

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ  
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**ГОЛОДНОВА ТЕТЯНА СТАНІСЛАВІВНА**

УДК 342.9 : 351.711(477)

**КОНТРОЛЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАКОННОСТІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ  
ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата юридичних наук**

**Ірпінь - 2019**



Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Університеті державної фіскальної служби України,  
Державної фіскальної служби України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор

**Рябченко Олена Петрівна,**

Університет державної фіскальної служби України,  
начальник кафедри адміністративного права і процесу та  
митної безпеки.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент

**Коропатнік Ігор Михайлович,**

Військовий інститут Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка,  
начальник кафедри правового забезпечення  
військового факультету фінансів і права;

кандидат юридичних наук

**Кучинський Юрій Дмитрович,**

Державний науково-дослідний інститут МВС України,  
завідувач науково-дослідною лабораторією  
криміналістичної та спеціальної техніки.

Захист відбудеться «22» лютого 2019 року о «12» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 Університету державної фіскальної служби України за адресою: вул. Садова, 55, м. Ірпінь, Київська область, 08201.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Університету державної фіскальної служби України за адресою: вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, 08201.

Автореферат розіслано «21» січня 2019 року

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Т.О. Мацелик



## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** На нинішньому етапі військової реформи в Україні великого значення набуває проблема ефективності контролю в системі Збройних Сил України та інших військових формувань. Створення сучасної системи управління майном військових формувань України зумовлюється необхідністю вдосконалення та розвитку системи контролю та нагляду у даній сфері, що є необхідною складовою забезпечення законності та правопорядку в державі. Так, однією з найактуальніших проблем залишається недостатній рівень дотримання законодавства, яке регулює використання та розпоряджання військовим майном в Україні, наслідком чого є численні факти хабарництва, корупції, втрата майна та земель оборони, а також зловживання службовим становищем, які у комплексі завдають не виправної шкоди державному майну в цілому.

Зокрема, лише у першому півріччі 2018 року Міністерством оборони України під час здійснення внутрішнього аудиту було виявлено порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 244,0 млн. грн, неефективні управлінські рішення на суму 90,4 млн. грн, внаслідок чого до відповідальності притягнуто 1673 особи: до матеріальної – 1057, до дисциплінарної – 616. Усунуто ризики в управлінні майном і коштами на суму 505,7 млн. грн. До правоохоронних органів передано матеріали аудитів на суму 302,8 млн. грн втрат та збитків (у тому числі передано матеріали аудитів, завершених наприкінці 2017 року, на суму 68,9 млн. гривень)<sup>1</sup>.

Проблематика державного та громадського контролю досліджувалася у працях учених-адміністративістів радянської доби, вітчизняними та зарубіжними науковцями сучасності.

Практичний вплив на формування сучасної теорії контролю та нагляду мають результати досліджень науковців радянської доби: В. Г. Афанасьєв, А. І. Белобжецький, В. М. Горшенєв, І. С. Дрейслер, М. М. Зиков, К. Є. Ігошев, Н. А. Журавльов, Ю. М. Козлов, Е. А. Кочерін, Л. М. Крамаровський, О. А. Лукашова, О. Є. Лунєв, Б. М. Макаров, І. С. Самощенко, М. С. Студенікіна, С. С. Толкачова, В. І. Туранов, К. С. Чекалін, М. С. Шалумов, Є. В. Шоріна, Б. В. Щетиніна, О. М. Якуба та інші.

На сучасному етапі розвитку держави деталізованими дослідженнями у сфері державного контролю стали роботи як вітчизняних, так і зарубіжних учених. З-поміж досліджень сучасного розуміння контролю та нагляду в галузі державного управління слід виокремити наукові розвідки таких учених як: Г. В. Атаманчук, О. Ю. Бакаєва, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, П. Блачковські, І. Л. Бородін, М. В. Вітрук, В. А. Власов,

---

<sup>1</sup> Результати внутрішнього аудиту за січень-вересень 2018 року. Міністерство оборони України . URL :<http://www.mil.gov.ua/diyalnist/vnutrishnij-audit/>

