

Основні принципи здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України

The basic principles of the control activities in the sphere of management of property of military forces of Ukraine

Тетяна Голоднова

Ключові слова:

режим законності, управління військовим майном, принципи управління, правове регулювання.

Key words:

rule of law, military property control, management principles, legal regulation.

Постановка проблеми. Збройні Сили (далі – ЗС) України та військові формування в Україні є особливою державною організацією, на яку покладається виконання важливих функцій держави – оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності¹. Отже, здійснення заходів, спрямованих на обороноздатність країни, є справою держави.

Актуальність постановки та вирішення зазначеного питання зумовлена необхідністю формування правових засад у сфері контрольної-наглядової діяльності й удосконалення загальних її принципів.

Державний контроль за управлінням майном у військових формуваннях України передбачає наявність загальних принципів і напрямів, що забезпечують вплив суб'єктів управління на об'єкти управління. Крім того, діяльність суб'єктів, які наділені контрольними повноваженнями, зумовлена певними вимогами дотримання правил і процедур під час здійснення наглядової діяльності.

У зв'язку з цим актуальність статті зумовлена необхідністю вирішення завдання юридичної науки – визначення сутності законності в системі управління військовим майном, а також установа основних принципів цього юридичного напрямку в зазначеній юридичній системі.

Стан дослідження проблеми. Сьогодні жодним законодавчим актом України юридично не встановлено й не закріплено переліку принципів та основних засад щодо організації й здійснення контрольної діяльності за управлінням майном військових формувань України. Не передбачено таких принципів і спеціалізованими законодавчими актами в цій сфері.

Як свідчить практична діяльність ЗС України, управління військовим майном – це діяльність суб'єктів управління з метою реалізації завдань і досягнення поставлених цілей, що потребують механізму їх здійснення, які включають сукупність принципів, засобів і методів.

Натепер це вимагає вироблення обґрунтованих загальних принципів, з одного боку, а з іншого – існує нагальна потреба вдосконалення правового регулювання цих відносин і визначення надалі в нормативно-правовому акті.

Наукові дослідження питань основних принципів здійснення контрольної діяльності щодо управління майном загалом здійснювалися як вітчизняними науковцями, такими як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, А.П. Герасимов, І.П. Голосніченко, А.П. Заєць, О.В. Зайчук, Л.М. Кононенко, Г.І. Леліков, О.П. Литвин, В.Я. Малиновський, О.Ф. Скакун, так і зарубіжними науковцями, такими як С.С. Алексєєв, В.С. Афанасьєв; сучасними вченими, таким як Н.В. Карнарук, О.О. Кравчук, В.В. Круглов, Н.М. Мельтюхова, Н.М. Тихоненко, Т.І. Шапочка та інші науковці.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Мета статті – розкрити зміст основних принципів здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном у військових формуваннях України, в тому числі питання організації відносин у цій сфері, та вказати на проблеми їх реалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Визначення особливостей основних принципів контрольної діяльності у сфері управління майном у військових формуваннях України ще не має належного теоретико-правового обґрунтування. У вітчизняній і зарубіжній правовій літературі ці питання розглядаються фрагментарно, у зв'язку з чим особливості такого виду управління залишаються майже недослідженими, єдиного напрямку управління у сфері забезпечення відносин військового майна в правовій науці чітко не розмежовується. У контексті питання, що розглядається, важливим аспектом основних принципів повинен бути їх обов'язковий характер і те, що вони мають поширюватися на всіх учасників правовідносин у сфері управління військовим майном в Україні.

Що ж стосується основних принципів у сфері управління військовим майном, то ці принципи в аспекті правового та адміністративного регулювання у вітчизняній правовій літературі не вивчалися, тому ця проблема розглядається в новому напрямі. При цьому гостра необхідність належного управління майном у цій галузі зумовлюється тим, що майно ЗС України є державним і має статус військового зі стратегічним значенням для економіки та безпеки держави.

