

УДК 342.95

Л.О. Мойсей,
кандидат юридичних наук

ВІЙСЬКОВЕ МАЙНО ЯК ПРЕДМЕТ КОРУПЦІЇ ЧИ ЗНАРЯДДЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено проблемам, що виникають під час адміністративно-правового регулювання режиму військового майна в Україні, його місця в забезпеченні національної безпеки країни. Розглянуто сутність військового майна та наслідки відсутності уніфікованого поняття в контексті нормативно-правових актів у сфері регулювання правового режиму, пов'язаного із діяльністю, що охоплює його застосування у збройних силах. Окреслено шляхи подолання (мінімізації) корупційних діянь, що несуть загрозу для інтересів держави в контексті обліку, використання, списання та утилізації військового майна. Визначено особливості правового режиму військового майна, досліджено законодавчі вимоги щодо його обліку, використання, списання та утилізації, а також визначено прогалини та недоліки законодавства в цій сфері. Надано практичні рекомендації щодо усунення законодавчих прогалин з метою підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання режиму військового майна.

Ключові слова: військове майно, збройні сили, оперативне управління, адміністративно-правові норми, корупція, національна безпека країни.

Статья посвящена проблемам, возникающим в процессе административно-правового регулирования режима военного имущества в Украине, его места в обеспечении национальной безопасности страны. Рассмотрены сущность военного имущества, а также последствия отсутствия унифицированного понятия в контексте нормативно-правовых актов в сфере регулирования правового режима, связанного с деятельностью, которая охватывает его применение в вооруженных силах. Определены пути преодоления (минимизации) коррупционных деяний, несущие угрозу для интересов государства в контексте учета, использования, списания, а также утилизации военного имущества. Начерчены особенности правового режима военного имущества, исследованы законодательные требования по его учету, использованию, списанию, а также утилизации, определены пробелы и недостатки законодательства в этой сфере. Даны практические рекомендации по устранению законодательных пробелов, с целью повышения эффективности административно-правового регулирования режима военного имущества.

Ключевые слова: военное имущество, вооруженные силы, оперативное управление, административно-правовые нормы, коррупция, национальная безопасность страны.

Paper is devoted to the issues arising in the process of administrative and legal regulation of the military property regime in Ukraine, its place in ensuring the national security of the country. The essence of military property and the consequences of the lack of a unified concept in the context of normative legal acts in the field of regulating the legal regime related to the activity, covering its use in the armed forces, is considered.

The ways of overcoming (minimizing) corruption acts, which threaten the interests of the state in the context of accounting, use, cancellation and disposal of military property, are outlined. The features of the legal regime of military property are determined, legislative requirements for its registration, use, cancellation and utilization are investigated, as well as the gaps and shortcomings of legislation in this area are determined. Practical recommendations for the elimination of legislative gaps have been given, in order to increase the effectiveness of administrative and legal regulation of the military property regime.

Keywords: *military property, armed forces, operational management, administrative law, corruption, national security of the country.*

Традиційно розгляд будь-яких процесів, що мають здатність виникати в різних сферах, пов'язаних за своєю сутністю переважно із забезпеченням функціонування встановленого ними ж порядку, розпочинається зі з'ясування понять самого предмета, що містить у собі, як правило, певні особливості.

Такі процеси регламентовані різними галузями законодавства, серед яких важливе значення мають, звичайно ж, акти адміністративно-правового регулювання, оскільки саме їм належить визначати правові засади управління будь-яким предметом.

Не є винятком і предмет нашого дослідження – військове майно, його складові та проблеми, що виникають у процесі теоретичного та практичного осмислення його сутності та призначення. Інколи військове майно є об'єктом правопорушень, наповнених корупційними складовими, зокрема, це стосується його використання уповноваженими на те суб'єктами.

Цікавим є те, що така експлуатація військового майна здійснюється у спосіб, що охоплює собою процес застосування недосконалості норм чи неврегульованості такими суспільних відносин, що виникають під час його використання.

Правовий режим військового майна так само включає в себе процеси, пов'язані з його обліком, використанням, списанням та утилізацією, а також здійсненням контролю за названими процесами. Такі процеси охоплюються різними галузями законодавства, зокрема адміністративною, цивільною, фінансовою, кримінальною, серед яких важливе значення, як уже зазначалося вище, мають акти адміністративно-правового регулювання.