К. Г. Волинка, В. А. Волощук, В. М. Гаращук, М. І. Іншина, Н. В. Карнарук, Л. М. Касьяненко, А. М. Кісель, А. П. Коренєв, Ю. Д. Кучинський, С. М. Кушнір, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, В. В. Пахомов, О. П. Пащенко, В. Г. Пилипчук, О. П. Рябченко, Г. П. Середа, Н. Н. Харитоновна, Т. І. Шапочка, В. С. Шестак, О. Л. Шульженко, В. С. Щербина, А. Б. Яблонська та ін.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження щодо контролю як гарантії законності управління майном складають роботи вчених, які аналізували проблеми сутності контролю: О. Ф. Андрійко, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, В. В. Джарта та інші. На рівні дисертаційних досліджень були проаналізовані окремі проблеми контролю у сфері військових формувань України : Р. О. Ємець «Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин» (2011 р); О. В. Калінін «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю Служби безпеки України» (2015 р.); В. Ю. Кобринський «Державний контроль у сфері національної безпеки України» (2008 р.); Ю. Д. Кучинський «Адміністративно-правовий режим військового майна в Україні» (2017 р.); В. О. Черниш «Адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю розвідувальних органів України» (2016 р.) та інші.

Накопичені знання щодо вивчення контролю у сфері управління майном військових формувань України потребують систематизації і подальшого розвитку, а чинне законодавство, норми якого регулюють відносини у виділеній сфері, не можна назвати ефективним. У зв'язку із вказаним виникає необхідність визначення сутності і змісту адміністративно-правових засад контролю як гарантії законності управління майном військових формувань. Встановлення сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення контролю у сфері управління майном військових формувань в Україні.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано відповідно Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018р. № 2469-VIII, п. 2 Розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, до п. 4.2. Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, п. 44, п. 47 Воєнної доктрини, затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 року, п. 8 Концепції цільової науково-технічної програми НАН України «Дослідження і розробки з проблем підвищення обороноздатності і безпеки держави» на 2015 – 2017 роки, затвердженої постановою Президії НАН України від 25 лютого 2015 року № 51.

Тема дисертаційного дослідження затверджена рішенням Вченої ради Університету державної фіскальної служби України від 24 грудня 2015 р. (протокол № 7) та уточнена 20 червня 2017 р. (протокол № 7).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* наукового дослідження полягає у формуванні на підставі теоретико-методологічних напрацювань, аналізу чинного законодавства України та правозастосовної практики сутності й особливостей адміністративно-правових засад контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України та обґрунтуванні пропозицій щодо внесення змін до адміністративного законодавства.

Досягнення поставленої мети передбачалися вирішення таких основних завдань:

- обґрунтувати поняття та визначити співвідношення контролю та нагляду у системі способів забезпечення законності у сфері управління майном військових формувань України;
- встановити сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України;
- сформулювати принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України;
- систематизувати нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України;
- дати характеристику адміністративно-правовим засадам діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України;
- охарактеризувати предмет, об'єкт та класифікувати форми і систематизувати методи контролю у сфері управління майном військових формувань України;
- проаналізувати зарубіжний досвід забезпечення контролю у сфері управління майном військових формувань і на цій основі запропонувати конкретні рекомендації щодо його використання в Україні;
- з'ясувати проблеми удосконалення процедур розробки та прийняття управлінських рішень за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань України;
- окреслити напрями підвищення ефективності адміністративно-правових норм, що регулюють відносини у сфері управління майном військових формувань України
- запропонувати зміни до законодавства щодо вдосконалення контролю у сфері управління майном військових формувань України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у процесі контролю та нагляду у сфері управління майном військових формувань України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України.

*Методи дисертаційного дослідження.* *Методологічною* основою дисертації є комплексна система загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, яка дозволяє дослідити сутність, зміст і особливості

контролю та нагляду як гарантії законності управління майном військових формувань України та здійснити системний аналіз суспільних відносин, що регулюють контроль і нагляд у цій сфері. Загальнонауковий діалектичний метод використано на всіх етапах дисертаційного дослідження, він формує загальну методологічну основу дослідження, що дало можливість з'ясувати сутність контролю управління майном військових формувань України. Використання логіко-семантичного методу сприяло більш чіткому розумінню контролю та нагляду як гарантії законності управління майном військових формувань України, проведенню аналізу й поглибленню понятійного апарату (підрозділ 1.1). Методи системного аналізу та синтезу дали змогу дослідити сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України (підрозділи 1.2 – 1.3). За допомогою комплексного методу дослідження виявлено і сформульовано низку принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України (підрозділ 1.3). Формально - юридичний та структурно - функціональний методи дали змогу розглянути й проаналізувати адміністративно-правові норми, якими регламентується контрольно-наглядова діяльність у сфері управління майном військових формувань України, визначити його суб'єктів, предмет, об'єкт, методи, форми (підрозділи 2.1 – 2.3). Важливе значення має також порівняльно-правовий метод, який дозволив виявити переваги й недоліки зарубіжного досвіду правового забезпечення контролю у сфері управління майном військових формувань України (підрозділи 3.1, 3.3). Метод прогнозування сприяв визначенню шляхів підвищення ефективності управлінських рішень за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань України (підрозділ 3.2). Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані у процесі розробки пропозицій з удосконалення адміністративного законодавства.