Конституцією України й Законом України «Про управління об'єктами державною власністю» визначено правові основи управління об'єктами державного майна, коло суб'єктів і їхні повноваження щодо управління майном².

До суб'єктів управління майном військових формувань України належать Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Міністерство оборони України, міністерства та інші органи центральної виконавчої влади України.

Крім того, важливу роль у цій сфері відіграє Фонд державного майна України, зокрема в управлінні військовим майном виконує повноваження, спрямовані на забезпечення ефективного використання майна військових формувань³. Причому цією статтею міністерства та інші органи виконавчої влади визначаються як «уповноважені органи управління».

Основне значення принципів у сфері управління військовим майном полягає в тому, що вони визначають правовий зміст, практичну організацію й функціонування військових формувань України. З іншого боку, всі основні процеси управління регулюються переважно державою за допомогою Міністерства оборони України та інших суб'єктів управління таким майном. Тому принципи, на яких ґрунтується діяльність військових формувань в Україні, мають винятково важливе значення для ефективного розвитку ЗС України.

В аспекті питання, що розглядається, зауважимо, що зі зміною моделі військового формування в державі в процесах його реформування змінюватимуться та доповнюватимуться й принципи з метою ефективного забезпечення та виконання поставлених державою завдань і цілей.

Водночас у практичній площині управління майном ЗС України проблема принципів нині часто ігнорується, багато перетворень і модернізацій здійснюється суб'єктивно. Варто погодитися з висновком О.Ф. Андрійко, яка наголошує на тому, що принципи є «однією з умов ефективності контрольної діяльності та належної спрямованості на виконання її завдань»⁴.

Принципи (від лат. *principium* – початок, виникнення, основа, першоджерело) – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи інструкцій⁵.

Принципи – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом) тощо⁶.

² Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 48.

³ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О.Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 42 с. – С. 11.

⁵ Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – С. 576.

⁶ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О.Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 390 с. – С. 110.

У Словнику української мови принцип визначено як основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці⁷.

Варто зазначити, що в теорії права виокремлюються такі види принципів, як принцип права, принцип правотворчості, принцип демократії, принцип організації та діяльності державного апарату, принцип юридичної відповідальності тощо⁸. Погоджуючись із науковими твердженнями щодо принципів, необхідно виділити із загальновідомих принципів принцип законності, який, у свою чергу, ділиться на певні підпринципи (різновиди).

Як зазначає О.Ф. Скакун, «принцип законності – це як відправні засади, незаперечні засадні вимоги, які лежать в основі формування норм права і висуваються до поведінки учасників правових відносин», до таких принципів належать верховенство закону щодо всіх правових актів; єдність розуміння й застосування законів на всій території їх дії; недопустимість протиставлення законності й доцільності; невідворотність відповідальності за правопорушення; зумовленість законності режимом демократії⁹. Автор погоджується з думкою науковця, оскільки категорія «принципи» є багатозначним поняттям. Змістовність принципу законності потрібно вважати як загальнообов'язкові вимоги, що, у свою чергу, формулюють ідею й мету контролю. Такі принципи виконують регулятивну функцію, безпосередньо впливають на результат контрольної діяльності.

Науковці адміністративного напрямку називають різні класифікації, групи та види принципів контролю й нагляду. На думку Ю.П. Битяка, принципами контролю є такі:

- 1) універсальність – контроль має охоплювати всі ділянки;
- 2) систематичність – контроль проводиться час від часу, за певною схемою не одноразово, а постійно;
- 3) безсторонність, що досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах;
- 4) реальність – забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих контролерів;
- 5) дієвість, результативність, що передбачає швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання причинам правопорушення, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення та притягнення винних до відповідальності;
- 6) гласність, що дає змогу, а в деяких випадках є обов'язковим доведення результатів контролю до відома зацікавлених органів¹⁰.

О.Ф. Андрійко до принципів контролю зараховує законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, а також прозорість його здійснення¹¹. На думку автора, наведені класифікації принципів контролю всебічно та в повному обсязі охоплюють усі напрями здійснення контрольної діяльності.

