

МЕЛЬНИК О. Г.,ад'юнкт науково-організаційного
відділення*(Військовий інститут**Київського національного університету**імені Тараса Шевченка)*

УДК 342.9.355.6:355.7.623.1/7

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВИМ МАЙНОМ
ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ
ТА ЗАХИСТУ ТАКОГО МАЙНА**

У статті розглянуто таку правову категорію, як управління державною власністю. Більш детально увага автора зупинилася на особливостях правового статусу військового майна, закріпленого на праві оперативного управління за військовими частинами, організаціями, установами Збройних Сил України; досліджено практичні проблеми управління у цій сфері. На основі проведеного дослідження запропоновано шляхи удосконалення правового регулювання управління військовим майном.

Ключові слова: *управління військовим майном, правове регулювання, адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, державна власність, військове майно, охорона власності.*

В статье рассмотрено такую правовую категорию, как управление государственной собственностью. Более подробно внимание автора остановилось на особенностях правового статуса военного имущества, закрепленного на праве оперативного управления за воинскими частями, организациями, учреждениями Вооруженных Сил Украины; исследованы практические проблемы управления в данной сфере. На основе проведенного исследования предложены пути совершенствования правового регулирования управления военным имуществом.

Ключевые слова: *управление военным имуществом, правовое регулирование, административно-правовая охрана, административно-правовая защита, государственная собственность, военное имущество, охрана собственности.*

This article deals with such a legal category as state property management. In more detail, the author drew attention to the peculiarities of the legal status of military property, enshrined in the right of operational management of military units, organizations, institutions of the Armed Forces of Ukraine; practical problems of management in this field are researched. On the basis of the conducted research, ways of improving the legal regulation of military property management have been suggested.

Key words: *military property management, legal regulation, administrative legal protection, administrative legal defense, state property, military property, property protection.*

Вступ. Події останніх чотирьох років наочно продемонстрували, що військова сила продовжує залишатися одним із важливих інструментів державної політики. Але неготовність силових структур, у т. ч. Збройних Сил України (далі – ЗСУ), до оперативних дій, спричинена рядом проблем і слабкою управлінською системою, безвідповідальністю та



неготовністю командирів (начальників) до прийняття рішень, віддання наказів, призвели до нездатності ефективно протистояти російському тероризму і власному сепаратизму як одній із нових форм бойових (воєнних) дій.

Протягом багатьох років військова підготовка полягала у вивченні загальновідомих постулатів організації оборонного бою та наступу, без урахування сучасної специфіки ведення бойових дій. Не зверталось належної уваги на вивчення існуючої законодавчої бази, нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Збройних Сил, інших силових структур і державних органів, та досвіду інших країн щодо організації стабілізаційних дій, протидиверсійної боротьби як у мирний час, так і в умовах надзвичайного стану й особливого періоду.

Тому необхідно заново оцінити рівень реальної підготовки частин і підрозділів ЗСУ, їх органів управління до ефективної протидії сучасним викликам і загрозам, визначитися у пріоритетах напрямків їх підготовки.

Відповідно, одним із основоположних напрямків державної політики має бути побудова стійкої системи державного та військового управління, їх органічного поєднання на основі удосконалення нормативно-правової законодавчої бази.

Управління військовим майном сьогодні законодавчо регулюється державою, але існує потреба удосконалення правового регулювання. Дослідження окремих напрямків управління державним майном здійснювали як вітчизняні науковці – О.М. Арзамасцев, В.Б. Авер'янов, С.М. Братусь, В.В. Говоруха, С.О. Іванов, В.Й. Кісель, П.М. Кондик, С.А. Кочеткова, В.Л. Пількевич, так і зарубіжні вчені – М.І. Богдан, А.В. Вендиктов, Д.М. Генкіна, О.В. Карасса та ін.

У вітчизняній науковій літературі зустрічається виділення специфіки такого виду управління, як управління державною власністю. Але вказане питання розглядалось науковцями переважно в пізнавальному контексті.