*Нормативно-правову основу дослідження* становлять Конституція України, кодекси України, чинне адміністративне законодавство, нормативно-правові акти інших галузей права, окремі норми, що регулюють відносини у сфері контролю військовим майном та законодавство зарубіжних країн у зазначеній сфері контролю.

*Інформаційну та емпіричну базу дослідження* становлять узагальнення практичної діяльності застосування законодавства щодо діяльності суб'єктів контролю як гарантії законності у сфері управління майном військових формувань України та зарубіжних держав; аналіз правової, управлінської публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів у сфері контролю управління військовим майном України та статистичних матеріалів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним дослідженням, присвяченим теоретичним та практичним

проблемним питанням удосконалення адміністративно-правового регулювання контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України, що визначає напрями підвищення ефективності контролю у цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України у зазначеній сфері, зокрема:

*уперше :*

- сформульовано поняття управління майном військових формувань України як комплекс цілеспрямованих адміністративно-правових та організаційних заходів державних органів, які в межах встановлених законодавством повноважень приймають рішення виконавчо-розпорядчого характеру щодо об'єктів військового майна з метою виконання конституційних завдань щодо реалізації інтересів держави у сфері безпеки та оборони;

- науково обґрунтовано особливості контролю як гарантії законності управління майном військових формувань, спираючись на визначені адміністративно-правові засади з метою реалізації суб'єктами контролю своїх повноважень у повному обсязі, що обумовлені, насамперед, об'єктом і предметом контролю;

- запропоновано напрями підвищення ефективності адміністративно-правових норм, якими урегульовано відносини щодо контролю сферою управління майном військових формувань України: закріплення на рівні закону Національне антикорупційне бюро України як суб'єкт контролю; виділення юрисдикції адміністративного суду щодо розгляду спорів у сфері управління державним та військовим майном України, розв'язання суперечок, які виникають між державними органами та військовими формуваннями України або військовими формуваннями України та громадянами; розробка та прийняття Закону України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном України», яким, відповідно до Конституції України, мають бути встановлені основні засади державного контролю в сфері управління військовим майном, урегульовано суспільні відносини, що виникають у зв'язку з контрольною діяльністю;

*удосконалено:*

- положення щодо визначення адміністративно-правових засад контролю у сфері управління військовим майном з позицій врегульованих нормами адміністративного права сукупності правовідносин, зміст яких зумовлений особливостями регулюючого впливу адміністративно-правових засобів з метою формування основних напрямів, принципів, завдань, форм і методів здійснення контролю у зазначеній сфері;

- класифікацію принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України, які класифіковано у дві групи: за рівнем значення; за джерелами права;

- визначення поняття «процедури розробки та прийняття управлінського рішення», яке стосується майна військових формувань;
- класифікацію форм контролю у сфері управління військовим майном за ознаками: суб'єктною; темпоральною; просторовою; змістовою; спеціальною.