Як слушно зазначають В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, існують не принципи, а вимоги контрольної діяльності, а саме: контроль має проводитися згідно з підзаконними актами, тобто контроль має здійснюватися тільки в межах конкретних нормативних приписів; систематичні, мають регулярний характер; своєчасні, що значно підвищує її ефективність; усебічні, тобто охоплюють найважливіші питання, поширюються на всі служби і структури підконтрольних органів; глибокі, тобто перевірки мають підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати в роботі, а й ті, що мають гарні результати; об'єктивні, тобто виключати упередженість; гласні, тобто його результати мають бути відомі тим, хто підлягав контролю; результативні, мати дієвість і результат¹². На основі принципів контрольної діяльності організовується процес управління військовим майном, тобто продумана й обґрунтована впорядкованість дій із контрольних функцій, вибору методів, прийомів тощо.

⁷ Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; ред. колегія І.К. Білодід (гол.), А.А. Бурячок, В.О. Винник та інші. – К. : Наукова думка, 1976. – Т. 7. – 1976. – С. 693.

⁸ Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші ; за ред. В.В. Копейчиков. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с. – С. 160.

⁹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консул, 2001. – 656 с. – С. 448–450.

¹⁰ Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. – С. 241.

¹¹ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О.Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999 – 390 с. – С. 36.

¹² Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – С. 525.

Автор пропонує поділити принципи на загальні принципи та спеціальні. Розглянемо докладніше загальні принципи здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України:

Принцип законності (верховенства права), який варто розглядати як обов'язковість процесуальної діяльності контролюючих органів у межах законних повноважень. Цей принцип передбачає правову природу контролю за управлінням військовим майном.

Принципи охорони військового майна, якими є забезпечення охорони майна військових формувань України як національного майна; використання майна за призначенням; ведення обліку, зберігання, списання такого майна (Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах», Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах» від 04.08.2000 № 1225).

Принцип об'єктивності, звертаємо увагу на те, що сутність запропонованого принципу полягає в тому, що під час проведення контрольної діяльності суб'єктами контролю повинна підтримуватись об'єктивність і неупередженість.

Принцип рівності під час контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань перед законом вимагає рівності перед законом, відсутності будь-яких привілеїв одного об'єкта контрольної діяльності над іншими.

Принцип відповідальності контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України перед державою або перед підконтрольною структурою є результатом дотримання вимог, які передбачені вищевказаними принципами, оскільки порушення кожного із цих принципів передбачає різні види примусу, а також відповідальність суб'єктів, які наділені повноваженнями контролю у сфері управління військовим майном.

Спеціальні принципи контрольної діяльності у сфері управління військовим майном, особливості яких полягає в тому, що вони характерні для всіх видів контролю, незалежно від об'єкта, предмета й суб'єкта. До таких видів принципів пропонуємо зарахувати такі:

Принцип дослідження означає, що контрольна діяльність у сфері управління майном військових формувань повинна відповідати певному рівню сьогодення. Дослідження передбачає використання суб'єктами, які наділені повноваженнями контролю, практичних або наукових напрацювань, що під час проведення підготовки до контрольних заходів можуть бути корисними.

Принцип планування контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України полягає в плануванні об'єкта контролю, суб'єкта контролю (хто з уповноважених фахівців проводить контроль і який підрозділ буде здійснювати контрольні повноваження).

Принцип системності полягає в тому, що проведення контролю в сфері управління військовим майном є неодноразовим заходом контролю, а систематичним (постійним), в процесі контрольної діяльності передбачає застосування різних видів, форм і методів здійснення контролю.

Принцип професійності контрольної діяльності у сфері управління військовим майном передбачає відповідну підготовку суб'єкта контрольних повноважень щодо проведення контролю, досвід проведення контролю.

