

Оксана МЕЛЬНИК,

ад'юнкт науково-організаційного відділення,
Військовий інститут Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОГО МАЙНА

Розглядаються питання адміністративно-правової охорони та захисту військового майна, як особливого різновиду державної власності (майна). Запропоновано вдосконалення адміністративно-правового регулювання в цій сфері. Проаналізовано підходи різних вчених та суб'єктів нормотворчої діяльності до визначення адміністративно-правової охорони та захисту в адміністративному праві. Автором досліджуються такі категорії понятійного апарату сфери адміністративно-правової охорони та захисту військового майна, як заходи, засоби, способи.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, державна власність, військове майно, охорона власності, понятійний апарат.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Охорона та захист права власності, взагалі, та майна, зокрема, регулюється низкою нормативно-правових актів. Окрім того, у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачено певні норми, які забезпечують адміністративно-правовий захист військового майна в Україні. При цьому існує необхідність єдності та несуперечливості понятійного апарату зазначеного інституту, а також адекватності його правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти адміністративно-правової охорони та захисту державної власності були предметом активних наукових досліджень у літературі 50–80 рр. ХХ ст.; відповідним питанням присвячені роботи В. В. Луньова, В. Д. Резвих, З. М. Рохліна та інших авторів. Крім цього, важливе значення для дослідження порушеного питання мають роботи В. Л. Мусіяки, Ю. К. Толстого та інших вчених, що досліджували цивільно-правовий і господарсько-правовий аспекти охорони власності.

В останні десятиріччя опубліковано ряд робіт українських вчених, присвячених дослідженню адміністративно-правового захисту публічної власності та власності інших форм – В. В. Галунька, Р. О. Денчук, В. І. Курила, І. О. Личенко, О. І. Никитенка, В. І. Шаповала та інших. Основна увага дослідників при цьому звертається на питання безпосередньої фізичної охорони майнових об'єктів та адміністративної відповідальності за посягання на власність.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас у роботах вчених не знайшли відображення питання адміністративно-правової охорони та захисту військового майна. Крім того, незважаючи на те, що дефініції “адміністративно-правова охорона” і “адміністративно-правовий захист” використовуються досить широко, чіткого розмежування цих понять не просліджується. Без належного розподілу і визначення залишилися також такі поняття як заходи, засоби, способи охорони та захисту військового майна.

Формулювання цілей статті. Головними цілями статті є: розгляд питань, пов'язаних із охороною та захистом військового майна, виявлення й подолання прогалин у цій галузі; з'ясування змісту понять “адміністративно-правова охорона” та “адміністративно-правовий захист”; розкриття інших юридичних термінів за допомогою яких визначається охорона та захист.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для більш точного з'ясування змісту понять “адміністративно-правова охорона” і “адміністративно-правовий захист”, на наш погляд, потрібно розпочати з розмежування категорій “охорона” та “захист”. Ці дефініції дуже близькі за змістом, а тому, часто, в законодавстві України та юридичній літературі вживаються як тотожні поняття, не маючи чітких розбіжностей. В одному з тлумачних словників термін “захист” (дія за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися) визначається як те, що захищає, служить обороною, а термін “захищати” – обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього; боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь. Щодо поняття

“охорона”, то його взагалі важко знайти, без конкретного об’єкту, який охороняється. Наприклад в словниках роз’яснюються наступні словосполучення: охорона атмосферного повітря; охорона водних біоресурсів; охорона державної таємниці, охорона дитинства, охорона майна та інше [12].

Таким чином, тлумачні словники надають визначення двом поняттям, наділяючи “захист” більше активними діями щодо об’єктів захисту, а “охорону” як систему заходів щодо попередження, збереження, поліпшення та інше якогось певного майна (об’єкту).

В науковій літературі часто зустрічається твердження, що “охорона” (англ. –“protection”) є більш широким поняттям, ніж “захист” (англ. – “enforcement”). Так, В.В. Галуцько адміністративно-правову охорону визначає як “позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень у майновій сфері, забезпечення умов збереження майна, відновлення й усунення перешкод у здійсненні права власності”. “Адміністративно-правовий захист”, як невід’ємну частину адміністративно-правової охорони власності, який полягає в активних діях щодо відновлення порушеного права власності, усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права та притягнення винних до юридичної відповідальності [7, ст. 24].

Як синоніми використовує терміни “охорона” та “захист” С. Є. Донцов, вважаючи, що і наділення правом, і відновлення порушеного права – спрямовані на захист права власності від потенційного та дійсного порушення, що дає підстави стверджувати про певну тотожність функцій охорони та захисту [11].

