УДК 342.9:351.711(477)

Голоднова Т. С.,
аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ

PECULIARITIES OF CONTROL-OBSERVATION ACTIVITY IN THE FIELD OF PROPERTY MANAGEMENT OF THE SOLDIERY FORMINGS OF UKRAINE

У статті розглянуто особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України. Проаналізовано окремі питання належного законодавчого врегулювання процесу управління майном військових формувань України.

Ключові слова: *правове регулювання, контроль, нагляд, військові формування, управління майном, державне майно.*

В статье рассмотрено особенности контрольно-надзорной деятельности в сфере управления имуществом военных формирований Украины. Проанализировано отдельные вопросы надлежащего законодательного регулирования процесса управления имуществом военных формирований Украины.

Ключевые слова: *правовое регулирования, контроль, надзор, военное формирование, управление имуществом, государственное имущество.*

In the article the peculiarities of the control and supervision in the sphere of management of property of military forces of Ukraine were considered. We have analyzed some issues of proper legislative regulation of the property management process of the military forces of Ukraine.

Key words: *legal regulation, control, supervision, military formations, property management, public property.*

Постановка проблеми. Управління майном у військових формуваннях України, яке перебуває в державній власності, являє собою комплекс заходів, які здійснюють органи державної влади в межах встановлених законодавством повноважень, спрямованих на володінні, користуванні та розпорядженні майном, яке перебуває у володінні або оперативному управлінні військового формування.

Згідно із Законом України «Про оборону України» підготовка держави до оборони передбачає формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України та правоохоронних органів підготовленими кадрами, озброєнням, військовою та іншою технікою [7, ст. 2].

Військові формування України, які здійснюють управління об'єктами державної власності, відповідно до покладених на них завдань здійснюють певні дії, які становлять зміст управління військового майна, що безпосередньо зводиться до володіння, користування та розпорядження такими об'єктами з урахуванням специфіки. За своєю сутністю зміст управління військовим майном складається з таких елементів, як контроль, організація, здійснення функцій з приводу володіння, користування та розпорядження такими об'єктами державної власності у сфері військових формувань.

З огляду на наявні проблеми сьогодення щодо особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України (військовим майном) набула особливої актуальності та виникла потреба у з'ясуванні основних та визначальних засад у зазначеному напрямі, що надасть змогу визначити її особливості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням окремих питань щодо особливостей контрольно-наглядової діяльності управління державним майном досліджували як вітчизняні вчені: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.Г. Барабаш, Ю.П. Битяк, С.С. Вітвіцький, В.М. Гаращук, І.К. Залюбовська, В.К. Колпаков, В.М. Плішкін, Г.П. Середа, О.І. Левченков, В.Я. Малиновський, так і зарубіжні вчені: С.А. Абакумов, Л.В. Акопов, О.Ю. Бакаєва, А.Б. Зеленцов, С.А. Поздняков, Е.В. Хахалева.

Мета статті – розкрити зміст особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань в Україні та вказати на проблеми їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Збройні сили України та інші військові формування утворені відповідно до законів України, розглядаються сьогодні як головний інструмент державної політики в системі національної безпеки України, призначені для захисту держави від ризику та загроз у воєнній сфері. Контрольно-наглядова діяльність у державі здійснюється у всіх сферах її функціонування, однією з яких є і управління майном військових формувань в Україні.

При цьому гостра необхідність належного управління військовим майном зумовлюється тим, що таке майно має стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

Управління військовим майном, яке перебуває в державній власності, за своєю сутністю складається із таких складників: 1) суб'єктів управління майном;

© Т. С. Голоднова, 2016

2) військове майно, яке перебуває в державній власності і є об'єктом управління; 3) дії, які спрямовуються на володіння, користування, розпорядження таким майном, яке є в державній власності.

Сутність контролю у сфері управління військовим майном в тому, що контроль за використанням, розпорядженням такого майна полягає в забезпеченні додержання уповноваженими органами управління законодавства.

Таке розуміння сутності контролю та нагляду у сфері управління військовим майном є недосконалим. У свою чергу, вважаємо, що з'ясувати сутність контрольно-наглядової діяльності допоможуть такі напрями: фактори, які зумовлюють важливість контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном; загальні положення про визначення мети та завдань, які здійснюються у сфері управління таким майном; визначення об'єкта, предмета системи контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном; форми та методи реалізації контрольно-наглядової діяльності. З'ясування основних засад контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України надасть змогу визначити особливості діяльності в цій сфері.

