



Іванов С.О.,

*викладач кафедри цивільного права та
цивільного процесу Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МАЙНА, ЗАКРІПЛЕНОГО ЗА ВІЙСЬКОВИМИ ЧАСТИНАМИ

На сьогодні у багатьох сферах народного господарства спостерігається утвердження ринкових відносин. Не обійшли осторонь ці процеси і Збройні Сили України та інші військові формування. Внаслідок цього, допускаються випадки участі зазначених формувань у невластивій досі для них сфері – в галузі господарювання. Нормативне закріплення повноважень військової частини по укладанню цивільно-правових угод відобразилося спочатку у Концепції економічної та господарської діяльності Збройних Сил України в сучасних умовах, затвердженій Указом Президента України від 19 квітня 1997 року № 353, а потім в ряді законодавчих актів: Законах України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”¹; “Про господарську діяльність у Збройних Силах України”².

Поряд з цим актуальною є ряд низка, пов’язаних із участю військових формувань у цивільних правовідносинах, адже в юридичній науці, чинному законодавстві та практиці його застосування наявні проблеми та суперечності. Недостатньо чітко визначено правову природу майнового комплексу окремої військової частини, окреслено в цілому статус військової частини як учасника цивільного обороту. Вирішуючи цей блок паралельно потрібно також розв’язати дилему про правове положення власника державної власності та суб’єктів здійснення цієї форми власності в Збройних Силах України. Згадані вище проблеми потребують свого розв’язання шляхом застосування комплексного підходу та зіставлення з існуючими на сучасному етапі підходами нового Цивільного кодексу України, який вступив в силу з 1 січня 2004 року.

Наразі належна увага щодо таких правовідносин приділяється у Російській Федерації. Прикладом цього може бути низка наукових праць про статус військової частини А. Шестакова. Російські теоретики в дослідженнях з цієї тематики використовують потужну наукову базу вчених колишнього СРСР (напр., С.М. Братуся, А.В. Венедіктова та ін.).

У вітчизняній юридичній науці окресленням правової природи військових частин присвятили свої дослідження В. Кісель, П. Кондик, В. Овсянник. Актуальними в ракурсі аналізованої тематики слід визнати висунуті ідеї щодо існування публічноправових утворень В.К. Мамутова, С.І. Пересунька, О.П. Подцерковного, С.О. Харитонова та ін.

Для визначення місця військових частин в цивільному обороті необхідно відповісти на важливе питання: на якому праві (на яких правових підставах) зазначені особи володіють майном?

Першою, логічною складовою правового режиму майна будь-якої організації виступає джерело, порядок формування, а також його склад. Це і необхідно визначити.

Відповідно до ст. 13 Конституції України та ст. 2 Закону України “Про власність”³ державна власність існує нарівні з іншими формами власності. При цьому згідно з вимогами ч. 1 ст. 34

¹ Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 48. – Ст. 407.

² Про господарську діяльність у Збройних Силах України: Закон України від 21 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 48. – Ст. 408.



Закону України “Про власність” майно Збройних Сил України, органів державної безпеки, прикордонних та внутрішніх військ може мати лише статус державної власності.

Тлумачення п. 25 ст. 85 Конституції України дає підставу вважати, що тільки Верховна Рада України виключно законами регулює таку форму власності як державну. Безпосереднє ж управління об’єктами державної власності реалізує Кабінет Міністрів України (надалі – КМУ) – п. 5 ст. 116 Конституції України. Для здійснення фахового керівництва, з урахуванням специфіки найрізноманітніших галузей господарства, КМУ як центральний орган виконавчої влади частину своїх повноважень делегує галузевим та міжгалузевим міністерствам та відомствам. Але зважаючи на ту обставину, що якого б великого у кількісному вимірі чиновницького апарату не існувало, посадовці фізично не в змозі реалізовувати право власника на всіх місцевостях, де розташовані об’єкти державної власності (процес виробництва та створення нових благ виводиться за межі їх компетенції). Тому, як наслідок, уповноважені органи виконавчої влади утворюють державні юридичні особи, наприклад Міністерство оборони України (надалі – Міноборони) вправі засновувати військові частини.

Наразі спостерігаємо наступну ієрархічну схему управління військовим майном: КМУ встановлює порядок надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням об’єктів державного майна; Міноборони як найвищому галузевому органу виконавчої влади надаються повноваження щодо закріплення державної власності за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, а безпосереднє володіння та користування майном казни із статусом “військове” для виконання поставлених задач здійснюють військові частини як основні бойові та адміністративно-господарські одиниці.