Денчук Р. О. в своїй науковій роботі “Адміністративно-правова охорона комунальної власності” визначає поняття адміністративно-правової охорони, не виокремлюючи захист майна, як окрему категорію. Формулювання поняття адміністративно-правової охорони комунальної власності науковець здійснила взявши за основу визначення адміністративно-правової охорони власності взагалі. Адміністративно-правова охорона власності – це оптимальний стан адміністративно-правового механізму, передусім його основного елементу

норм адміністративного права. Похідними від цієї первинної клітини правової матерії є правовідносини, які проявляються у правах і обов'язках суб'єктів адміністративного права, виконанні ними відповідних обов'язків, здійснюваних заходах та характері цих заходів. Підкреслюється, що адміністративно-правова охорона власності провадиться на основі норм права закріплених в актах законодавства. Даний вид охорони полягає також у застосуванні запобіжних заходів та заходів адміністративного примусу, в основному адміністративної відповідальності. Серед запобіжних заходів адміністративно-правової охорони автор розглядає: вдосконалення механізму формування комунальної власності та управління нею, з урахуванням особливостей цього виду власності як об'єкта адміністративно-правової охорони та безпосередню фізичну охорону майна комунальної власності [6, ст. 8].

Наша позиція в цьому питанні більше схожа з позицією В. Л. Мусіяки. Вчений розрізняє поняття “охорони” і “захисту” та зазначає, що функція виключно охорони вичерпує себе, коли права, що охороняються, не зважали на заходи, що вживаються для цього, все ж порушуються, – охоронна функція тут “переростає в захисну”; відповідно ж до захисної функції норми права, відповідальність має захисний характер [9]. Але різниця в поглядах все ж таки існує. На нашу думку, захисту потрібно виділити більше функцій, таких як: безпосередній, надійний захист майна, своєрідне примушування до збереження майна.

Діяльність щодо охорони та захисту, в тому числі щодо надання охоронних послуг, регулюється низкою нормативно-правових актів, які встановлюють, серед іншого, різні вимоги до охорони та захисту в залежності від суб'єктів охоронної діяльності та/або охоронюваних об'єктів.

Законом України: “Про охоронну діяльність” надано визначення лише охорони майна, як діяльності з організації та практичного здійснення заходів охорони спрямованих на забезпечення недоторканості, цілісності визначених власником і належних йому будівель, споруд, територій, акваторій, транспортних засобів та ін., з метою запобігання та/або недопущення чи

припинення протиправних дій щодо нього, для збереження його фізичного стану, припинення несанкціонованого власником доступу до нього та забезпечення здійснення власником цього майна всіх належних йому повноважень стосовно нього [2].

В даному визначенні “захист майна” взагалі не вживається, але по тексту Закону (стаття 2 Мета Закону) першим пунктом зазначено, що основною метою Закону є створення умов для захисту майна, забезпечення прав і законних інтересів суб’єктів господарювання та фізичних осіб. Можна зробити висновок, що законодавець все ж таки розділяє поняття “захисту” та “охорони”. Більш того, на перший погляд йде розподіл на захист майна і на забезпечення прав і законних інтересів суб’єктів господарювання – це і виглядає як охорона прав і законних інтересів.

На противагу, Закон України: “Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України” застосовує поняття “захист майна Збройних Сил України” від розкрадання та інших протиправних посягань (стаття 1). Крім того, в основних завданнях Служби правопорядку (стаття 3) зазначено, що основними завданнями Служби правопорядку є: участь в охороні військових об’єктів, але захист майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань. Знову таки, суб’єктами нормотворчої діяльності застосовуються ці два поняття, але не надаються їм визначення [3].

Третій вид застосування цих понять ми можемо побачити в Наказі Міністерства оборони України від 30.03.2016 році №172: “Про затвердження Інструкції з організації охорони та захисту військового майна, яке знаходиться на території державних підприємств, що належить до сфери управління Міністерства оборони України, силами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України”. В даному Наказі визначень “охорони” та “захисту” не надається, але майже по всьому тексту нормативно – правового акту ці поняття застосовуються разом, за допомогою сполучника “та”, що наглядно ілюструє наявність двох понять, які є різними за змістом [4].

З аналізу законодавства України бачимо, що суб'єктами нормотворчої діяльності вживаються обидва слова, але ні визначення, ні розкриття змісту цих понять немає. На нашу думку це є поганою тенденцією і створює передумови для виникнення проблем під час правозастосування, а також під час організації управління майном.