*дістали подальшого розвитку :*

- теоретичні положення щодо співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у системі способів забезпечення законності у сфері управління майном військових формувань України;
- науковий підхід щодо класифікації видів діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань та виділено два види - зовнішній і внутрішній контроль;
- визначення методів і форм контролю у сфері управління майном військових формувань та їх класифікація;
- пропозиції щодо створення спеціального органу колегіального типу – Контрольної комісії з питань управління військовим майном в Україні, до повноважень якої має належати контроль у сфері управління військовим майном та забезпечення дотримання правил користування, розпорядження, прийому-передачі та списання військового майна відповідно до чинного законодавства України тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- *у правотворчості* – використання результатів дослідження сприятиме вдосконаленню правового регулювання суб'єктів контролю за законністю управління майном військових формувань України;
- *у сфері науково-дослідної діяльності* – основні висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані для подальшої розробки проблемних питань удосконалення контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України; як фундамент для розв'язання та подальшого дослідження таких проблем як адміністративно - правове регулювання контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України (акт впровадження Університету ДФС України від 12.09.2018 р.) ; (довідка СБ України від 11.10.2018 р. № 351).
- *у навчальному процесі* – матеріали дисертаційного дослідження можуть використовуватись під час проведення лекційних занять із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Фінансове право» (акт впровадження Університету ДФС України від 17.10.2018 р. ).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення, висновки, рекомендації та пропозиції дисертаційного дослідження були оприлюднені на: Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (Херсон, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичний аналіз і

наукові дослідження юриспруденції у світовій науці» (Київ, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку права та законодавства: дискусії» (Львів, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (Харків, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток правового регулювання у Східній Європі: досвід Польщі та України» (м. Сандомир, Польща, 2017); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (м. Одеса, 2017); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Теоретичний аналіз і наукові дослідження юридичної науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток правової системи України в умовах сьогодення» (м. Харків, 2017).

**Публікації.** Основні теоретичні положення та висновки дисертаційної роботи викладено у п'ятнадцяти наукових публікаціях автора, з яких шість - у наукових фахових виданнях України, одна стаття – в іноземному юридичному виданні, а також у восьми тезах доповідей, виданих за результатами проведення наукових та науково-практичних в т.ч. міжнародних науково-практичних конференцій та круглих столів.

**Структура й обсяг дисертації.** Структура дисертації відображає мету та завдання дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 249 сторінок, список використаних джерел складається із 258 найменувань і займає 29 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь дослідження; визначено зв'язок з науковими програмами, планами і темами, а також мету та основні завдання дослідження, предмет, об'єкт та методи дослідження; розкрито наукову новизну; висвітлено теоретичну та емпіричну бази дослідження, практичне значення одержаних результатів; подано відомості про апробацію результатів дослідження, публікації та структуру дисертації.

**Розділ 1 «Теоретико-правові основи контролю та нагляду як основних способів забезпечення законності у сфері управління майном військових формувань України»** складається з трьох підрозділів, присвячених формуванню поняття та співвідношення контролю та нагляду у системі способів забезпечення законності у сфері управління майном військових формувань України, сутності, особливостям та принципам контрольно-наглядової діяльності у виділеній сфері.

*У підрозділі 1.1 «Поняття та співвідношення контролю та нагляду у*

*системі способів забезпечення законності у сфері управління майном військових формувань України»* на підставі розкриття сучасних підходів до співвідношення контролю та нагляду у системі способів забезпечення законності вказано, що поняття «контроль» та «нагляд» існує з деякими відмінностями. На підставі виділення відмінностей понять «контроль» та «нагляд» зазначено, що нагляд є окремою формою контролю. Вказано про доцільність використання терміну «контрольно-наглядова діяльність», оскільки більшість суб'єктів контролю наділені і наглядовими і контрольними повноваженнями.

У підрозділі 1.2 *«Сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України»* проаналізовано та узагальнено вітчизняне законодавство та наукові підходи щодо сутності та особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України. Встановлено, що до завдань контрольно-наглядової діяльності у цій сфері відноситься:

- 1) забезпечення раціонального використання військового майна за призначенням;
- 2) збір та отримання достовірної інформації про дотримання законності у використанні, розпорядженні та обліку військового майна;
- 3) виявлення факторів, що сприяють виникненню недоліків у сфері управління військовим майном, та розроблення заходів щодо їх усунення;
- 4) запобігання порушенням у сфері управління військовим майном і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- 5) притягнення винних до адміністративної або кримінальної відповідальності.

У підрозділі 1.3 *«Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України»* обґрунтовано, що принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності гарантують правовий простір у сфері управління майном військових формувань України та відтворюють зміст та сутність контрольної діяльності загалом. Узагальнення законодавства та наукових джерел, у яких досліджувалися та вивчалися принципи контролю і нагляду, дозволило здійснити систематизацію принципів і виділити три групи: загальні, спеціальні, особливі, а також принципи, закріплені у чинному законодавстві. До загальних, які походять від принципів управління, запропоновано віднести: верховенство права, законність, гласність, правова впорядкованість, справедливість, рівність, відповідальність. Спеціальні принципи характерні для усіх видів контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України: наукове забезпечення, планування, системність, професійність, результативність, оперативність, оптимальність прийняття управлінських рішень, ефективність. Серед особливих принципів виділено: правову рівність, охорону інтересів суспільства та особи, самостійність, неухильна реалізація презумпції невинуватості.

