

УДК 342.9:351.711.(477)

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

## **ОСНОВНІ ФОРМИ ТА ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ**

У сучасних умовах господарювання в системі Збройних Сил України та інших військових формувань України управління військовим майном набуло широкого розповсюдження серед майнових відносин.

Актуальність постановки та вирішення зазначеного питання зумовлена необхідністю формування правових засад щодо порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України.

Проте сьогодні рівень та якість нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України в цілому не відповідає існуючим потребам суспільства і держави. За період проведення військових реформ в Україні в даній сфері накопичилася значна кількість проблем, вирішення яких потребує розробки та впровадження нових форм та методів адміністративно-правового регулювання майнових відносин.

Варто зазначити, що за останні роки окремі складові частини законів із питань управління військовим майном в Україні вичерпали свій законодавчий та регуляторний ресурс і потребують внесення змін змістового характеру. Оскільки існуюча система державного управління військовим майном у державі швидко втрачає свою ефективність, що унеможливує гарантування прав на користування таким майном та дієвий контроль за його використанням, також відсутнє належне наукове забезпечення військової реформи тощо.

В аспекті питання, що розглядається, є недостатній рівень дотримання законодавства, яке регулює використання та охорону військового майна в Україні, наслідком чого є численні факти корупції та хабарництва, зловживання службовим становищем, які в комплексі завдають значної шкоди як суб'єктам, так і об'єктам відносин.

Отже, наявність значної кількості невирішених проблем свідчить про те, що сучасна система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України потребує покращення та суттєвого підвищення її ефективності, що й зумовлює актуальність і важливість наукового дослідження даної проблеми.

Управління військовим майном Збройних Сил України та інших військових формувань на сьогодні, з одного боку, законодавчо регулюється державою, а з іншого боку, існує нагальна потреба

вдосконалення правового регулювання даних відносин.

Наукові дослідження щодо питань порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності в цілому та оборонній сфері зокрема здійснювались як вітчизняними науковцями (В.Б. Авер'яновим, В.Т. Білоусом, В.М. Гаращуком, І.К. Залюбовською, І.В. Зозулею, Р.С. Мельник, М.М. Мікуліною, О.М. Музичуком, В.В. Пахомовим, Г.П. Ситником, А.І. Семенченком, М.В. Сіницькою, В.О. Шамрайом, А.М. Школиком), так і зарубіжними вченими (Д.Н. Бахрахом, В.П. Беляєвим, М.С. Студенікіною тощо).

Мета статті – проаналізувати основні напрямки та сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України.

Визначення особливостей управління майном у військових формуваннях України ще не дістало належного теоретико-правового обґрунтування. У вітчизняній та зарубіжній правовій літературі ці питання розглядаються фрагментарно, у зв'язку із чим особливості такого виду управління залишаються майже недослідженими, єдиний напрямок управління в даній сфері відносин у правовій науці чітко не розмежовується.

Збройні Сили України та інші військові формування в Україні є особливою державною організацією, на яку покладається виконання важливих функцій держави (оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості [10, ст. 17]). Отже, здійснення заходів, які спрямовані на обороноздатність країни, є справою держави. У межах реалізації функцій держави виникає необхідність у функціонуванні спеціальних державних органів із метою здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Головною запорукою досягнення успішного реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України є забезпечення законності у функціонуванні всіх ланок управлінської системи.

Тому актуальність статті зумовлена необхідністю вирішення завдання сучасної юридичної науки – визначення сутності законності в Збройних Силах України та інших військових формувань України, а також встановлення основних напрямків здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України в означеній юридичній системі.

У науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави; принцип державно-правового життя; принцип державного управління; метод державного управління; режим системи відносин; узагальнена мета управління тощо [17, с. 124].

Як зазначає Л.В. Мелех, законність може розглядатися як принцип, метод, режим відповідності, право реалізаційної діяльності всіх суб'єктів права, відповідність положенням Конституції України, законам, які не суперечать їй, підзаконним актам та іншим джерелам права. Законність – це стан суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням і виконанням законів усіма суб'єктами. Отже, дотримання законів забезпечує встановлення законності в суспільстві, а законність, у свою чергу, – їх реалізацію [12, с. 11]. Автор погоджується з таким визначенням законності та її складової частини, оскільки коли сформоване поняття, режим, метод, принципи законності, то це надасть змогу комплексно висвітлити практичну характеристику його застосування.

