на погляд автора, можна віднести такі:

– Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України»: вирішення питань щодо забезпечення Збройних Сил України військовим майном, а також визначення порядку вилучення і передачі його до сфери управління центральних або місцевих органів виконавчої влади, інших органів, уповноважених управляти державним майном [15, ст. 2];

– Закон України «Про управління об'єктами державної власності»: визначення об'єктів управління державною власністю, кола суб'єктів, які здійснюють управління такими об'єктами, їх повноважень [10, ст. 2];

– Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [18];

– Закон України «Про використання земель оборони»: визначення правових засад і порядку використання земель оборони [21].

До самостійної групи законодавчих актів необхідно віднести «загальні» закони та нормативно-правові акти як такі, що регулюють широке коло суспільних відносин, зокрема й ті, що регулюють управління військовим майном і контроль. До категорій таких законів можна віднести:

– Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [14];

– Закон України «Про оренду державного та комунального майна».

Водночас Президентом України проводиться робота й у сфері нормативного забезпечення процесу управління державним майном, контроль за таким. Цей напрям роботи Президента України реалізується ним у межах повноважень, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки.

Серед досліджених нормативних актів є Указ Президента України «Про Положення про здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», згідно з яким мета такого контролю полягає у визначенні здатності об'єкта контролю, його структурних підрозділів виконувати завдання за призначенням відповідно до Конституції.

Вагоме місце у системі нормативних актів з питань управління військовим майном та його контролю посідають юридичні акти Кабінету Міністрів України, якими закріплюються повноваження щодо управління державним майном:

– Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання вилучення і передачі озброєння, бойової техніки та іншого військового майна»;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку списання об'єктів державної власності»;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення управління об'єктами державної власності», що має на меті підвищення ефективності управління об'єктами державної власності, забезпечення прозорої процедури їх відчуження;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах»;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації та управління військовим майном»;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання вилучення і передачі озброєння, бойової техніки та іншого військового майна» та ін.

Спільні накази Фонду державного майна і Міністерства оборони України тощо.

Як стверджує А. Сурилов, існує об'єктивна необхідність систематизувати законодавство України про контроль і нагляд, розмежувати його між собою та суміжними сферами діяльності людини і запобігти дублюванню у правовому регулюванні сфери контролю і нагляду, уникнути протиріч і створити відокремлену систему норм, спрямованих на відстеження процесів перебігу подій у державному управлінні [28, с. 230].

Автор погоджується з думкою науковця, бо система контролю і повноваження контролюючих органів повинні бути об'єднані з урахуванням сфери контрольно-наглядової діяльності. До такої сфери можна віднести збереження і раціональне використання державного майна військовими формуваннями України; ведення обліку і звітності військового майна, а також належне і своєчасне відшкодування збитків, заподіяних державі; дотримання правил зберігання, списання та утилізації військового майна; дотримання законодавства про державну таємницю.

На думку автора, перераховані сфери у подальшому повинні знайти своє закріплення в окремому розділі Концепції військової реформи в Україні. Сьогодні існує потреба в проведенні реформи контролю та нагляду у сфері військових формувань України із чітко визначеними напрямками її проведення. Під час організації Концепції реформи необхідно встановити предмет контролю і нагляду,

а також розробити механізм взаємодії суб'єктів контролю між собою. Також слід підготувати деталізацію нормативно-правових актів, які б відповідали принципам законності з повним дотриманням контрольних процедур (форм, методів, строків проведення контролю).

Як зазначає Б. Гурне, необхідно створити таку ситуацію, щоб контролер не був поставлений у такі умови, коли його службове становище залежатиме від реакції високого урядовця, чий служби він перевіряє [8, с. 76].

В аспекті питання, що розглядається, мають місце і напрями вдосконалення контролю у сфері управління майном військових формувань України, а саме: вдосконалити та законодавчо закріпити правила проведення нагляду і контролю у сфері управління військовим майном; удосконалити правила зібрання інформації та оформлення результатів проведеної контрольної діяльності; оформлення результатів контролю і прийнятого рішення; закріплення на законодавчому рівні відповідальності суб'єкта контролю перед підконтрольною структурою за достовірність висновків контролю.

Отже, узагальнюючи досліджені нормативно-правові акти, які регулюють управління майном військових формувань України, зокрема нагляд і контроль за цим управлінням, можна констатувати, що контрольно-наглядова діяльність регулюється не лише чинним законодавством України, а й відомчими нормативно-правовими актами, які у своїй більшості дублюються або суперечать один одному.

Тому вважаємо за необхідне закріпити основні напрями та елементи стандартів контролю у сфері управління державним майном, зокрема й

військовим, у Законі України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном України» (назва умовна). Цим законом вирішилася б низка питань з організації та проведення контрольних дій із боку контролюючих суб'єктів у сфері управління військовим майном. Необхідно чітко провести розмежування контролю та нагляду і дати юридичне визначення цих понять. Окремою статтею визначити предмет, об'єкти контролю, окремим розділом – процес проведення контролю за управлінням військовим майном в Україні, а також відповідальність посадових осіб за невиконання рішень контролюючих органів та відповідальність контролюючих органів і їх посадових осіб.

Отже, пропонуємо структуру проекту Закону України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном України»:

I. Загальні положення.

II. Суб'єкти державного контролю у сфері управління майном в Україні.

III. Організація здійснення контрольних заходів.

IV. Кадрове та матеріальне забезпечення державного контролю у сфері управління військовим майном в Україні.

V. Відповідальність суб'єктів контролю.

Прикінцеві положення.

