

УДК 342.9:351.711.(477)

## НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ УКРАЇНИ

Голоднова Т.С.

Університет державної фіскальної служби України

У статті досліджуються питання, які стосуються напрямків удосконалення законодавства, що регламентує контрольно-наглядову діяльність у сфері управління майном у військових формуваннях України. Зокрема, було проаналізовано різні підходи нормативно-правового забезпечення законності в системі управління військовим майном.

**Ключові слова:** контрольна діяльність, наглядова діяльність, управління військовим майном, елементи забезпечення законності.

**Постановка проблеми.** Ефективність контрольно-наглядової діяльності в сфері управління майном військових формуваннях України безпосередньо залежить від наявності нормативно-правової бази, яка здатна забезпечити правопорядок та законність у даній галузі правовідносин.

Варто зазначити, що на сьогодні існує проблема вдосконалення певних процедур контролю в сфері управління військовим майном та його ефективності і результативності. По-перше, ефективність контролю в сфері управління військовим майном в Україні залежить від виявлення та досконалого вивчення умов та критеріїв. По-друге, дані проблемні питання, пов'язані з суперечностями та прогалинами щодо процедур проведення контролю, які існують в чинному законодавстві України.

Крім того, до вивчення питання удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формуваннях України необхідне комплексне дослідження усіх факторів, які б могли вплинути на розвиток правового інституту, серед яких і є правове регулювання. У зв'язку з цим, виникає необхідність дослідження правових основ контролю, а саме: удосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності та подальше закріплення їх результатів у нормативно-правових актах України.

Отже, актуальність постановки та вирішення зазначеного питання обумовлюється недостатнім рівнем дослідження правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном та його статусу в публічному праві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню щодо забезпечення законності в юридичній науці присвячена певна увага вчених, але необхідно зазначити, що проблема її забезпечення залишається актуальною і на сьогодні. Дослідженням окремих аспектів забезпечення законності в різних сферах державного управління здійснювали як вітчизняні науковці – В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, С.С. Вітвіцький, Ю.П. Битяк, С.О. Іванов, В.І. Кісель, Н.В. Карнарук, В.В. Пахомов, В.Л. Пількевич, О.П. Рябченко, Л.А. Савченко, Т.І. Шапочка, В.С. Шестак, В.К. Шкарупа так і зарубіжні вчені – Д.М. Генкіна, А.П. Гуляєва, К.Е. Ігнатенкова, Ю.М. Козлов, В.В. Лазарев, М.С. Студенікіна, В.С. Чугунов, Я.Б. Яблонська та інші.

**Метою статті** є дослідження сучасного стану законодавства, яке регламентує діяльність у системі управління майном військових формувань України та формування основних напрямків удосконалення в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення ефективного розвитку в сфері управління майном у військових формуваннях України на загальнонаціональному рівні тісно пов'язане з розробкою і практичним запровадженням законодавчої бази у конкретній галузі, однією з яких і є управління військовим майном. Роль управління військовим майном зумовлюється тим, що даний напрямок діяльності військових формувань України дає змогу не лише максимально використовувати наявні у їх розпорядженні матеріальні або майнові ресурси, але й передбачає основу для виконання цілого ряду конституційних функцій у військовій сфері.

Нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України – це, за розумінням автора, сукупність нормативно-правових актів держави, які систематизовані за їх юридичною силою та за сферою впливу з метою регулювання відносин, предмету контролю і нагляду у сфері управління державним (військовим) майном в особі спеціально уповноважених державою органів та посадових осіб.

Нормативно-правову основу здійснення державного контролю (нагляду) у сфері управління майном військових формувань України становлять за юридичною силою: Конституція України, Кодекси України, закони, нормативно-правові акти тощо.

Конституція України від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР, як основний закон України має вищу юридичну силу, крім того, його норми є нормами прямої дії, а всі органи державної влади та посадові особи зобов'язані діяти в межах повноважень, на підставі та у спосіб що передбачені Конституцією України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй [16, ст. 6, ст. 8, ст. 19]. В Конституції України форми парламентського контролю об'єднано короткою формулою в статті 85: «Верховна Рада здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією» [16, ст. 85]. Контроль з боку Президента України – з метою здійснення своїх функцій, у тому числі контрольних, Президент може ство-

ривати необхідні консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби [16, п. 28 ст. 106].

Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV (далі – ГКУ) визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання [17, ст. 1]. ГКУ регулює особливості правового режиму державного майна у сфері господарювання де ч. 2 коментованої статті 141 ГКУ акцентується увага на те, що Кабінет Міністрів України є суб'єктом управління державної власності і здійснюючи управління такими об'єктами п. 18 та встановлюється про здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності і п. 19 коментованої статті 141 ГКУ вказується про те, що Кабінет Міністрів України забезпечується контроль за ефективністю управління об'єктами державної власності [17, ст. 141].

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV (далі – ЦКУ) регулює участь держави у цивільних правовідносинах та відносини власності (книга третя ст. 316-394 ЦКУ), зокрема управління майном, що є у державній власності (ст. 326 ЦКУ), договірні зобов'язання, зокрема управління майном (глава 70 ст. 1029-1045) [19].

Земельний кодекс України від 25.10.2001 року № 2768-III (далі – ЗКУ) є основою державного регулювання земельних правовідносин, в тому числі і земель оборони, проте кодекс не охоплює всіх напрямків, пов'язаних із регулюванням контрольно-наглядової діяльності в даній сфері. Якщо розглянути Главу 32 ЗКУ, дана глава присвячена питанням контролю за використанням та охороною земель [9].

Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X (далі – КУпАП) є законодавчим актом, у якому систематизовано норми, що регулюють правовідносини, пов'язані з адміністративною відповідальністю. КУпАП є складовою частиною національного законодавства України, ґрунтується на нормах Конституції України [14, ст. 1].

Окремо слід відзначити Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАСУ), який визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [15, ст. 1].

До джерел адміністративно-правових норм, якими регламентується контроль у сфері управління майном військових формувань України відносяться законодавчі акти. З метою чіткого упорядкування правового забезпечення порядку здійснення державного контролю у цій сфері автор пропонує закони України та нормативно правові акти систематизувати на три основні групи, а саме:

1. Конституційні закони – уточнюють або продовжують положення Конституції України. У переважній більшості такі закони виступають як нормативні засади управління державним май-

ном та його контроль лише у окремих частинах, пунктах або статтях;

За сферою впливу:

2. Основні закони – як такі, що стосуються безпосередньо контролю та встановлюють правовий режим контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України.

3. Супутні (загальні) закони України як такі, що регулюють відносини, які пов'язані із здійсненням контролю та (або) наглядом у сфері управління державним (військовим) майном та регулюють предмет контрольно-наглядової діяльності у даному напрямку. Такі закони містять як правило, окремі положення, що стосуються сфери контролю та нагляду у даному напрямку.

До законів першої групи законів необхідно віднести:

– Закон України «Про оборону України» від 06 грудня 1991 року № 1932-XII визначає засади оборони України, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони, окреслює пріоритетні напрями при організації процесу підготовки держави до оборони [5].

Закон України «Про Збройні Сили України» від 06 грудня 1991 року № 1934-XII регламентує функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними. У тому числі, ним визначено право управління військовим майном» [6].

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 79-VII визначає, що Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині [7, ч. 6 ст. 21].

Закон України «Про Фонд державного майна України» від 09 грудня 2011 року відповідно № 4107-VI до ч. 1 ст. 1 Фонд державного майна України (далі – ФДМУ) 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 корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належить до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійно-оціночної діяльності [8, ст. 1].

Наведені правові позиції свідчать про те, що в конституційних законах відсутні чіткі норми щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері управління державним майном.

За сферою впливу: Основні закони, на наш погляд, це:

– Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року № 975-IV було прийнято з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та

відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями [10].

Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 року № 116/95-ВР визначає правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності, у тому числі права і обов'язки комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції відповідно до п.п. 7 та 10 ст. 14 [11].