На думку деяких науковців (напр., А. Шестакова, П. Кондика) військові частини під час свого існування не мають на праві власності майна, а тому спостерігається ситуація відсутності у військових організаціях такої ознаки юридичної особи, як майнова відокремленість⁴. Але інститут оперативного управління майном за своєю суттю покликаний надати можливість створеним державою юридичним особам (юридичним особам публічного права) практично реалізовувати державну форму власності. Військова частина та центральний орган військового управління представляють собою дві системи, із власними внутрішніми структурами, цільовими настановами. Звісно, потрібно зважити, що військова частина є структурним елементом системи Збройних Сил України, але в той же час вона на своєму рівні є також системою. А ігнорування інтересів елементів соціальної системи призводить до кризи зазначеної системи в цілому⁵.

Нормативним віддзеркаленням зазначених вище теоретичних напрацювань буде чинна ст. 1 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”, де категорія “військове майно” розглядається як державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України.

Майно, що надходить до Збройних Сил України, в порядку здійснення державного оборонного замовлення або децентралізовано (шляхом укладання цивільно-правових угод військовими частинами) набуває спеціального статусу військового майна з моменту

³ Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 року, із змінами, внесеними Законами України від 7 липня 1992 року та 14 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. - № 20. – Ст. 249; Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 38. – Ст. 562; № 48. – Ст. 660.

⁴ Кондик П. Проблеми правового регулювання економічної та господарської діяльності Збройних Сил України // Народна армія. – 1999. – 10 квітня.

⁵ Кубко Е.Б. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем. – К.: Юринком, 1987. – С. 18.



закріплення його за військовою частиною, а точніше, з прийняттям органом військового управління відповідного рішення про закріплення.

Зі змісту тексту Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України⁶ можна вивести категорії військового майна в кожній військовій частині залежно від функціонального призначення. Так, до об'єктів *господарського, технічного і медичного призначення* належать всі види складів та сховищ з накопиченими матеріальними засобами; парки бойової, автомобільної та іншої техніки; майстерні; аеродромні, портові та інші споруди; їдальні (камбузи), кают-компанії, хлібозаводи (хлібопекарні); підсобні господарства; котельні, лазні, пральні, торговельно-побутові заклади з товарами та сировиною; казармено-житловий фонд; комунальні споруди; кімнати побутового обслуговування, кубрики і кучочки побутового обслуговування на кораблях; медичні пункти та інші об'єкти з обладнанням, інвентарем і майном, а також під'їзні автомобільні та залізничні шляхи (колії); порти, причали з вантажно-розвантажувальним устаткуванням і земельні ділянки, які виділено для потреб оборони. До *спеціальних* споруд належать такі, за допомогою яких частини, підрозділи виконують бойове завдання (командні пункти керування, передавальні та приймальні радіоцентри, вузли та лінії зв'язку; сховища для особового складу; шахтні установки; довгострокові фортифікаційні споруди для ведення бойових дій і зберігання бойової техніки та зброї, боєприпасів, ракет, паливно-мастильних матеріалів, обладнані спеціальними технічними засобами, які забезпечують захист від зброї масового ураження; огорожі та технічні засоби охорони; внутрішні шляхи, військові магістральні трубопроводи; елементи наземної оборони, пірси, причали, моли). До об'єктів навчально-матеріальної бази бойової підготовки належать полігони, танкодроми, автодроми, машинодроми, вододроми, вогневі містечка, стрільбища, тири, спортивні споруди, навчальні центри, поля та класи. До об'єктів навчально-матеріальної бази виховної роботи належать телерадіоцентри; центри культури, просвіти і дозвілля; клуби; музеї; кімнати історії; бібліотеки; народознавчі світлиці (каюти); склади культурно-освітнього майна; кінобази.

В ст. 3 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України” прямо зазначено, що за військовими частинами Збройних Сил України військове майно закріплюється на праві оперативного управління. Але в нинішніх умовах, на думку таких вчених, як А. Довгерт, Я. Шевченко, з часу вступу в силу Цивільного кодексу України, поняття оперативного управління, поряд із терміном повне господарське відання, є неактуальними. Не вдаючись в ідеологію цього диспуту, відзначимо лише факти. Дійсно, по тексту ЦК України не зустрічаються такі відомі попередньому кодифікованому акту цивільного права інститути обмеженого речового права на майно, як право оперативного управління та право повного господарського відання. В той же час ст. 81 ЦК України визначає загальне правило стосовно процедури створення та функціонування юридичних осіб публічного права, які повинні регулюватися законодавчими актами публічного характеру та розпорядчими актами Президента України, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування. Військові частини є безперечно публічноправовими суб'єктами права. Отже, вжитий у законодавчих актах публічного права (Закон України “Про Збройні Сили України”⁷, Закон України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”) термін “оперативне управління майном” в екзистенції юридичних осіб публічного має право на існування.