**Розділ 2 «Зміст контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України»** складається з трьох

підрозділів, в яких проаналізовано діяльність суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України, визначено адміністративно-правові засади їх діяльності, а також предмет, об'єкт, форми та методи контролю у цій сфері.

У підрозділі 2.1 «*Нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України*» проведено аналіз чинної системи нормативно-правових актів, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері управління майном військових формувань. Досліджено зміст базових понять «правове забезпечення», «правове регулювання» та «забезпечення». Доведено, що у практичній діяльності контролюючих органів відбувається дублювання функцій внаслідок чого знижується дієвість законності у цій сфері управління. Запропоновано визначення нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України як сукупності нормативно-правових актів держави, які систематизовані за їх юридичною силою та за сферою впливу з метою регулювання відносин та предмета контролю і нагляду у сфері управління державним (військовим) майном в особі спеціально уповноважених державою органів та посадових осіб.

Запропоновано систематизувати нормативно-правові акти щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України за їх юридичною силою та за сферою впливу.

У підрозділі 2.2 «*Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України*» з метою визначення суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України визначено зміст базових понять «суб'єкт контролю», «суб'єкт контрольної діяльності», що в кінцевому підсумку сприяло виведенню такого визначення: «суб'єкт контролю у сфері управління майном військових формувань України – це фізична або юридична особа, яка наділена нормами адміністративного права повноваженнями щодо реалізації контрольної функції з метою забезпечення законності у сфері управління військовим майном та у разі порушення вимог до проведення контролю несе відповідальність згідно з чинним законодавством України. Розглянуто правові засади діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України за напрямками: а) здійснення зовнішнього контролю органами загальної компетенції: парламентський контроль, президентський контроль, урядовий контроль, фінансовий контроль, судовий контроль; б) здійснення внутрішнього контролю спеціально уповноваженими суб'єктами. Підкреслено, що внутрішній контроль у сфері управління майном військових формувань України відноситься насамперед, до діяльності осіб, які уповноважені виконувати функції держави. За результатами внутрішнього контролю застосування такими особами контрольних

повноважень, за наявності підстав, проводиться службове розслідування і відповідальність настає, відповідно до чинного законодавства.

У підрозділі 2.3 «Предмет, об'єкт, форми та методи контролю у сфері управління майном військових формувань України» з'ясовано характерні особливості предмета, об'єкта, форм та методів контролю у сфері управління майном військових формувань України. Вказано, що предмет і об'єкт, форми і методи контролю у сфері управління майном військових формувань України тісно взаємопов'язані й використовуються у практичній діяльності контролю. Обґрунтовано поняття методів контролю у сфері управління майном військових формувань України - складна система способів і прийомів, засобів та напрямів контрольної діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України з метою виконання завдань та досягнення поставлених цілей і мети контролю за управлінням таким майном, що конкретизуються на методиках проведення такого контролю. Встановлено, що форми контролю у сфері управління майном військових формувань України – це сукупність загальнонаукових та методичних прийомів контролю, які застосовуються з метою досягнення цілей за допомогою контрольної діяльності з одного боку. З іншого боку, – це сукупність способів організації контролю, яка характеризується нормативно-правовою визначеністю та алгоритмом проведення з урахуванням усіх складових контролю. Здійснено класифікацію методів і форм контролю у визначеній сфері.

**Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України»** складається з трьох підрозділів, у яких проаналізовано тенденції розвитку та удосконалення контрольної діяльності у даній сфері, а також сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності адміністративно-правових норм у сфері управління майном військових формувань України.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід правового забезпечення контролю у сфері управління майном військових формувань України» приділено увагу американській та європейській моделям законодавчого врегулювання контролю у сфері оборони (Велика Британія, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, Польща і Сполучені Штати Америки). Порівняльний аналіз законодавства зарубіжних країн дозволив запропонувати окремі елементи для наслідування в систему державного контролю, а саме: проведення повномасштабного реформування контрольного блоку діяльності Міністерства оборони України; закріплення на законодавчому рівні шляхом внесення змін до Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України.