Закон України «Про Рахункову палату» від 02 липня 2015 року № 576-VII, Рахункова палата від імені Верховної Ради України є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави [12] тощо.

За сферою впливу, на наш погляд, до супутніх (загальних) законів та нормативних актів можна віднести такі:

Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV який визначає правовий режим майна, закріпленого за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України (далі – ЗСУ), і повноваження органів військового управління та посадових осіб щодо управління цим майном. З моменту надходження майна до Збройних Сил України і закріплення його за військовою частиною ЗСУ воно набуває статусу військового майна. Облік, інвентаризація, зберігання, списання, використання та передача військового майна здійснюються у спеціальному порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України [4, ст. 3].

Адміністративно-правовими нормами, які містяться в Законах України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII, «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393 /96-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року № 2939-XII, де одним із головних завдань контрольно-ревізійної служби, відповідно до статті 2 зазначеного закону, визначено проведення фінансового аудиту, який полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави [13].

Ведучи мову про нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України, необхідно відзначити і рішення органів судової влади України, які повинні враховуватися суб'єктами контрольною та наглядовою діяльності під час реалізації покладених на них повноважень у даній сфері та постанови Кабінету Міністрів України, Укази Президента України, методики, роз'яснення тощо.

За результатами проаналізованої законодавчої бази у сфері контрольно-наглядової діяльності управління військовим майном України, автор вва-

жає за необхідне запропонувати шляхи вирішення деяких прогалин в системі контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном. Тому, пропонуємо: по-перше, з метою забезпечення належного зберігання або утилізації застарілого військового майна (наприклад, застаріле озброєння, ракетне паливо тощо) створити групу незалежних експертів, з метою об'єктивного визначення стану та подальших напрямків використання надлишкового військового майна.

По-друге, підготувати законодавчу базу (проект закону України або постанову Кабінету Міністрів України) щодо проведення ревізій та паспортизації всього існуючого військового майна. Де за результатами отриманої інформації, експерти мають надати фахові висновки стосовно військового майна та подальшого ним користування, можливо і повернення із незаконного користування).

По-третє, в державі Україна необхідно створити спеціальну аудиторську групу, в склад якої б входили фахівці з Національного антикорупційного бюро України, які могли б встановити все, що втрачено, що залишилося із військового майна та притягнути до відповідальності винних осіб.

По-четверте, створити ефективну систему управління військовим майном України та проведення контролю за такою діяльністю.

Вирішення проблем, що виникають у процесі регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном, потребує подальшого вдосконалення і розвитку нормативно-правової бази, зокрема, внесенням змін і доповнень в чинні закони України, прийняття нових законодавчих актів та інших роз'яснювальних документів, які б спрямовувались на регулювання контрольно-наглядової діяльності.

На думку Погорелова Є.В., до напрямків удосконалення законодавства слід віднести: узгодження проектів нормативно-правових актів, їх належну правову експертизу, новелізація та ревізія чинних нормативно-правових актів, скасування незаконних чинних нормативно-правових актів, офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів, систематизація нормативно-правових актів, тощо [18, с. 22-27]. Автор погоджується з думкою науковця, оскільки в державі на сьогодні існує проблема незавершеності формування нормативно-правової бази розвитку майнових відносин, у тому числі й щодо питань забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань.

Необхідно підкреслити, в практичній діяльності існує потреба повної кодифікації законодавства у цьому напрямку. Сутність правових розбіжностей, які в практичній діяльності ускладнюють реалізацію положень щодо контрольно-наглядової діяльності полягає в наявності значної кількості норм, що мають загальний або декларативний характер. У законах України, які регулюють господарську діяльність Збройних Сил України та інших військових формувань України міститься велика кількість норм, які відсилають до різних нормативних актів чи підзаконних актів. Велика кількість дублювання, що призводить до виникнення суперечностей,

Отже, узагальнюючи досліджені питання та з метою чіткого вирішення практичних проблем контрольно-наглядової діяльності в системі вій-

ськових формувань України в цілому та державі зокрема, забезпечення правового використання військового майна в процесі виконання конституційних обов'язків та завдань, вважаємо за доцільне розробити проект Закону України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном України», яким вславлювалося б основні засади державного контролю в сфері управління військовим майном, регулював суспільні відносини, які виникають у зв'язку з контрольною діяльністю. У необхідно закріпити чіткі поняття контролю, нагляду, перевірки. У проекті закону необхідно сформулювати чітку методику проведення перевірки за управлінням військового майна. Закріпити статтю з метою підвищення кваліфікації контролюючого суб'єкта, у разі виявлення порушення ним законодавства й його діяльності (вимоги до обов'язкового підвищення кваліфікації).