З метою забезпечення режиму законності використовуються певні способи правового напрямку, основними з яких є контроль, нагляд та звернення громадян тощо

О.С. Лунев пропонує до способів забезпечення законності віднести контроль та юридичну відповідальність [11, с. 145]. Не можна не погодитися з даним баченням, оскільки всі напрямки контрольно-наглядової діяльності повинні поєднувати всі напрямки діяльності в даній сфері, від яких у цілому і залежить розвиток держави.

У теоретичних дослідженнях поняття «контроль» та «нагляд» у сфері управління майном військових формувань України є одним із проблемних питань. Вирішення проблеми в цій сфері ускладнюють різні наукові підходи учених та різні розуміння даних понять.

О.Ф. Андрійко визначає «контроль» як виконання законів і підзаконних актів, управлінських рішень, доцільність їх, дотримання дисципліни органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами. Органи державного контролю діють по відношенню до підпорядкованих об'єктів і таких, що не знаходяться в безпосередньому до них підпорядкуванні. А нагляд – це різновид контролю, завдання якого має свої характерні риси, що дозволяє виділити його як вид контролю. Під час нагляду можуть застосовуватися заходи адміністративного впливу, органи адміністративного нагляду перевіряють дотримання спеціальних правил. На практиці чіткого розмежування немає. Іноді дані терміни вживають як взаємозамінні [2, с. 120].

Контрольно-наглядова діяльність у сфері управління майном військових формувань України передбачає використання контролюючими

суб'єктами певних способів, засобів чи прийомів. Контроль є одним із найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Сутність полягає в тому, що суб'єкти контролю здійснюють облік і перевірку військового формування, а контрольований об'єкт продовжує виконувати покладені на нього завдання і реалізує свої функції.

На думку О.Ф. Андрійко, контрольно-наглядова діяльність передбачає використання контролюючими суб'єктами певних способів, засобів чи прийомів. Зовнішнім виразом контрольної діяльності є відповідні форми контролю [1, с. 25]. Науковець наголошує, що законність проявляється в тому, що всі рішення контролюючих органів повинні відповідати встановленим законом процедурам і формам.

На думку автора, в забезпеченні законності у сфері управління майном військових формувань України та сфері державного управління першочерговим завданням є чітке встановлення компетенції та наділення повноваженнями. У даному напрямку обов'язковою умовою законності повинен бути факт існування нормативно-правової бази, оскільки за умови виникнення прогалин у праві виникає проблема чіткого визначення правового статусу тих чи інших органів виконавчої влади.

Загальнонаукове тлумачення форми завжди поєднується з категорією змісту. На думку М.К. Якимчука, під формою в загальному вигляді слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього оформлення змісту відповідної діяльності. Науковець звертає увагу на те, що аналіз сутності форми контролю можливий через виконання змісту поняття «форма управлінської діяльності», яке тлумачить як зовнішню виявлену дію – волевиявлення посадової особи, здійснене в межах законності та її компетенції для досягнення визначеної управлінської мети [20, с. 229–230].

В.К. Колпаков зазначає, що «...кожен суб'єкт державного управління (орган або посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка дає йому можливість вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам» [8, с. 208].

Є.М. Попович наголошує, що застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається як його компетенцією, так і характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати певний конкретний результат [16, с. 141].

Отже, аналізуючи думки вчених, варто відмітити, що контрольно-наглядова діяльність у сфері управління майном військових формувань України є комплексною діяльністю, оскільки вона базується

на сукупності всіх функцій Збройних Сил України і військових формувань України, які передбачені Конституцією України та чинним законодавством.

Форми державного контролю у сфері управління майном військових формувань України найчастіше визначаються як певні напрямки практичної діяльності органів державної влади, які здійснюють контроль у даному напрямку діяльності.

Узагальнюючи існуючі наукові підходи до визначення поняття «форми контролю», форми контролю у сфері управління військовим майном пропонуємо розглядати як нормативно регламентовані напрямки діяльності посадових осіб або контролюючих органів, які спрямовані на виконання поставлених завдань та досягнення встановлених законом мети та цілей.

У сучасній правовій науці не існує єдиного підходу до визначення «форм контролю». Досліджуючи державний контроль у сучасній Україні, В.С. Шестак говорить про «правові засоби» досягнення цілей контрольної діяльності (що, власне, і складає зміст форми контролю як зовнішнього вияву контрольної діяльності), відносячи до них: статистичні спостереження, бухгалтерську звітність, бухгалтерський облік, звіт, експертизу, аудит, ліцензування, атестацію, реєстрацію тощо [19, с. 69].