Аналіз функціонування такого майна в площині різних галузей законодавства дає змогу не лише визначити певні недоліки та суперечності в розумінні його сутності, але й надати практичні рекомендації щодо їх усунення з тим, щоб підвищити ефективність адміністративно-правового регулювання режиму військового майна, чим попередити та мінімізувати корупційні ризики, саме мінімізувати, а не побороти, що є процесом динамічним.

Інакше кажучи, правовий режим військового майна має передбачати певний порядок правового регулювання, який забезпечується державою через процес поєднання залучених для його здійснення способів, методів та принципів регулювання встановленого законодавством порядку.

Станом на сьогодні більшість питань, пов'язаних із удосконаленням адміністративно-правового регулювання режиму військового майна, не вирішено, так само залишаються невирішеними проблеми теоретичного та практичного характеру, не розроблено напрями вдосконалення законодавства у цій сфері. Науково-теоретичне підґрунтя у цій галузі складають роботи таких вчених: С.М. Алфьорова, В.Р. Баккала, Е.Г. Бойченка, С.В. Ващенко, І.О. Гайдамака, С.О. Іванова, В.К. Колпакова, О.Л. Копиленка, І.В. Логінова, М.А. Мовчана, І.С. Розанова, М.З. Рома-

нюка, В.М. Рудика, С.В. Рябчука, С.Г. Стеценка, І.О. Соколова, Є.Ф. Шамсунова, Е.О. Шевченка, В.С. Щербини та інших.

Розширенню засад дослідження запобігання і протидії корупції сприяють праці сучасних українських науковців, зокрема Л.І. Аркуша, С.М. Алфьорова, Л.В. Багрій-Шахматова, А.В. Гайдука, Д.Г. Заброди, Р.А. Калюжного, В.С. Лукмського, М.І. Мельника, О.О. Онищука, С.С. Рогульського, В.Я. Тація, Р.М. Тучака та інших.

Проте проблему, пов'язану саме із правовим режимом військового майна, його експлуатацією уповноваженими на те суб'єктами, запобіганням вчиненню корупційних діянь у цій сфері, вичерпаною аж ніяк не можна вважати.

Це зумовлює потребу дослідження теоретичних та практичних аспектів питань правового режиму військового майна в умовах сьогодення, його місця та ролі в системі заходів, що вживаються для протидії корупції саме у сфері національної безпеки України.

З огляду на це, *мета статті* полягає в тому, щоб на основі аналізу сучасних наукових підходів, а також чинного законодавства визначити чинники, що можуть вплинути на його формування, та визначити процеси, що позначаються на практиці його застосування.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України” військове майно – це державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України. До військового майна належать будинки, споруди, передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, пально-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо [1, с. 407].

На перший погляд перелік військового майна, що законодавець відносить до майна, яке закріплене за військовими частинами (установами, організаціями), є достатнім для виконання завдань, що покладені на Збройні Сили України згідно з конституційними положеннями та Законами України “Про оборону” [2, с. 106], “Про Збройні Сили України” [3, с. 108] та іншими нормативно-правовими актами.

Проте це лише на перший погляд. На нашу думку, до переліку військового майна, що може бути передано для оперативного управління військовими частинами, враховуючи вимоги, що висувуються сьогоденням, слід також включити: *грошові кошти (активи)*, що можуть накопичуватися від здійснення господарської діяльності Збройними Силами України в контексті Закону України “Про господарську діяльність Збройних Сил України” [4, с. 408]; *земельні ділянки*, що перебувають у державній власності, а повноваження щодо прийняття рішень про зміну їх цільового призначення, вилучення (викуп) або відчуження з державної власності для всіх потреб належать до компетенції Кабінету Міністрів України в контексті правового регулювання цієї сфери положеннями Земельного кодексу України [5, с. 27], “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” [6, с. 472], “Про землеустрій” [7, с. 282], “Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень” [8, с. 553]; *лісові масиви*, що перебувають у використанні спеціально створених для цієї мети військових лісових господарств, що застосовують у своїй діяльності положення Лісового кодексу України [9, с. 99], Закону України “Про використання земель оборони” [10, с. 209].

Віднесення до переліку військового майна зазначених об'єктів надасть можливість удосконалити механізми державного управління останніми, у тому числі землями оборони, і підвищення контролю за ефективністю їх використання та, як наслідок, запобігти виникненню негативних процесів під час його експлуатації.