Основними факторами, які зумовлюють важливість контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України, є безліч недоліків організаційного та правового характеру, які в свою чергу приводять до різного напряму скоєння правопорушення та зловживань посадовими обов'язками.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 року № 1225 «Про затвердження Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах» акцентується увага на тому, що рух військового майна – прийняття, видача, витрачання, передача та списання проводиться згідно з обліковими документами [10, п. 2]. Зокрема, встановлено, що облік військового майна ведеться з метою отримання даних про наявність, втрату, нестачу, рух, вартість та технічний стан, необхідних для організації матеріально-технічного забезпечення військових частин, встановлення належного контролю за умовами зберігання, доцільності та ефективності його використання. Автор погоджується з правовими нормами проаналізованої Постанови, оскільки основними критеріями ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України варто вважати своєчасність та відповідність нормативно-правовим актам України.

На наш погляд, потребує також уточнення Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року. Зокрема, у статті 3 цього Закону відсутній порядок управління військовим майном.

Тому вважаємо за доцільне до цього нормативно-правового акта внести такі зміни:

– абзац 3 пункту 2 статті 3 доповнити такими словосполученнями: «Управління майном, яке закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних сил України та іншими військовими формуваннями України визначається Законом України "Про правовий режим у Збройних силах України"».

– до Закону України «Про правовий режим у Збройних Силах України» пропонуємо внести уточнення, а саме: доповнити статтею 7-1 «Контроль за управлінням військового майна»;

– абзац 1 статті 7-1: «Контроль за управлінням майна у сфері військових формувань України здійснюється з метою визначення здатності об'єкта контролю або його структурного підрозділу виконувати завдання за призначенням відповідно до поставлених завдань та функцій Конституцією України, Законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України»;

– абзац 2 статті 7-1: «Основними формами контролю є: інспектування – всебічне вивчення стану об'єкта контролю або його структурних підрозділів; перевірка – вивчення питань управління військовим майном та окремих питань діяльності об'єкта контролю або його структурного підрозділу».

Запропоновані зміни в практичній діяльності сформують чіткий порядок управління майном у сфері військових формувань України, визначення умов проведення контрольно-наглядової діяльності уповноважених законодавством суб'єктів з урахуванням вимог усіх зацікавлених сторін управлінської роботи, а це у свою чергу надасть можливість у подальшому ефективно управляти військовим майном.

Аналіз вищенаведених недоліків, які визначені у правових актах з питань управління військовим майном, надав змогу зробити такі висновки:

1. Виявлення прогалин в чинному законодавстві щодо управління військовим майном стало можливим під час проведення контрольно-наглядових заходів різними суб'єктами контрольно-наглядової діяльності в зазначеній сфері.

2. Значна кількість невирішених проблем у цьому напрямі свідчить про недієвість контрольно-наглядової діяльності, наслідком чого є факти хабарництва та корупції, незаконне збагачення, зловживання службовим становищем, непрофесіоналізм у цій сфері, все це в комплексі наносить шкоду як суб'єктам управління, так і об'єкту (майну).

Недоліки у сфері управління військовим майном пропонуємо виділити у два напрями: 1) правові, які пов'язані із неналежним їх правовим забезпеченням; 2) організаційно-координаційні, які пов'язані з неналежним використанням неправових форм управління військовим майном.

Особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України зумовлюють його специфічні властивості. Стосовно контролю управління військовим майном потрібно зазначити, що його специфічність полягає в таких особливостях: по-перше, об'єкт, на який спрямована контрольно-наглядова діяльність.

По-друге, здійснюється державний контроль за діяльністю військових формувань України та управ-

лінням майна уповноваженими державними органами, які взаємодоповнюють один одного й утворюють цілісну систему.

Президент України – право контролю за додержанням законності в усіх структурах, у тому числі і військових формуваннях України, і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави. Контролюючі повноваження надто широкі, насамперед, це стосується сфери національної безпеки та оборони України, де Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України, який здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки і оборони України.

Кабінет Міністрів України, здійснюючи функції управління об'єктами державної власності, визначає порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, забезпечує контроль за ефективністю управління об'єктами державної власності тощо.