⁶ Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України, затв. наказом Міністра оборони від 16 липня 1997 року № 300 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 52. – Ст. 202.

⁷ Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року в редакції Закону від 5 жовтня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 410.



Військова частина не може бути власником переданого їй державою майна (згідно з теорією Я. Шевченко, І. Барабаша)⁸, ні мати статус довірчого управителя, як це пропонує Р. Майданик⁹.

Правильною буде теза, що військова частина в сучасних умовах здійснення господарської діяльності, повинна володіти деякою майновою самостійністю від власника майна і в той же час не мати в розпорядженні повноважень, більших за обсягом ніж у держави¹⁰. Це становище забезпечує відомий з 40-х років ХХ сторіччя нашому законодавству інститут оперативного управління майном, який справедливо розглядають правовою формою реалізації прав держави-власника спеціально утвореними для цього юридичними особами. При цьому єдиним власником переданого в управління публічним юридичним особам майна казни залишається держава.

Запропонована в теорії рецепція з англосаксонської правової системи інституту довірчого управління замість вітчизняних інститутів оперативного управління та повного господарського відання в діяльності державних установ є недоречним. Це твердження випливає з того, що принципи інституту довірчого управління вміщено в Книзі 5 ЦК України “Зобов’язальне право”, тобто є зобов’язальним, а не речовим правом¹¹. Насправді, жодного договору між державою і заснованими нею установами не укладено, майно їм передається імперативним шляхом або речово-правовим способом на праві оперативного управління¹². Далі, відповідно до змісту договору довірчого управління, довірчий управитель повинен за винагороду здійснювати управління ввіреного майна в інтересах довірителя. В той же час командир військової частини не обмежується лише рамками здійснення операцій з військовим майном. Паралельно з вирішенням майнових справ військової частини, її командир готує особовий склад для можливих військових дій, реалізує інші бойові задачі на своїй ділянці місцевості, а тому на статус довірчого управителя претендувати не може.

Як приклад зарубіжного досвіду піднятого питання можна привести ст. 296 ЦК Російської Федерації¹³, де поряд із довірчим управлінням закріплене обмежене речове право оперативного управління державних установ. Ч. 3 ст. 896 ЦК Республіки Білорусь¹⁴, прямо вказується, що майно, яке знаходиться в господарському віданні чи оперативному управлінні, не може бути переданим в довірче управління.

У взаєминах між засновником і установою повинні зберегтися такі принципи як неприпустимість відчуження установою основних засобів, обов’язковість рішень власника, що втілюються в імперативному методі – “дозволено тільки те, що прямо передбачено законом”, збереження цільового призначення майна і використання його лише для здійснення мети існування установи – спеціальна правоздатність. В той же час, обмежуючи установу в праві розпорядження основними фондами, держава як власник відповідно до закону еквівалентності повинна нести субсидіарну відповідальність перед її кредиторами за результати господарської діяльності.

⁸ Шевченко Я. Власник і власність у системі ринкових відносин в Україні // Право України. – 1997. – № 2. – С. 8-10.

⁹ Господарські і підприємницькі відносини в економіці України та їх правове забезпечення. Матеріали “круглого столу” // Право України. – 1996. - № 12. – С. 41-42.

¹⁰ Пересунько С.І. Право державної власності в Україні. – Кіровоград, 1998.

¹¹ Подцерковний О.П. Проблемы развития хозяйственного законодательства // Экономика и право. Проблемы развития хозяйственного законодательства. – 2002. - № 2. – С. 13.

¹² Право собственности. Проблемы, дискуссии, предложения. – М., 1999.

¹³ Гражданский кодекс РФ // Официальный текст. Часть 1 и 2. – М., 2000.

¹⁴ Гражданский кодекс Республики Беларусь // Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь – 1999. – № 7-9. – 5 марта.