Перелік рухомого та нерухомого майна, яке віднесено законодавцем до категорії військового, є не тільки невичерпним, а й не повністю сумісним із діяльністю, яку станом на сьогодні мають можливість здійснювати збройні сили, зокрема суб'єкти, в оперативне управління яких передається майно відповідно до законодавчого переліку, а це військові частини (установи), органи військового управління (командування, з'єднання), Збройні Сили України та інші.

Очевидно, що для правового режиму військового майна визначальним є право оперативного управління таким майном. З погляду загального розуміння право оперативного управління є речовим правом суб'єкта господарювання, який здійснює некомерційну діяльність, тобто самостійну систематичну господарську діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку.

Змістом права оперативного управління при цьому є повноваження щодо володіння, користування і розпорядження майном, закріпленим за суб'єктом господарювання власником (або уповноваженим ним органом). Проте реалізація зазначених повноважень здійснюється у межах, встановлених законодавством, а також власником майна (уповноваженим ним органом).

Особливості ж оперативного управління, які застосовуються до військового майна, є визначальними з погляду його обліку, використання, списання та утилізації, а також здійснення контролю за названими процесами. Насправді оперативне управління військовим майном є нічим іншим, як використання його за призначенням Збройними Силами відповідно до положень законодавства в межах визначених завдань та повноважень.

Зрештою, оперативне управління військовим майном в умовах здійснення господарської діяльності виходить за межі самого предмета військового майна, його використання винятково у військових цілях для захисту територіальної цілісності країни, при цьому перелік такого майна за своєю сутністю відповідає виключно використанню його в умовах ведення військових (бойових) дій.

З огляду на це, необхідно зауважити, що положення Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України” (стаття 1) щодо віднесення майна до категорії “військове майно” не охоплюють за своїм змістом усієї повноти кваліфікації положень статей 410 (викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем), 411 (умисне знищення або пошкодження військового майна), 412 (необережне знищення або пошкодження військового майна), 413 (втрата військового майна) Кримінального кодексу України [11, с. 131].

Зокрема, ст. 410 Кримінального кодексу України відносить до військового майна зброю, бойові припаси, вибухові, інші бойові речовини, засоби пересування, військову та спеціальну техніку, ст. 411 – зброю, бойові припаси, засоби пересування, військову та спеціальну техніку, ст. 412 – зброю, бойові припаси, засоби пересування, військову і спеціальну техніку, ст. 413 – зброю, бойові припаси, засоби пересування, предмети технічного постачання.

Водночас ст. 1 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України” віднесено до категорії військового майна будинки, споруди,

передавальні пристрої, всі види озброєння, бойову та іншу техніку, боєприпаси, пально-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку.

Очевидно, що є певні відмінності між визначенням переліку майна, віднесеного до категорії військового спеціальним законодавством, у цьому випадку законом та кримінальним законодавством, кримінальним кодексом.

Зрештою, доцільно зазначити, що положення спеціального і кримінального законів містять значення “тощо” та “інше військове майно”, що дає можливість кваліфікувати діяння, враховуючи певні обставини вчинення правопорушення. Проте, на думку автора, перелік майна, віднесеного до категорії військового майна, має бути вичерпним та тотожним у всіх без винятку галузях законодавства.

У інших випадках це призводить до незадовільного стану адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері, що породжує ряд проблем практичного характеру. Зокрема, виникнення загрози можливих зловживань у порядку організації матеріально-технічного забезпечення збройних сил України, що призводить до його розкрадання, незаконної торгівлі зброєю, зловживання владою в корисливих цілях тощо.

Як зазначалося правовий режим військового майна охоплює процеси, пов'язані з його обліком, використанням, списанням та утилізацією.

До речі, як свідчить практика, найбільша кількість зафіксованих правопорушень припадає саме на порушення встановленого порядку списання військового майна як одного із заключних етапів процесу, що охоплює увесь спектр засобів, що лежать в основі адміністративно-правового регулювання режиму військового майна.

Зокрема, сьогодні у Збройних Силах України діє єдиний механізм списання майна військовими посадовими особами відповідно до їх повноважень, що здійснюється відповідно до Порядку списання військового майна у Збройних Силах України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 12.01.2015 № 17 [12, с. 44]. Відповідно до п. 1.2 вказаного Порядку термін “військове майно” вживається у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”.

Знову ж, очевидно, що відсутність, зокрема у визначеному переліку такої категорії військового майна, як “грошові кошти”, не дає можливості прийняття рішення у визначеній законом спосіб.