Фонд державного майна України та його регіональні відділення та представництва виконують функції суб'єкта управління щодо безпосереднього використання майна і контролю за його використанням.

Рахункова палата України та її регіональні відділення здійснює контрольну діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів держави. Проте її контрольні повноваження натепер законодавчо обмежуються лише фінансовою сферою.

Міністерство оборони України як центральний орган управління військовим майном закріплює майно за військовими частинами, ухвалює рішення щодо перерозподілу цього майна між військовими частинами.

Крім того, контрольно-наглядова діяльність є однією з основних дисциплінуючих чинників в управлінні майном. Сама контрольно-наглядова діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення оглядів і включає в себе низку послідовних дій, які можна умовно розділити на етапи:

1) підготовча фаза – під час якої обирається об'єкт контролю, а також визначається предмет контролю, що саме необхідно перевірити. Встановлюються засоби здійснення контролю та визначаються особи, які будуть проводити такий контроль;

2) ключова фаза – проведення щодо збирання і оброблення інформації та проведення аналітичної роботи за результатами зібраної інформації;

3) підсумкова фаза – ухвалення рішення за результатами проведеного контролю доведення результатів зацікавленим суб'єктам у результатах контролю та проведення контролю за виконанням рішень, які були ухвалені за підсумками контролю.

Як справедливо зазначає В.М. Гаращук, контроль та нагляд поєднує єдина мета – забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [1, с. 244].

На думку О.Ф. Андрійка, метою контролю є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав, відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах [2, с. 349]. Однак, на нашу думку, сутність окремої форми реалізації контрольних повноважень – нагляд полягає перш за все у спостережені, а потім у перевірці. Оскільки отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та управління військовим майном, встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм, надасть можливість в об'єктивному та законному прийнятті заходів щодо притягнення винних до відповідальності в порушенні нормативно-правових вимог.

Серед завдань контролю В.М. Плішкін зазначає: «Забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, форм, методів роботи, виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу» [12, с. 515]. На думку автора, необхідно доповнити до завдань контролю принципи контролю, завдання та мету контрольної діяльності. У такій сукупності контрольно-наглядова діяльність взагалі, і в сфері управління майном військових формувань зокрема, охопить всі напрями дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства.

Враховуючи той факт, що контроль у сфері управління військовим майном є різновидом загального державного контролю, вченими в галузі юриспруденції використовується поділ його на критерії.

Так, В.Я. Малиновський за ознакою об'єктів, на який спрямований державний контроль, виділяє зовнішній та внутрішній його різновиди, а залежно від стадій – попередній, поточний та кінцевий (підсумковий) [9, с. 295, 318].

О.Ф. Андрійко зазначає, що класифікація дає змогу проаналізувати державний контроль у широкому обсязі та виділити особливості і роль, призначення таких видів, робить акцент на тому, що види можуть перетинатися, при цьому розмежовує їх: за спрямованістю державного контролю – умовно зовнішній та внутрішній, за суб'єктами здійснення – загальний та спеціальний (функціональний); залежно від стадії – попередній, поточний та підсумковий; залежно від підпорядкованості суб'єкта та об'єкта контролю – надвідомчий та відомчий або галузевий [3, с. 30–31].

Дещо специфічний погляд на визначену проблематику висловлює О.П. Полінець, в основу класифікації на види покладає природу суб'єкта, об'єкта, функціональну спрямованість контролю, обсяг контролю, час його проведення, завдання,

зміст державного контролю, характер контрольних повноважень і взаємовідносин суб'єктів контролю із підконтрольними об'єктами, стадію здійснення та характер наслідків державного контролю [13, с. 14].

В.М. Гаращук приділяє значну увагу класифікації державного контролю, пропонує поглиблений варіант та детальний аналіз кожного різновиду. Учений виділяє чотири критерії розподілу й відповідні різновиди державного контролю, а саме: 1) органи, які його здійснюють, – контроль органів законодавчої, виконавчої, судової влади, спеціалізованих контрольних органів, органів місцевого самоврядування; 2) сферу діяльності, яка підлягає контролю, – відомчий, міжвідомчий, надвідомчий або позавідомчий контроль; 3) форми його проведення – у вигляді перевірки та ревізії; 4) ступінь втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта – безпосередній, опосередкований [4, с. 10–14]. Автор погоджується з думкою науковця, оскільки основними критеріями ефективності управління державним майном, у тому числі військовим, варто вважати забезпечення законності й дисципліни в цій сфері управління.