Особливість правового режиму майна військових частин проявляється в закріпленні майна не в звичному для юридичних осіб народного господарства “балансовому” вигляді. У військових структурах облік наявного майна ведеться у кількісних, якісних, обліково-номерних та вартісних показниках і враховується по відповідних службах – продовольчій, речовій, квартирно-експлуатаційній, пально-мастильних матеріалів (ч. 1 ст. 4 Закону “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”). Спеціальний порядок обліку майна у військових формуваннях ведеться з метою своєчасного забезпечення органів управління достовірними відомостями про наявність і якісний стан матеріальних засобів; контролю за збереженням та ефективністю використання. Зазначена специфіка у зберіганні об’єктів військового комплексу викликана особливим призначенням військової частини – в обороні певного сектора місцевості від можливого агресора, з ймовірністю безпосередньої участі в бойових діях. Ця функція військової частини породжує підвищену небезпеку для оточуючих в процесі зберігання та використання військового майна що є у свою чергу причиною іншого, “небухгалтерського”, його порядку обліку і зберігання, шляхом встановлення персональної відповідальності за це визначених служб та осіб.

Внаслідок розподілу військового майна між підрозділами та службами військової частини, її окремі структурні елементи певною мірою відособлюються. Потрібно зазначити, що таке відособлення є лише організаційним, оскільки структурним підрозділам та службам майно лише передається у внутрішнє оперативне управління і в жодні економічні зв’язки вони самостійно вступати не можуть. В підтвердження ознаки майнової відокремленості військової частини виступить теза про те, що передане військове майно відмежується від впливу зовнішніх суб’єктів (інших військових частин, установ, організацій), а також не переходить у власність її постійного штатного складу.

Значним джерелом формування майнового комплексу в Збройних Силах України виступає тил. Він складає соціальну інфраструктуру Збройних Сил України та інших військових формувань і функціонує у вигляді відділень, відділів, управлінь та інших господарських підрозділів, органів військового управління відповідних рівнів, на які покладені завдання щодо продовольчого та речового забезпечення, надання житлово-комунальних послуг, побутове обслуговування, культурно-оздоровчі заходи¹⁵.

Окрім матеріальних цінностей, що складають військове господарство військової частини, одночасно існують більш динамічні об’єкти у вигляді коштів фінансового господарства. Це господарство складають кошти, які перераховуються у розпорядження військової організації. Загальне керівництво фінансовою діяльністю частини здійснює її командир, який розпоряджається виділеними коштами, забезпечує їх економічне та цільове використання.

За своїм цільовим призначенням та джерелом формування кошти військової частини поділяються на: кошти Державного бюджету України; спеціальні кошти; перехідні (депонентські) суми.

Гроші з Державного бюджету України перераховуються вищим органом на бюджетний рахунок військової частини в установі банку. Ці кошти витрачаються на утримання військової частини та виключно за цільовим призначенням на ті потреби, на які вони були відпущені відповідно до видатків.

Спеціальні (позабюджетні) кошти складаються із сум, що не належать до кошторису видатків на утримання військових частин за рахунок Державного бюджету України. На спеціальні (позабюджетні) рахунки перераховуються грошові надходження від господарської діяльності

¹⁵ Галушко І.М. Развитие Тыла Советских Вооружённых Сил (1918-1988 г.г.). – М.: Воениздат, 1989.



військової частини, а також від внутрішньогосподарської діяльності підсобних господарств (гуртожитків, їдалень, буфетів, майстерень, клубів тощо).

До перехідних (депонентських) сум належать гроші, які не належать військовій частині, а тимчасово зберігається нею з метою подальшого перерахування за належністю.

Отже, ще одним проявом майнової відокремленості військової частини є ситуація, коли в процесі фінансування з Державного бюджету вона має самостійний кошторис витрат. Кошторис військової частини як фінансово-плановий акт визначає об'єм, цільове спрямування та поквартальний розподіл асигнувань, передбачених на утримання конкретної військової організації.

Окремо потрібно зупинитися на землях, що передаються у користування військової частині нарівні з розглянутим рухомим і нерухомим майном та обіговими засобами. Згідно зі ст. 77 Земельного кодексу України згадані вище категорії земель відносяться до земель, призначених для потреб оборони (тобто надані для розміщення та постійної діяльності військових частин, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань). Існує обов'язок військових частин та інших структурних підрозділів використовувати відведені земельні ділянки лише за прямим призначенням.

Для забезпечення постійного контролю за наявністю і ефективністю використання військового майна, що є закріпленим за військовою частиною, з боку держави як власника, проводиться інвентаризація, відповідно до Положення про інвентаризацію військового майна у Збройних Силах України¹⁶. Взагалі можна виділити такі види контролю над переданим майном: *зовнішній* – здійснюється власником (Кабінетом Міністрів України) над переданим у користування невластнику майном; і *внутрішній* – втілюється зусиллями відповідних комісій в самій юридичній особі, яка не є власником. Прикладом зовнішньої форми контролю буде існуючий обов'язок Міноборони України проінформувати КМУ та Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України про результати проведеної планової інвентаризації за минулий рік (ч. 2 ст. 5 Закону України "Про правовий режим майна у Збройних Силах України"). Практичною реалізацією внутрішньої форми контролю виступить організація непланових інвентаризацій, визначених наказом командира військової частини інвентаризаційними комісіями, результати якої будуть в доповіді командиру.