Принцип оперативності контрольної діяльності у сфері управління військовим майном полягає в законному реагуванні на виявлені або повідомлені правопорушення у сфері управління майном. Дотримання цього принципу вказує на швидке усунення порушень.

У результаті аналізу принципів контролю у сфері управління військовим майном в Україні можна визначити таку ознаку, як взаємопов'язаність принципів контрольної діяльності.

Отже, принципи контролю у сфері управління військовим майном надзвичайно важливі для організації та функціонування військового формування України. Правове встановлення принципів контролю управління зумовлює стабільність функціонування військового формування, стійкість державно-правового регулювання відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про управління військовим майном.

Отже, пропонуємо таке визначення: принципи контролю за управлінням військового майна в Україні – це основні положення, норми поведінки, які регулюють відносини у сфері управління військовим майном, сформульовані у правовій формі, на підставі чого функціонує апарат управління військового формування України.

Підсумовуючи викладене, можемо зазначити, що на основі принципів контрольної діяльності у сфері управління організовується процес впорядкованості дій виконання управлінських функцій, прийомів і методів. Загальні принципи у сфері управління майном Збройних Сил України можна класифікувати так:

- конституційні принципи (зумовлені положеннями Конституції України та відповідних законодавчих актів України);
- організаційні принципи (визначають специфічні відносини суб'єктів управління щодо військового майна);
- принцип відповідальності (невідворотне застосування державного примусу до суб'єктів управління, які вчинили правопорушення);
- принцип дотримання верховенства прав і свобод людини та громадянина;
- принцип ефективності й цільового використання об'єктів державної власності.

Аналіз змісту перелічених принципів указує на те, що в процесі вивчення та дослідження необхідно врахувати засади, на яких мають ґрунтуватися зміни до Закону України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України». Тому першочерговим завданням в організації принципів контрольної діяльності у сфері управління майном у військових формуваннях України є розв'язання проблем за допомогою впровадження ведення реєстру звітності об'єктів військового майна за спеціальною формою заповнення й ведення. Це має вдосконалити подальший порядок здійснення обліку військового майна та контролю за його використанням і збереженням.

Висновки. Отже, висвітлені питання потребують подальшого дослідження з унесенням відповідних змін до нормативно-правових актів України й подальшим впровадженням принципів у діяльність Збройних Сил України та інших військових формувань.

Пропонуємо принципи здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України визначити як основні ідеї (пропозиції), положення, вимоги тощо, які повинні бути обов'язковими для виконання всіма суб'єктами контрольних повноважень і стосуються всіх форм, методів і правових умов її здійснення.

Анотація

У статті висвітлено систему і зміст принципів контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України.

Summary

This paper describes the system and the content of the principles of control and supervision in the sphere of management of property of military forces of Ukraine.

Використана література:

1. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О.Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 42 с. – С. 11.
2. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О.Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 390 с. – С. 36.

3. 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. – С. 241.
4. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук ; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 412 с. – С. 151.
5. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принципи : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С.П. Головатий ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – С. 27.
6. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання : [монографія] / Н.В. Гудима. – Черкаси, 2011. – С. 253–254.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та інші ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші] ; за ред. В.В. Копейчиков. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – С. 525.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Контролинг как инструмент управления предприятием / под ред. Н.Г. Данилочкиной. – М. : Экономикс, 1998. – 412 с. – С. 82.
12. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
13. Про господарську діяльність у Збройних Силах України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48.
14. Про Збройні Сили України : Закон України від 05.10.2000 № 219-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48.
15. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 1.
16. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 48.
17. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32.
18. Погребняк С.П. Основоположні принципи права : автореф. ... дис. докт. юрид. наук / С.П. Погребняк ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – С. 27.
19. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консул, 2001. – 656 с. – С. 448–450.
20. Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; ред. колегія І.К. Білодід (гол.), А.А. Бурячок, В.О. Винник та інші. – К. : Наукова думка, 1976. – Т. 7. – 1976. – С. 693.
21. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.М. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5. – 2003. – С. 110.

Тетяна Голоднова,

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