Постановка завдання. Дослідження правових основ управління військовим майном і формулювання шляхів удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Результати дослідження. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» управління об'єктами державної власності – здійснення Кабінетом Міністрів України й уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних і суспільних потреб [3].

У свою чергу, Законом України «Про оборону України» визначено, що органами військового управління є Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб ЗСУ, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у ЗСУ та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами й організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації [4].

Так, єдиноначальність як один із принципів будівництва і керівництва ЗСУ, відповідно до Закону України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», полягає в наділенні командира (начальника) всією повнотою розпорядчої влади стосовно підлеглих і покладенні на нього персональної відповідальності перед державою за всі сторони життя та діяльності військової частини, підрозділу і кожного військовослужбовця. Саме тому на командирах (начальниках) лежить обов'язок бути управителем.

Рядом документів вже неодноразово зверталася увага на проблеми саме в цьому напрямку діяльності Міністерства оборони України як головного органу військового управління та всіх ЗСУ. Так, Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 «Про



рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04 березня 2016 р.» затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України. Метою Концепції є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації.

Одним із найефективніших шляхів реалізації зазначеної мети було визначено **створення ефективної системи управління сектором безпеки і оборони** як цілісною функціональною системою.

Подолати зазначені проблеми передбачається шляхом цілеспрямованого реформування та розвитку сектору безпеки і оборони із запровадженням уніфікованої системи планування й **управління ресурсами** на основі сучасних європейських і євроатлантичних підходів, що дасть змогу підвищити його інституційну та структурну збалансованість і створити ефективний комплексний і багатофункціональний державний інструментарій забезпечення національної безпеки.

Рівень забезпечення національної безпеки України залежить насамперед від ефективності функціонування відповідних органів державної влади, чіткого розподілу відповідальності та повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними [1].

Крім того, Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік, затверджену Указом Президента України від 08 квітня 2017 р. № 103/2017, заплановано реформування системи логістики у секторі безпеки і оборони України.

Необхідність здійснення кардинальної реформи системи матеріально-технічного забезпечення у секторі безпеки і оборони України підтверджується досвідом проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей, – зазначається в Концепції. Головною метою реформи є створення єдиної ефективної системи логістики і постачання сил оборони як у мирний час, так і в особливий період для максимально оперативного і належного задоволення потреб сил оборони з централізованою закупівлею матеріально-технічних засобів з урахуванням керівних документів НАТО.

Цілями, які ставить Концепція, є: запровадження уніфікованої системи логістичного забезпечення ЗСУ, інших військових формувань і правоохоронних органів, а також публічних закупівель для складових частин сектору безпеки і оборони України; здійснити перегляд та оптимізацію показників військових, оперативних, стратегічних запасів озброєння та військової техніки, військово-технічного майна та матеріально-технічних засобів, вжити заходів до їх відновлення (модернізації). Крім того, це створення єдиного реєстру озброєння і військової техніки, військово-технічного майна, ракет і боєприпасів та матеріально-технічних засобів, а також автоматизація процесів їх обліку, закупівель і постачання.

На думку В.Й. Кіселя, практичне значення інституту управління військовим майном полягає в тому, що зазначене речове право визначає співвідношення майнових прав військових формувань в Україні з правами держави, встановлення меж їх самостійності у сфері майнових відносин [9, с. 107–110].

Відносини управління, або, як їх ще називають у деякій науковій літературі, «довірчі» відносини, виникають із правовідношення, яке має такий склад – об'єкт, суб'єкт і зміст. Об'єктом виступає відособлене майно. Суб'єктами є власник майна, в нашому випадку – держава, а більш конкретно – КМУ, т. зв. установник управління й управитель – МОУ, а якщо бути більш точними, то це безпосередньо командири (начальники) військових частин, установ та організацій. Управителем, на нашу думку, має бути особа, яка наділена рядом професійних, розумових та інших якостей і в змозі ефективно управляти таким майном.