Прикладом одного з проявів охорони військового майна, ми вважаємо, є положення частини третьої статті п'ятої Закону України: “Про господарську діяльність у Збройних Силах України”, а саме: стягнення за зобов'язаннями військової частини не може бути звернено на майно, за нею закріплене. В цьому випадку ми бачимо яскравий приклад того, що майно охороняється Законом, навіть якщо на нього ніхто не посягає та права військової частини щодо майна не порушуються, а навіть навпаки здійснюється охорона майна від негативних дій військової частини.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на часто вживаний термін за допомогою якого розкривається зміст понять охорони та захисту – “заходи”.

Законом України: “Про охоронну діяльність” визначено, що охорона майна забезпечується персоналом охорони шляхом здійснення таких заходів: використання пунктів централізованого спостереження, технічних засобів охорони, транспорту реагування, службових собак; контроль за станом майнової безпеки об'єкта охорони; запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється; реагування в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони.

В Наказі Міністерства оборони України №172 чіткого визначення заходів не міститься, але зазначається, що посадова особа органу управління Служби правопорядку, яка відповідає за організацію охорони, спільно з керівником державного підприємства визначає та уточнює: оптимальний варіант виконання завдання; перелік військового майна, яке знаходиться на території державного підприємства та підлягає охороні і захисту; схему території державного підприємства та всіх шляхів під'їзду до неї (виїзду з неї) з характеристикою будівель, що розташовані на ній; межі постів; порядок організації взаємодії між

підрозділом охорони державного підприємства та підрозділом Служби правопорядку; час прибуття підрозділу охорони структурного підрозділу Служби правопорядку; організацію пропускнуго режиму на територію державного підприємства (наявність списків працівників, автомобільної техніки, які мають право входу (виходу) та в'їзду (виїзду) на територію (з території) підприємства); можливість переміщення (концентрації) військового майна в одному місці для зменшення площі об'єкта, що охороняється, у разі розміщення військового майна на значній відстані та (або) великій ділянці (площі) місцевості; інші заходи, необхідні для забезпечення надійного та належного рівня охорони та захисту військового майна [4].

Також без уваги не можна залишити і такий термін, як способи охорони власності (майна). Так, адміністративно-правовим способом охорони власності З. М. Рахлін визначав систему правового регулювання нетоварних майнових відносин у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, що мала на меті попередження завданню шкоди суспільному надбанню шляхом устанавлення і застосування попереджувально-профілактичних адміністративно-правових заходів впливу. До такого способу, на думку вченого, належать такі групи заходів: щодо створення умов у середовища, які запобігають правопорушенню проти власності, щодо безпосередньої охорони майна, щодо боротьби з конкретними правопорушеннями проти власності [11, ст. 50–52].

Як бачимо, способи охорони власності, в даному випадку виражаються через заходи впливу. Такий захід, як створення умов у середовища, які запобігають правопорушенню проти власності, ми б віднесли до заходів саме охорони, а другий захід та боротьбу з конкретними правопорушеннями проти власності до захисту.

Наступним часто вживаним є таке поняття, як засоби, які використовуються для охорони (захисту) права власності (майна). Так, Р. В. Афанасієв, розглядаючи адміністративно-правову охорону права власності на природні ресурси, до адміністративно-правових засобів, спрямованих на її охорону (крім спрямованих на збереження та запобігання пошкодженню чи

знищенню власності і припинення протиправної діяльності та покарання винних) відносить, зокрема, й ті, що спрямовані на відновлення та розширене відтворення природних ресурсів, публічну організацію управлінської діяльності у сфері охорони, у т.ч. з приводу доцільного організуючого впливу на всіх суб'єктів, що здійснюють відповідне право власності. Адміністративно-правові засоби охорони (захисту) права власності на природні ресурси вчений групує на засоби організаційного та попереджувального (запобіжного) характеру, засоби припинення та відновлення, а також засіб адміністративної відповідальності [13, ст. 3-6].

Що стосується законодавства України, то в Законі України: “Про охоронну діяльність” розкривається поняття технічних засобів, що використовуються під час здійснення охоронної діяльності - це системи, прилади та обладнання для виявлення, оповіщення і попередження про наявність небезпеки для життя людей та/або майна (стаття 1). Крім того, суб'єкт охоронної діяльності має право для забезпечення охоронної діяльності придбавати, зберігати та використовувати в установленому законодавством порядку спеціальні засоби, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України (стаття 9) [2].

Наказом МОУ №172 визначено, що для охорони та захисту військового майна, яке знаходиться на території державних підприємств, за рішенням Міністра оборони України залучаються чергові зміни охорони від підрозділу Служби правопорядку, забезпечені спеціальними засобами.

Як видно з вищенаведеного, при розгляді таких понять, як адміністративно-правова охорона та захист власності (майна) вчені та суб'єкти нормотворчої діяльності застосовують різні юридичні терміни, такі як: напрями діяльності, способи, заходи, засоби та інші. Але, на нашу думку в законодавстві України та в науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення цих понять та наповнення їх змістом.