У такий спосіб було розглянуто такі складові правового режиму військового майна як порядок та джерела його формування, структура та межі користування. Для повного розкриття піднятої проблематики потрібно також проаналізувати порядок вибуття з оперативного управління військового майна та способи звернення стягнення на нього кредиторів.

Відчуження військового майна після його списання здійснює Міноборони через визначені КМУ організації, шляхом проведення тендеру. Загалом виділяють такі форми відчуження військового майна: на *платній основі* (проведення тендерів або через мережу підприємств військової торгівлі) та *безоплатну* (передача до комунальної власності відповідно до Порядку вилучення і передачі військового майна Збройних Сил, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1282¹⁷). Крім того, в процесі реформування Збройних Сил України спостерігається поступове вивільнення багатьох військових містечок, в результаті чого створений масив надлишкового військового майна буде реалізовуватись взаємні передачі військовослужбовцям житлових квартир.

¹⁶ Положення про інвентаризацію військового майна у Збройних Силах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 2000 р. № 748 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 18. – Ст. 751.

¹⁷ Порядок вилучення і передачі військового майна Збройних Сил, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1282 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 36. – Ст. 1690.



Військові частини мають право списувати майно, в якого закінчилися строки служби (придатності, носіння) або закінчився установлений технічний ресурс. Після здійснення списання військового майна командир військової частини має право на його відчуження. Військове майно втрачає статус “військового” з дня затвердження акту про його прийняття-здачу, крім випадків, коли воно передане до сфери управління міністерств, інших органів виконавчої влади.

Стосовно питань цивільно-правової відповідальності військової частини за результати власної господарської діяльності, то зважаючи на той факт, що вона діє в сфері цивільного обороту у формі установи – відповідно і зміст ст. 5 Закону “Про господарську діяльність у Збройних Силах України” побудований з урахуванням правової природи установи. Якщо слідувати за змістом зазначеної статті, військова частина як суб’єкт господарської діяльності за своїми зобов’язаннями відповідає коштами, що надходять на її рахунок по відповідних статтях кошторису (крім захищених статей), а в разі їх нестачі відповідальність за зобов’язаннями військової частини несе Міністерство оборони України. Кредитори військової частини не вправі претендувати на військове майно, що за нею закріплене.

Таким чином, була зроблена спроба здійснення цивільно-правового підходу при окресленні статусу військового майна. На даний етап він крім законодавчого механізму, регулюється багатьма відомчими підзаконними актами, які нерідко суперечать один одному. Цей стан викликає потребу в існуванні єдиного законодавчого акту, який вміщував основні принципи участі юридичних осіб публічного права, зокрема державних установ у цивільному обороті. Цього можна досягти шляхом доповнення Цивільного кодексу України главою «Публічні юридичні особи», адже при залученні їх до економічно-грошових відносин існуюча адміністративна ознака державних органів та створених імперативним методом юридичних осіб, повністю поглинається законами приватного права. Як наслідок цього, необхідно в порядку виключення відновити в Цивільному кодексі України інститути права оперативного управління та повного господарського відання наряду із правом власності, як майнову основу функціонування зазначених осіб. Також слід детальніше врегулювати питання правоздатності юридичних осіб публічного права, визнаючи їх повноцінними юридичними особами держави у цивільних правовідносинах зважаючи, на те, що модель повного невтручання держави в економіку не показало в деяких країнах свою ефективність. Тому необхідним слід визнати встановлення для них цільову правоздатність, закріплення за публічноправовою юридичною особою на отриманні від власної господарської діяльності доходи, право повного господарського відання, збереження як додаткової гарантії неможливості здійснення стягнення на основні фонди особи-невласника, а також субсидіарну відповідальність засновника. Зважаючи на це, п. 3 ст. 96 ЦК слід викласти в такій редакції: “засновник юридичної особи не відповідає за зобов’язаннями юридичної особи, крім випадків, передбачених цим Кодексом”.

Надалі слід розглянути організаційно-правову форму участі військових формувань як суб’єктів цивільного права, випадки настання цивільно-правової відповідальності за результатами їх господарювання та інші специфічні моменти, що виникають в процесі реалізації положень про господарську діяльність в Збройних Силах України.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільного права та цивільного процесу
Національної академії Державної прикордонної служби України
(протокол №8 від 13 лютого 2004 року)*