На думку В.К. Колпакова, способами дій суб'єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності, можуть бути: видання акта управління, прийняття рішення, вирішення скарги, призначення ревізії, видача дозволу, здійснення контролю, заборона [9, с. 208–209].

Слід погодитися з думкою І.К. Залюбовської, яка зазначає, що форми здійснення державного контролю включають у себе заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, перевірку, експертизу, нагляд за діяльністю підконтрольного, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв тощо [4, с. 13]. Отже, аналізуючи думку вчених, слід відмітити, що здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України є комплексною діяльністю, оскільки така діяльність базується на сукупності всіх функцій військових формувань, які покладені чинним законодавством.

Проаналізувавши наукові підходи щодо основних напрямків здійснення контрольної діяльності, можна виділити певні загальні ознаки, притаманні управлінню майном військових формувань України.

На наш погляд, до основних моментів контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України можна віднести:

1) форми контролю, за допомогою яких суб'єкт контролю здійснює контрольні повноваження у сфері управління майном;

2) методи контролю, мету і завдання, види, предмет контролю, оскільки форми контролю повністю залежать від цих факторів.

Визначена процедура здійснення контролю у сфері управління військовим майном здійснюється контролюючим суб'єктом. Оскільки такі процедури мають бути нормативно врегульовані і дотримані посадовими особами, що проводять такий контроль.

Варто визначити, що форма контрольної діяльності у сфері управління військовим майном в Україні, перш за все, залежить від завдань, мети, предмета та повноважень суб'єкта контролю.

О.М. Музичук до загальних форм контролю, характерних для всіх суб'єктів контролю, пропонує віднести: перевірку, спостереження, опитування, одержання пояснень, моніторинг, нагляд, аналіз матеріалів тощо [13, с. 47].

На думку М.С. Студенікіної, серед ознак контрольних відносин між суб'єктом та об'єктом контролю є втілення контролю в адміністративно-правову форму [18, с. 20]. Даний науковець наголошує, що здійснення контрольної діяльності повинне здійснюватись у рамках визначеного правового аспекту. Тому будь-яка контрольна діяльність у сфері управління майном військових формувань України повинна здійснюватись в передбачених правовими нормами формах та з дотриманням усіх передбачених процедур.

Напрямок та порядок здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України спрямовані на упорядкування відносин у сфері використання військового майна та його обліку, контролю використання тощо.

Варто зазначити, що в системі військових формувань України управління військовим (державним) майном організовується і здійснюється у відповідності з чинним законодавством України, розпорядженнями та Указами Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Збройних Сил України та іншими міністерствами та відомствами. Чинне законодавство України не дає чіткого визначення форм контролю, але виокремлює велику їх кількість у різних галузях правовідносин.

Ключовими нормативно-правовими актами, що безпосередньо визначають і закріплюють конкретні форми контрольної діяльності у сфері управління військовим майном, є Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський кодекс України, Закони України «Про правовий режим майна в Збройних Силах України», «Про управління об'єктами державної власності», «Про основні засади здійснення державного фінансового контро-

лю в Україні», «Про власність», Положення про інвентаризацію військового майна в Збройних Силах України, затверджене Кабінетом Міністрів України від 03.05.2000 № 748, Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання в Збройних Силах, затверджене постановою Кабінетом Міністрів України від 04.08.2000 № 1225 тощо.

У Законі України «Про державну контрольно-ревізійну службу України» зазначається, що державний фінансовий контроль здійснюється через проведення державного фінансового аудиту, перевірку державних закупівель та інспектування [7].

Розглянемо види контролю та нагляду у сфері управління майном військових формувань, взявши за основу класифікацію контролю та нагляду в державному управлінні (за періодами проведення: попередній, поточний, наступний, повторний; за змістом контрольно-наглядової діяльності).

Отже, узагальнюючи досліджені основні нормативно-правові акти, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері управління майном, можна констатувати, що в теорії існує велика кількість форм контрольно-наглядової діяльності, що реалізується в різних сферах правовідносин. Зазначимо, що кожна з форм має свої особливості застосування, що у своїй сукупності спрямовуються на реалізацію поставлених завдань контролю з управління військовим майном та досягнення ним встановленої мети контрольно-наглядової діяльності в галузі суспільних відносин військових формувань України.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що наведені напрямки, які є основою розмежування понять контролю та нагляду, взагалі відображають певні характеристики вказаних понять.