У контексті питання, що розглядається, важливим аспектом є зіставлення об'єкта управління із суб'єктом управління. Тому суб'єкт управління як власник майна повинен здійснювати контроль за використанням і збереженням переданого в управління майна, безпосередньо або через уповноважений ним орган.

М.І. Богдан зазначає, що «головна мета управління будь-якої системи полягає в забезпеченні сталого розвитку цієї системи, в інтересах відносин їх елементів і пов'язаних із нею інших систем. Що ж стосується державної власності, загальна мета управління полягає в забезпеченні, збереженні, розвитку, а також ефективному функціонуванні та використанні всієї сукупності об'єктів державної власності в загальнодержавних інтересах» [7, с. 135].

З позиції ж забезпечення ефективного управління майном державної власності важливе значення має управлінський аспект, що може здійснюватися не лише адміністративно-правовими, але й іншими правовими й організаційно-технічними засобами.

У ході здійснення управлінської діяльності, що втілюється у відповідних видах адміністративних процедур, перед органами управління нерідко постають питання вжиття заходів охорони та захисту власності. Здебільшого саме ці органи повинні якщо не вжити заходів щодо охорони та захисту власності, то принаймні порушити перед відповідними органами і посадовими особами питання про необхідність вжиття відповідних заходів.

Аналіз норм чинного законодавства свідчить про те, що законодавцем не приділяється належної уваги правовому регулюванню компетенції органів держави та її посадових осіб, які здійснюють управління об'єктами права державної власності, щодо охорони та захисту об'єктів державної власності, не встановлюється відповідних обов'язків і прав державних органів, посадових осіб. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» практично не визначає обов'язків або повноважень суб'єктів управління майном у сфері охорони та захисту державної власності.

Згідно з ч. 3 ст. 13 названого Закону вимоги щодо організації та здійснення заходів охорони об'єктів державної власності визначають спільно відповідні суб'єкти управління та Національна поліція [3].

Так само Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» не визначає обов'язків або повноважень суб'єктів управління майном у сфері охорони та захисту військового майна.

Не містять норм щодо компетенції органів управління стосовно охорони та захисту державної власності Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», а також Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011 «Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 26 листопада 2014 р. № 671, якими регулюються основні засади компетенції органів управління об'єктами державної власності.

Натомість деякі науковці, в т. ч. і О.М. Арзамасцев, управління власністю визнають важливою складовою частиною охорони такої власності. У цьому аспекті, на думку вченого, роль права як засобу охорони власності полягає в забезпеченні правильної організації та ведення господарства, раціонального розподілу, перерозподілу та використання майна, що досягається за допомогою норм державного, адміністративного, цивільного, кримінального права [6, с. 9].

Практика показує, що факти, які свідчать про необхідність вжиття заходів захисту власності, виявляються під час здійснення контролю за наявністю й ефективним використанням майна державної власності, контролю за здійсненням функцій з управління цим майном, обліку державного майна, забезпечення його утримання, його списання та відчуження (на підготовчих етапах або під час здійснення відповідних адміністративних процедур). Вбачається, що у разі виявлення відповідного факту суб'єкт управління державною власністю повинен вжити заходів щодо відновлення порушеного права державної власності, виявлення осіб, винних у порушенні цього права, притягнення їх до відповідальності



(зокрема повідомити правоохоронним органам для вжиття відповідних заходів), забезпечити недопущення порушень надалі.

Таким чином, врегульований нормами адміністративного права механізм управління майном державної власності нерозривно пов'язаний із повноваженнями органів управління цим майном щодо вжиття заходів із його охорони та захисту. Конкретні способи охорони та захисту державної власності врегульовані матеріальними та процесуальними нормами різних галузей права (не лише адміністративного, але й цивільного, господарського, трудового, кримінального та відповідних галузей процесуального права).

У конкретній ситуації орган управління об'єктами державної власності та / або відповідний правозастосовний орган приймають рішення щодо конкретного способу захисту державної власності – подання позову (наприклад, про витребування майна, визнання права власності, відшкодування збитків), порушення кримінальної справи чи відкриття провадження в справі про адміністративні правопорушення, стягнення в установленому порядку шкоди, завданої під час виконання трудових обов'язків, притягнення до дисциплінарної відповідальності, розгляд на колегіях органів управління матеріалів перевірок тощо.