Висновки і пропозиції. Таким чином, визначено, що з метою вдосконалення адміністративно-правового законодавства потребує уточнень

понятійно-термінологічний апарат. Зокрема, використання в законодавстві термінів “охорона” і “захист” у деяких випадках як ідентичних, а в інших – як нерівнозначних за змістом, призводить до неоднозначності тлумачення.

Наша думка полягає в тому, що “охорона” та “захист” це самостійні поняття, вони не є взаємозамінними, як це може видатися на перший погляд. Крім того, ми вважаємо, що можливе існування таких термінів, як охоронно-захисна діяльність, або діяльність з надання охоронних та захисних послуг, або здійснення тільки охорони майна або тільки захисту, де будуть зазначені рамки та повний перелік заходів, засобів та способів і охорони, і захисту та визначені обов’язки суб’єктів.

Зазначене слід відобразити у законодавстві, оскільки функціонування єдиної юридичної термінології в сфері охорони та захисту військового майна, зокрема, та в правовій сфері, загалом, – важливий чинник реформування і гармонізації законодавства.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>
3. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>
4. Наказ Міністерства оборони України від 30.03.2016 №172 “Про затвердження Інструкції з організації охорони та захисту військового майна, яке знаходиться на території державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, силами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0630-16>
5. Про господарську діяльність у Збройних Силах України: Закон України від 1999 року // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1076-14>

6. Денчук Р.О. Адміністративно-правова охорона комунальної власності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – С. 4.
7. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: / Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2009. – С. 22.
8. Мусияка В.Л. Солидарная ответственность за причинение вреда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Харьковский юридический институт. – Х., 1976. – С. 8.
9. Донцов С.Е. Гражданско-правовые внедоговорные способы защиты социалистической собственности. – М., 1980. – С. 9.
10. Рахлин З.М. Административно-правовая охрана социалистической собственности в СССР // Советское государство и право. – 1964. – №1. – С. 48-54.
11. Афанасієв Р. Адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: / Національна академія наук України – Х., 2010. – С. 23.
12. Тлумачний словник української мови: електронна адреса: <http://eslovnkyk.com/>

Мельник О. Особенности применения понятийного аппарата в сфере административного правовой охраны и защиты военного имущества

Рассматриваются вопросы административно-правовой охраны и защиты военного имущества, как особой разновидностью государственной собственности (имущества). Предложено совершенствование административно-правового регулирования в этой сфере. Проанализированы подходы ученых и субъектов нормотворческой деятельности к определению административно-правовой охраны и защиты в административном праве. Осуществляется выявление и устранение пробелов в этой области. Автором исследуются такие категории понятийного аппарата сферы административно-правовой охраны и защиты военного имущества, как меры, средства, способы.

Наше мнение заключается в том, что “охрана” и “защита” это самостоятельные понятия. Они не являются взаимозаменяемыми, как это может показаться на первый взгляд. Кроме того, мы считаем, что возможно существование таких терминов, как охранно-защитная деятельность, или деятельность по предоставлению охранных и защитных услуг, где будут указаны рамки и полный перечень мероприятий, средств и способов и охраны, и защиты и определенные обязанности субъектов объектов. Указанное следует отразить в законодательстве, поскольку функционирование единой юридической терминологии в сфере охраны и защиты военного имущества

является важным фактором реформирования и гармонизации законодательства.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, административно-правовая защита, государственная собственность, военное имущество, охрана собственности, понятийный аппарат.

Melnyk O. Application features of protection and defense of military munition terminology in sphere of administrative law

Administrative legal protection and defense of state property are considered in the article. The conclusions and proposals for improvement of legal regulation in this area are made. The approach of different scientists to the definition of administrative and legal protection and defense in administrative law has been analyzed. The detection and elimination of gaps in this area is being carried out. The author also investigated types of measures, means, methods of administrative and legal protection and defense.

In order to improve the administrative-legal legislation, the concept-terminology apparatus needs to be clarified. In particular, the use in the legislation of the terms “protection” and “defense” in some cases, as identical, and in others - as uneven in content, leads to ambiguity of interpretation.

Our opinion is that “protection” and “defense” are independent concepts. They are not interchangeable, as it may seem at first glance. In addition, we believe that the existence of such terms as security and protection activities, or activities for the provision of security and protective services, where the framework and a full list of activities, means and methods protection and defense and certain responsibilities of the subjects of objects will be indicated.

This should be reflected in the legislation, since the functioning of a single legal terminology in the field of protection and defense of military property is an important factor in the reform and harmonization of legislation.

Key words: *administrative legal protection, administrative legal defense, state property, protection of property, conceptual apparatus.*