У підрозділі 3.2 «Шляхи удосконалення процедур розробки та прийняття управлінських рішень за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань» доведено необхідність вирішення на сучасному етапі питання забезпечення ефективності національного

законодавства у сфері оборони, визначення ролі контролю над сектором безпеки, засад і форм роботи парламентських комітетів та слухань з питань контролю діяльності військових формувань України та управління військовим майном, а також проблеми таємності та доступної інформації.

З'ясовано проблеми удосконалення процедур розробки та прийняття управлінських рішень за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань України: 1) відсутність єдиного законодавчого акта в сфері регулювання контролю за управлінням військовим майном; 2) подальший розвиток форм та методів контролю у сфері управління майном військових формувань України; 3) відсутність стабільної бюджетної політики у сфері матеріально-технічного, фінансового та інших видів ресурсного забезпечення тощо.

У підрозділі 3.3 «Напрями підвищення ефективності адміністративно-правових норм у сфері управління майном військових формувань України» визначено напрями підвищення ефективності адміністративно-правових норм у сфері управління майном військових формувань України та викладено пропозиції щодо усунення недоліків. Доведено, що контроль у сфері управління майном військових формувань України є одним із найбільш ефективних способів забезпечення законності в процесі розвитку оборонної сфери держави. Підкреслено, що питання контролю у сфері управління майном у військових формуваннях України необхідно реалізовувати не лише у площині власне самого контролю, але, насамперед, у площині взаємодії. Проблемні питання, які запропоновано вирішувати шляхом впровадження контролю та нагляду у даній сфері локалізуються переважно у сфері ефективної взаємодії державної влади, українського суспільства та громадського контролю, з одного боку, і військових формувань України та правоохоронних органів – з іншого.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у формуванні науково-практичної основи контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України. За результатами проведеного дослідження запропоновано висновки і рекомендації, а також вироблення пропозицій щодо шляхів їх оптимізації.

1. На підставі аналізу співвідношення понять «контролю» та «нагляду» у системі способів забезпечення законності у сфері управління майном військових формувань України вказано, що суб'єкти контролю наділяються наглядовими та контрольними повноваженнями. Врахування взаємозв'язку повноважень щодо здійснення контролю та нагляду у сфері управління майном військових формувань дозволило використовувати термін «контрольно-наглядова діяльність».

2. Особливостями контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань є те, що: 1) мета полягає у забезпеченні додержання суб'єктами управління військового майна законодавства у цій сфері; 2) завдання – забезпечення реалізації державної політики у сфері раціонального використання військового майна; своєчасне виявлення порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; розробка заходів щодо подолання недоліків у сфері управління військовим майном; 3) об'єктом контролю є сукупність суспільних відносин, які виникають у межах функцій військових формувань України, здійснюються спеціальними методами з метою захисту національної безпеки та беруть участь у розподілі, закріпленні, використанні, списанні майна, яке належить державі, коштів, що знаходяться у їхньому розпорядженні, а також операції, які проводяться підконтрольними суб'єктами (закупівля товарів, робіт, послуг) об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України розуміємо процес управління таким майном; 4) предмет контролю - безпосередня діяльність підконтрольних суб'єктів у частині формування, розподілу, володіння, використання та списання майна, яке належить на праві власності державі, закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України та інших військових формувань.

3. Обґрунтовано принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України як основні положення, вимоги, які стосуються видів, напрямів форм, методів контролю. Запропоновано принципи диференціювати: 1) за рівнем значення: а) загальні принципи – є похідними від принципів державного управління; б) спеціальні принципи – характерні для усіх видів контрольно-наглядової діяльності у сфері управління військовим майном і базуються на загальноновизнаних принципах контролю з урахуванням його специфіки; в) особливі принципи; 2) за джерелами права: а) конституційні; б) принципи контрольно-наглядової діяльності, які закріплені у відомчому законодавстві; в) принципи контролю, які закріплені у міжгалузевих нормативно-правових актах.

4. Запропоновано систематизацію нормативно-правових актів у сфері управління майном військових формувань України: за їх юридичною силою: Конституція України, кодекси України, закони, підзаконні акти; за сферою впливу: основні (встановлюють правовий режим контрольної діяльності та стосуються безпосередньо контролю), супутні (регулюють предмет контрольної діяльності та відносини, пов'язані із здійсненням контролю та нагляду у сфері управління майном військових формувань України). Така систематизація дозволяє сформувати структурний ряд нормативно-правових актів з метою запобігання дублювання функцій і завдань суб'єктів контролю.