Таким чином, мету контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України пропонуємо визначити як забезпечення суб'єктами законодавства України, тобто дотримання сукупності законодавчих та підзаконних актів, які регулюють відносини у сфері управління військовим майном.

Ураховуючи вищевикладене, пропонуємо до завдань контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України віднести такі:

1) забезпечення раціонального використання військового майна;

2) збір та отримання достовірної інформації про дотримання законності у використанні, розпорядженні військовим майном;

3) забезпечення ефективного використання майна військовими формуваннями України за призначенням;

4) виявлення факторів, що сприяють виникненню недоліків у сфері управління військовим майном та розроблення заходів щодо їх усунення;

5) виявлення порушень у сфері управління військовим майном і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

6) притягнення винних до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Сьогодні важливим також є питання визначення поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном. Тому розглянемо її ознаки, до яких можна віднести:

а) мету контрольно-наглядової діяльності – забезпечення додержання суб'єктами управління військовим майном законодавства в цій сфері;

б) завдання – забезпечення реалізації державної політики у сфері раціонального використання військового майна; отримання достовірної інформації про стан дотримання законності у сфері управління військовим майном; запобігання порушення законодавства України у сфері управління майном військових формувань України; своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; розроблення заходів щодо подолання недоліків у сфері управління військовим майном.

Об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України є майно в військових формувань на території України.

Контрольно-наглядова діяльність здійснюється уповноваженими законодавством суб'єктами, які наділені контрольними та наглядовими повноваженнями.

Отже, вищенаведені ознаки контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України у своїй сукупності визначаються як такі, що здійснюються уповноваженими державою суб'єктами, наділені сукупністю контрольно-наглядових повноважень з метою отримання об'єктивної інформації про стан управління військовим майном у відповідній сфері, виявлення причин та умов, що сприяють порушенню законодавства, та усунення порушень у їх діяльності, притягнення винних осіб до юридичної, дисциплінарної відповідальності та забезпечення додержання військовими формуваннями України законодавства у сфері управління військовим майном.

Висновки. Процес реформ у системі військових формувань України, який відбувається сьогодні в державі, завдання створення сучасної системи управління військовим майном зумовлюють необхідність вдосконалення системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності в цій сфері, є необхідним складником забезпечення діяльності та виконання конституційних завдань.

Зокрема, необхідно зазначити про те, що контроль у сфері управління майном військових формувань України є різновидом державного контролю із певною групою властивостей, а саме: об'єкт, суб'єкти, методи, правове регулювання, способи, завдання, які в сукупності зумовлюють можливість класифікаційного розподілу на види, внаслідок чого сприятиме його детальному контролюванню.

Із метою вдосконалення правової науки у сфері управління військовим майном доцільно закріпити на законодавчому рівні, що сприяло б реалізації контрольно-наглядової діяльності в практиці та прозорості взаємовідносин контролюючих суб'єктів.

Однак чинними нормативно-правовими актами регулюються питання, пов'язані з управлінням військового майна в Україні, але проблемні питання правового регулювання як у практичних, так і в теоретичних аспектах контрольно-наглядової діяльності залишаються невирішеними.

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів запропоновано доповнення до чинного законодавства України у сфері контролю управління військовим майном.

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

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] , за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т / ред. колегія: В.Г. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

3. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адмін. право і процес; фінансове право; банківське право» / О.Ф. Андрійко ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 38 с.

4. Гарущак В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посібник]. – Харків : Нац. юрид. академія України, 1999. – 55 с.

5. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185 – V // Відомості Верховної Ради України. – 2006 – № 46. – Ст. 456.

6. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України від 21 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999 – № 48. – Ст. 407.

7. Про Оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 9. – Ст. 106.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.

9. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник]. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

10. Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна Збройних Сил, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1225 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32 – Ст. 1366.

11. Про затвердження Положення з бухгалтерського обліку в Збройних Силах України, затверджено Наказом Міністра оборони України від 21 червня 2007 р. № 363 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 30 – Ст. 138.

12. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / В.М. Плішкін ; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

13. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Олександр Петрович Полінець. – Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

14. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : [монографія] / В.С. Шестак. – Х. : Основа, 2003. – 208 с. – С. 69.