На нашу думку, контрольна діяльність у сфері управління майном військових формувань України має самостійний, багатоаспектний напрямок, який дозволяє розглядати його як окремих правовий інститут адміністративно-правового складника. Тому контрольно-наглядову діяльність у даній сфері можна виділити як різновид державного контролю, що поєднує ознаки загального напрямку (здійснення контролю державними органами або службовими особами, оперативність, профілактична спрямованість) та специфічного напрямку, а саме: 1) об'єкт – майно військових формувань України (державне); 2) наявність системи суб'єктів державного контролю за управлінням військового майна (Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України та регіональні відділення чи представництва, органи фіскальної служби України, суди тощо); 3) правові засади контрольно-наглядової діяльності передбачені в численних нормативно-правових актах різної юридичної сили, де положення мають узагальне-

ний або суперечливий характер, що ускладнює практичну діяльність реалізації даного різновиду контролю.

Тому поняття контролю у сфері управління майном військових формувань України та засади його здійснення необхідно закріпити в окремій частині нормативно-правового акту, з метою усунення нормативної регламентації, яка існує на сьогодні.

### Література

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. – 42 с. – С. 25.
2. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис... доктора юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – С. 378.
3. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дисс. на соиск. ученой степени д.ю.н. : спец. 12.00.14. «Административное право; финансовое право» / В.П. Беляев ; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2006. – С. 55.
4. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні / І.К. Залюбовська. – Одеса : Юридична література, 2003. – 104 с. – С. 13.
5. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185- V // Відомості Верховної Ради України. – 2006 – № 46. – Ст. 456.
6. Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21.09.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999 – № 48. – Ст. 407.
7. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26.01.1993, № 2939- XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993 – № 13. – с. 110. – ч. 2 Ст.2.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. – С. 208.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. – С. 208–209.
10. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.
11. Лунев А.Е. Социалистическая законность и государственная дисциплина // А.Е. Лунев. – М. : «Наука», 1975. – 432 с.
12. Мелех Л.В. Законність у правозастосовній діяльності : автореферат дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л.В. Мелех ; Львівський державний ун-т внутрішніх справ. – Л., 2010. – 20 с.
13. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О.М. Музичук // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1. – С. 47.
14. Наказ Міністерства оборони України № 275 від 24.05.2016 «Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства оборони України».
15. Положення про інвентаризацію військового майна у Збройних Силах України від 03.05.2000 № 748.

16. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Є.М. Попович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 192 с. – С. 141.

17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 623 С.

18. Студеникіна М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М.С. Студеникіна. – М. : Юридическая литература, 1974. – 159 с. – С. 20.

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

20. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика / М.К. Якимчук. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с. – С. 229–230.

#### Анотація

**Голоднова Т. С. Основні форми та порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України.** – Стаття.

У даній статті розглянуто поняття та досліджено основні форми та порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном у військових формуваннях України. Зокрема, було проаналізовано різні підходи до визначення поняття «контрольна діяльність». Визначено зміст діяльності суб'єктів контролю та проаналізовано основні напрямки їх контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України.

**Ключові слова:** управління військовим майном, контроль, нагляд, суб'єкти контролю.

#### Аннотация

**Голоднова Т. С. Основные формы и порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере управления имуществом военных формирований Украины.** – Статья.

В данной статье рассмотрено понятия и исследованы основные формы и порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере управления имуществом военных формирований Украины. Были проанализированы различные подходы к определению понятия «контрольная деятельность». Определено содержание деятельности субъектов контроля, проанализированы основные направления их контрольной деятельности в сфере управления имуществом военных формирований Украины.

**Ключевые слова:** управление военным имуществом, контроль, надзор, субъекты контроля.

#### Summary

**Golodnova T. S. Basic forms and order of realization of control –observatory activity in the field of property management of soldiery formings in Ukraine.** – Article.

In this article a concept and investigational basic forms and order of realization of the control-observant activity in the field of property management in the soldiery formings in Ukraine are considered. In particular, the different ideas of the term «control activity» were analysed. The content of the activity of subjects and basic directions control in the field of property management of the soldiery formings of Ukraine were determined.

**Key words:** military property management, control, supervision, control subjects.