Запропонований нормативно-правовий акт у практичній діяльності щодо контролю та нагляду у сфері управління майном військових формувань України сформує чіткий порядок управління таким майном з урахуванням вимог усіх зацікавлених сторін, а це, у свою чергу, надасть можливість у подальшому ефективно управляти майном держави, зокрема

й військовим. Проблема організаційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном є похідною від правового забезпечення у цій сфері. Функціонування системи контролю залежить від досконалого законодавства та чіткої організації самого контролю.

Враховуючи вищевикладене, можна констатувати, що контрольно-наглядову діяльність можна віднести до організаційних заходів, а організаційні дії є формою управлінської діяльності. Тому такі заходи здійснюються на систематичній основі, спрямовані на забезпечення ефективної роботи відповідних систем управління. Отже, такі заходи не можуть змінювати або припиняти адміністративні правовідносини.

Як зазначає Ю. Битяк, організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми управлінської діяльності. Але як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватись і юридично [1, с. 76]. Не можна не погодитись із науковцем, оскільки контроль є частиною управлінського процесу, але розробка нормативної бази є важливим елементом. Вчасне поєднання правового та організаційного забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном є головним прийомом ефективного контролю у цій

сфері та запорукою прискорення адміністративної і військової реформ.

Сьогодні держава має дбати не лише про збереження військового майна, а й про збереження і збільшення усієї державної власності, ефективно управління нею. За результатами проведеного дослідження можна говорити про те, що питання правового забезпечення досі залишається дискусійним. Управління військовим майном є діяльністю, що здійснюється на підставі відповідних правових і соціальних норм, де основу управління становлять норми права. Здійснення такого управління майном неможливе поза правом, без застосування засобів і прийомів у межах окремих стадій та процедур проведення.

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів запропоновано проект закону у сфері контролю за управлінням військовим майном України, а також висловлено пропозиції щодо застосування напрямів проведення контролю у Концепції військової реформи.

Таким чином, доведено, що вдосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України безпосередньо впливає на підвищення ефективності діяльності військових формувань в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів та фак-тів] / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
2. Богдан Н.И. Управление государственной собственностью : [учеб. пособ. для студ. спец-ти «Гос. упр-ние»] / Н.И. Богдан. – Минск : БГЭУ, 2006. – 131 с.
3. Богуцький П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток : [монографія] / П.П. Богуцький. – Одеса : Фенікс, 2008. – 168 с.
4. Бутинець Ф.Ф. Контроль і ревізія : [підруч. для студ. вузів спец. «Облік і аудит»] / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко. – 2-е вид., доп. і перероб. – Житомир : ЖІТІ, 2000. – 512 с.

5. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 50–51. – Ст. 572.
6. Віллем Ф. Розбудова безпеки і оборони / Ф. Віллем ван Ікелен, Філіп Х. Флурі // Збірник матеріалів Плану партнерських відносин із створення інститутів оборони та безпеки (PAP – DIB) (Женева – Київ, 2006). – Женева – К., 2006. – С. 283.
7. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 18. – Ст. 144.
8. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – С. 76.
9. Державне управління: теорія і практика : [підруч.] / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 435.
10. Про управління об'єктами державної власності : Закон України № 185-V від 21.09.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
11. Про господарську діяльність у Збройних Силах України : Закон України № 1076-XIV від 21.09.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 408.
12. Про Збройні Сили України : Закон України № 1934-XII від 06.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 9. – Ст. 108.
13. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України № 2939-XII від 26.01.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
14. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України № 147/98-ВР від 03.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
15. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України від 21.09.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48 – Ст. 407.
16. Про Фонд державного майна України : Закон України № 4107-VI від 09.12.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 50.
17. Про Службу безпеки України : Закон України № 2229-XII від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
18. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі : Закон України № 3531-VI від 16.06.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 4. – Ст. 23.
19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.
20. Про оборону України : Закон України № 1932-XII від 06.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
21. Про використання земель оборони : Закон України № 1345-IV від 27.11.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 14. – Ст. 209.
22. Кісель В.Й. Статус військових частин Збройних Сил України як суб'єктів цивільних правовідносин / В.Й. Кісель // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3(15). – С. 107–110.
23. Кондик П.М. Правове регулювання економічної та господарської діяльності Збройних Сил України / П.М. Кондик // Право України. – 2003. – № 4. – С. 37–41.
24. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
25. Малащук С.П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні / С.П. Малащук // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : УАДУ ХФ, 2000. – № 2 (7). – С. 64–69.
26. Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах : Постанова Кабінету Міністрів України № 749 від 03.05.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 18. – Ст. 752.
27. Про надання дозволу військовим частинам Збройних Сил України на передачу закріпленого за ними рухомого та нерухомого майна в оренду : Постанова Кабінету Міністрів України № 778 від 11.05.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 18. – Ст. 258.
28. Сурилов А.В. Теория государства и права / А.В. Сурилов. – К. – Одесса : Вища школа, 1989. – С. 230.



В статье рассмотрено правовое обеспечение контрольно-надзорной деятельности в сфере управление имуществом, которое закреплено за военными формированиями в Украине, а также исследованы практические проблемы управления в данной сфере. На основании проведенного исследования предложены пути усовершенствования правового регулирования контрольно-наблюдательной деятельности.

**Ключевые слова:** управление военным имуществом, военные формирования, правовое регулирование, контрольно-надзорная деятельность.

This article deals with legal support for control and supervision in the management of property assigned to military units in Ukraine and practical management problems in this area were studied. Based on the research of the ways of improving the legal regulation of control and supervision.

**Key words:** military equipment control, military formation, law regulation, control and supervision activities.