Як наслідок, відсутність такого виду військового майна у визначеному переліку призводить до неможливості прийняття управлінських рішень щодо списання грошових коштів як військового майна у його класичному вигляді, зокрема відшкодування державі частини матеріальної шкоди, що не була відшкодована у визначеному законом порядку винною особою.

Рішення за таким може бути прийнято виключно у вигляді списання кредиторської заборгованості, строк позовної давності якої минув, відповідно до вимог Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02.09.2014 № 879 [13, с. 560].

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що процеси, пов'язані із адміністративно-правовим регулюванням режиму військового майна, є багатоскладовими, наділені при цьому певними особливостями, що вибудовуються за принципом управління таким майном у визначеній законодавством спосіб.

Варто визнати, що наявні механізми державного управління за умови дотримання встановленого порядку дають можливість його експлуатації в інтересах національної безпеки України.

Склалася ситуація, коли відсутність уніфікованого поняття військового майна в контексті нормативно-правових актів у сфері регулювання правового режиму не охоплює всіх без винятку процесів, за наявності яких останній виступає знаряддям забезпечення національної безпеки як головного конституційного завдання Збройних Сил України.

Відсутність єдиного підходу до розуміння самого поняття військового майна не дає можливості вільно діяти в законодавчому полі, створюючи підґрунтя для систематичних протиправних діянь, насамперед корупційних, що мають найбільший прогрес за наявності хоча б найменших законодавчих прорахунків. Військове майно як об'єкт корупції має за мету завдати найбільшої за своєю величиною шкоди не лише економічним інтересам держави, але й політичним, а ж до повної втрати суверенітету та державності.

Зрештою, за таких умов визначення шляхів подолання (мінімізації) корупційних діянь, що несуть загрозу для інтересів держави в контексті обліку, використання, списання та утилізації військового майна, є майже неможливим завданням, що містить у собі динамічність та подекуди сталість у негативних явищах.

Водночас потрібно зазначити, що усуненню законодавчих неузгодженостей мають передувати, як це не дивно, поради практичного характеру. Тобто спочатку необхідно “пройти по мінному полю” корупційних ризиків, а лише тоді удосконалити законодавство. Ймовірно, це суперечить сталим теоретичним поняттям про основи державотворення, проте сучасність теорії та практики диктує саме такі правила. Лише запровадження нестандартних підходів до його розуміння та практики застосування може на певний час зупинити “наступ” протиправних діянь, що містять у собі загрози, як уже зазначалось, не лише для державного бюджету країни.

Варто констатувати, що *вдосконалення*, якщо можна так назвати з погляду законодавчої етики, процесів, за наявності яких виникає можливість діяти у протиправний спосіб, використовуючи при цьому прогалини в законодавстві, має у своєму арсеналі більш професійну когорту зацікавлених осіб, аніж тих осіб, які за своїми службовими обов'язками зобов'язанні протидіяти такому *вдосконаленню* процесів.

Не є таємницею, що приватний сектор наповнюють більш професійні кадри, стимулюючим фактором для яких є здатність гарантування суб'єктами господарювання значних порівняно із державним сектором матеріальних благ. Але цей аналіз чинників має лише опосередковане відношення до корупційних складових у сфері регулювання правового режиму військового майна через призму недосконалості законодавства, яке потребує окремого дослідження як одного з факторів, що негативно впливають на стан забезпечення дотримання встановленого порядку організації експлуатації військового майна у Збройних Силах України.

Насправді ж практичні рекомендації щодо усунення законодавчих прогалин з метою підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання режиму військового майна неодмінно гарантуватимуть загальний успіх у забезпеченні національної безпеки України та зупинять можливості розцінення військового майна як об'єкта корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1075-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 407.
2. Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

3. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
4. Про господарську діяльність Збройних Сил України : Закон України від 21 верес. 1999 р. № 1076-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 408.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-ІН // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472.
7. Про землеустрій : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
8. Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень : Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
9. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
10. Про використання земель оборони : Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1345-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 209.
11. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
12. Порядок списання військового майна у Збройних Силах України : наказ Міністерства оборони України від 12 січня 2015 р. № 17 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 14. – Ст. 44.
13. Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань : наказ Міністерства фінансів України від 2 вересня 2014 р. № 879 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 91. – Ст. 560.

Отримано 16.05.2017