Висновки. Як показало дослідження, від створення та чіткого функціонування системи управління багато що залежить. На основі здійсненого аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Міністерства оборони та ЗСУ, у т. ч. й у сфері управління майном, можна констатувати, що їх діяльність регулюється не лише чинним законодавством України, але й відомчими нормативно-правовими актами, більшість яких дублюються або суперечать один одному. Сьогодні в Україні існує досить розгалужена система нормативно-правової бази для реалізації управління майном. Зокрема, чинними нормативно-правовими актами регулюються питання, пов'язані з організацією та веденням господарської діяльності у військових формуваннях, але проблемні питання правового регулювання як у практичних, так і в теоретичних аспектах управління майном військових формувань України залишаються невирішеними.

На основі вже запропонованих змін до чинного законодавства України у сфері охорони та захисту військового майна, попередніх досліджень автора й аналізу нормативно-правових актів запропоновано знову повернутися до виконання задуманого:

– унормувати та створити єдиний реєстр військового майна (озброєння і військової техніки, військово-технічного майна, ракет і боєприпасів та матеріально-технічних засобів та ін.);

– автоматизувати процеси обліку, закупівель і постачання військового майна;

– визначити орган і закріпити його функції у відповідному нормативно-правовому акті з відновлення, на основі переглянутих та оптимізованих показників військових, оперативних і стратегічних запасів матеріально-технічних засобів.

Крім того, пропонується більш серйозно, скрупульозно підходити до питання комплектування Міністерства оборони України та ЗСУ командирами (начальниками) – «управителями» не тільки військовим майном, але й людськими життями. Прийнятною для нас є практика останніх років перевірки високопосадовців на поліграфі, на т. зв. «детекторі брехні». На наш погляд, перевірки мають піддаватися не лише питання можливості отримувати неправомірну вигоду, а й політичні переконавання, а саме «сепаратистські настрої», розумові здібності та здатність бути управителем.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

2. Про господарську діяльність у Збройних Силах України: Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1076-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1076-14>.

3. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.



4. Про оборону України: Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
5. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1075-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-14>.
6. Арзамасцев А.Н. Охрана социалистической собственности по советскому гражданскому праву. Л., 1959. С. 7–10.
7. Богдан Н.И. Управление государственной собственностью: учеб. пособ. Минск: БГЭУ, 2006. 131 с.
8. Богуцький П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток: монографія. Одеса: Фенікс, 2008. 168 с.
9. Кісель В.Й. Статус військових частин Збройних Сил України як суб'єктів цивільних правовідносин. Університетські наукові записки. 2005. № 3 (15). С. 107–110
10. Кондик П.М. Правове регулювання економічної та господарської діяльності Збройних Сил України. Право України. 2003. № 4. С. 37–41.

ПАШКОВСЬКА М. М.,
студентка магістратури
юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.95 (477)

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

На основі аналізу практичних джерел і наукової літератури визначено поняття, структуру та властивості виконавчого провадження, функціональні особливості органів державної виконавчої служби, а також з'ясовано основні проблеми правового регулювання діяльності останніх.

Ключові слова: державний виконавець, органи державної виконавчої служби, виконавче провадження, основні засади виконавчого провадження.

На основе анализа практических источников и научной литературы определено понятие, структуру и свойства исполнительного производства, функциональные особенности органов государственной исполнительной службы, а также выяснены основные проблемы правового регулирования деятельности последних.

Ключевые слова: государственный исполнитель, органы государственной исполнительной службы, исполнительное производство, основные принципы исполнительного производства.

On the basis of the analysis of practical sources and scientific literature, the concept, structure and properties of executive proceedings, functional features of the bodies of the state executive service were determined, and the main problems of its legal regulation were determined.

Key words: state executor, bodies of state executive service, enforcement proceedings, basic principles of enforcement proceedings.