5. Виходячи з сутності адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань, яка

розкривається через сукупність їх прав, обов'язків та реалізацію гарантій, які закріплюються у нормах адміністративного права, виділено два види контролю: 1) зовнішній контроль, здійснюваний суб'єктами загальної компетенції; 2) внутрішній контроль, здійснюваний спеціально уповноваженими суб'єктами.

6. Виділено такі види методів контролю у сфері управління майном військових формувань: організаційні; метод збирання інформації; метод аналізування; метод фактичного контролю; метод висновків; результативний метод; метод підвищення ефективності діяльності військових формувань; метод прийняття управлінського рішення.

Здійснено класифікацію форм контролю у сфері управління майном військових формувань за ознаками: 1) суб'єктною (за суб'єктом реалізації контрольних повноважень щодо управління майном військових формувань): парламентський контроль; президентський контроль (прямий і непрямий); урядовий контроль; судовий контроль; громадський контроль; прокурорський нагляд; 2) темпоральною (за часом здійснення контролю): попередній; поточний; наступний; 3) просторовою (за місцем здійснення контролю): виїзний; невиїзний; дистанційний; 4) змістовою (за змістом предмета проведення): контроль за дотриманням антикорупційного законодавства; контроль за дотриманням фінансового законодавства; контроль за дотриманням оформлення військового майна; контроль за дотриманням законодавства про державну таємницю; 5) спеціальною (залежно від особливостей взаємовідносин під час здійснення контролю): зовнішній контроль; внутрішній контроль.

7. На підставі аналізу досвіду зарубіжних країн забезпечення контролю у сфері управління майном військових формувань України, доведено що варто зосередити увагу на таких аспектах, як: налагодження ефективності механізму внутрішнього контролю у сфері управління військового майна України; вирішення конфлікту інтересів на ранніх стадіях контролю; надання органам внутрішнього контролю функціональної свободи дій у межах своїх обов'язків; розвиток та впровадження на законодавчому рівні відповідальності кожного контролюючого органу з метою недопущення дублювання функцій.

8. Запропоновано шляхи удосконалення процедур розробки та прийняття управлінських рішень, що приймаються за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань України, а саме: необхідність конкретизувати і закріпити на законодавчому рівні повноваження щодо реалізації органами державної влади функції контролю; підвищити відповідальність за неналежне виконання контрольних функцій у сфері управління майном військових формувань; удосконалити базовий Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» тощо.

9. Доведено необхідність створення в Україні незалежного суб'єкта контролю за управлінням військовим майном. Головним завданням

зазначеного органу будуть проведення контролю, перевірки або аудиту в сфері діяльності військових формувань України. Діяльність контролюючого органу дозволить вирішити нагальні для України питання: підвищення ефективності управління майном військових формувань України; регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з контрольною діяльністю.

10. З метою вдосконалення контролю у сфері управління майном військових формувань України обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном», яким встановлюються та регулюються основні засади державного контролю в сфері управління військового майна; регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з контрольною діяльністю.

Запропоновано внесення змін до Закону України «Про правовий режим у Збройних Силах України» з метою гарантування однозначності дії його приписів щодо управління майном військових формувань; закріпити правовий статус Інспекції з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного департаменту з питань національної безпеки та оборони Адміністрації Президента України, утвореної за Указом Президента України від 14 лютого 2015 року № 84/2015 «Про посилення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», у відповідному Положенні.

Реалізація зазначених висновків та пропозицій у своїй сукупності вирішують поставлені наукові завдання, що сприяє вдосконаленню контролю у сфері управління майном військових формувань України та формують основу подальших наукових пошуків у цьому напрямку.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях та міжнародних наукових виданнях:**

1. Голоднова Т.С. Деякі питання правового регулювання управління майном у військових формуваннях в Україні. *Науково-практичний журнал Право UALAW.UA*. 2015. № 2. С. 47-53.

2. Голоднова Т.С. Основні форми та порядок здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України. *Збірник наукових праць «Прикарпатський юридичний вісник»* 2016. № 5 (14). С. 60-64.

3. Голоднова Т.С. Особливості контрольної-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України. *Фаховий науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції»*. 2016. № 6. С. 60 – 70.