**Висновки.** На сьогодні існує в державі досить розгалужена система нормативно-правової бази в системі управління майном військових формувань України. Проаналізувавши основні напрямки реформування інституту контролю та нагляду за управлінням майном військових формувань

України, потрібно зазначити, під час проведення удосконалення правових засад у даному напрямку, важливо врахувати досвід і практичні спрямування у зарубіжних країнах. Акцентувати увагу не тільки на здобутках, але включити і недоліки, враховуючи економічні, політичні процеси нашої держави. Оскільки, визначення шляхів удосконалення інституту контролю у сфері управління військовим майном та удосконалення нормативної бази у сфері майнових відносин у цій галузі сформулюють модель, яка б забезпечила ефективність і результативність проведення контролю або нагляду. І одним із таких напрямків є удосконалення законодавчої бази, яке повинно ґрунтуватися у детальній регламентації питань нагляду та контролю за управлінням військовим майном в Україні на законодавчому рівні шляхом прийняття законів та внесення доповнень та змін в існуючі. Удосконалення та суттєве оновлення законодавства державного контролю у сфері управління майном військових формувань України повинно відповідати демократичним процесам розвитку адміністративного права і інституту державного контролю.

## Список літератури:

1. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня 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. – С. 30-31.
2. Гарущак В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні – Навч. посібник. – Харків: Нац. юрид. академія України, 1999. – 55 с.
3. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006 – № 46. – Ст. 456.
4. Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21.09.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999 – № 48. – Ст. 407.
5. Закон України «Про Оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 9. – Ст. 106.
6. Закон України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934-XII (в ред. від 05.11.2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. (зі змін. та допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
8. Закон України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 р. № 4107-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 50.
9. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.І. Семченка. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 896 с. – С. 722.
10. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 945-IV (в ред. від 26.10.2014 р.) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.
11. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116 /95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
12. Закон України «Про Рахункову палату» від 02 липня 2015 року № VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
13. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / За заг. ред. Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (зі змін. та допов.) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
16. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.
17. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е вид., перероб. і допов. / За заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини; Кол. авт.: О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 720 с. – Ст. 1.
18. Погорелов С.В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства / С.В. Погорелов // Ученые записки Творческого национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2007. – Т. 20(59), № 1. – С. 22-27.
19. Цивільний кодекс України: Закон України: від 16.01.2003 р., № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

**Голоднова Т.С.**

Університет державної фіскальної служби України

**НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,  
КОТОРОЕ РЕГЛАМЕНТИРУЕТ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ  
ВОЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ УКРАИНЫ**

**Аннотация**

В статье исследуются вопросы, которые относятся к направлениям усовершенствования законодательства, которое регламентирует контрольно-надзорную деятельность в сфере управления имуществом военных формирований Украины. В частности, было проанализировано разные подходы нормативно-правового обеспечения законности в системе управления военным имуществом.

**Ключевые слова:** контрольная деятельность, надзорная деятельность, управление военным имуществом, элементы обеспечения законности.

**Holodnova T.S.**

University of the State Fiscal Service of Ukraine

**BRANCHES OF THE IMPROVEMENT OF LEGISLATION THAT REGULATES  
THE CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF PROPERTY MANAGEMENT  
IN MILITARY UNITS UKRAINE**

**Summary**

The article examines issues relating to areas of improving legislation regulating control and supervisory activities of property management in the military formations of Ukraine. In particular, it analyzes various approaches to ensure legal legitimacy in the management of the military property.

**Keywords:** control activities, supervisory activities, management of military property element of legitimacy.