4. Голоднова Т.С. Напрямки удосконалення законодавства, яке регламентує контрольну-наглядову діяльність у сфері управління майном

військових формуваннях України. *Науковий журнал «Молодий вчений»*. 2017. – № 4 (44). Частина II. С. 290 – 294.

5. Голоднова Т.С. Окремі питання правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань. *Науковий фаховий журнал «Конституційно-правові академічні студії»*. 2017. № 1. С. 52 – 60.

6. Голоднова Т.С. Компетенція суб'єктів контролю за законністю управління майном військових формувань України. *Фаховий науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції»*. 2017. № 2. С. 68 – 72.

7. Голоднова Т.С. Основні принципи здійснення контрольної діяльності у сфері управління майном військових формувань України. *Visegrad Journal on Human Rights*". 2016. № 5. С. 29 – 34.

### **Наукові статті та тези доповідей на конференціях**

1. Голоднова Т.С. Загальна характеристика контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України. *Теоретичний аналіз і наукові дослідження юриспруденції у світовій науці: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*, (м. Київ, 16 – 17 грудня 2016 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. С. 68 – 70.

2. Голоднова Т.С. Окремі проблеми правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України. *«Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, (16 – 17 грудня 2016 р.). м. Львів, Західноукраїнська організація “Центр правничих ініціатив”. Львів, 2016. С.15 – 17.

3. Голоднова Т.С. Сучасний стан протидії корупції у сфері управління майном військових формуваннях України. *«Тенденції та пріоритети реформування законодавства України»*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції Херсонського державного університету, м. Херсон, (9 – 10 грудня 2016 р.). Херсон, 2016. С. 79 – 81.

4. Голоднова Т.С. Про визначення поняття «управління майном військових формувань України». *«Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції м. Харків, (20 – 21 січня 2017 р.). Харків, 2017. – С. 37 – 41.

5. Голоднова Т.С. Зарубіжний досвід організації державного контролю та можливість його використання в Україні. *«Розвиток правового регулювання у Східній Європі: досвід Польщі та України»* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції м. Сандомир, Польща ( 27 – 28 січня 2017 р.). – Сандомир, 2017. С. 110 – 113.

6. Голоднова Т.С. Проблеми прийняття управлінських рішень за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань України. *«Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави»*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції м. Одеса, (3 – 4 березня 2017 р.). Одеса, 2017. С. 70 – 73.

7. Голоднова Т.С. Форми контролю у сфері управління військовим майном України. *«Теоретичний аналіз і наукові дослідження юридичної науки: проблеми та перспективи»*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції м. Запоріжжя, (28 – 29 квітня 2017 р.). Запоріжжя. С. 53 – 57.

8. Голоднова Т.С. Необхідність удосконалення системи державного контролю у сфері управління військовим майном України як вимога сьогодення. *«Розвиток правової системи України в умовах сьогодення»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції м. Харків, (3 травня 2017 р.). Харків. – С. 111-113.

## АНОТАЦІЇ

**Голоднова Т.С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» . – Університет державної фіскальної служби України, Ірпінь, 2019.

Дисертація присвячена комплексному аналізу контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України та його адміністративно-правовим засадам. У роботі визначено такі поняття, як контроль, нагляд, методологія дослідження контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України, контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України, управління майном військових формувань України, адміністративно-правові засади контролю управління військовим майном.

Проаналізовано принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України та запропоновано поділ зазначених принципів за рівнем значення: загальні та спеціальні; за джерелами права: конституційні; принципи контрольно-наглядової діяльності; принципи контролю, які закріплені у міжгалузевих нормативно-правових актах. Досліджено предмет, об'єкт, форми та методи контролю у сфері управління майном військових формувань України та запропоновано їх поняття із відповідною класифікацією.

Розглянуто зарубіжний досвід правового забезпечення контролю у сфері управління майном військових формувань. За результатами

дослідженої зарубіжної практики контролю у сфері оборони запропоновано удосконалення чинного законодавства України у даному аспекті та внесення відповідних доповнень та змін до нього.

З метою подальшого вдосконалення законодавства України та практики його застосування сформульовано пропозиції щодо необхідності прийняття Закону України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном України» та внесення змін до чинних законів та нормативно-правових актів у цій сфері.

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, контрольно-наглядова діяльність, контроль за управлінням майном військових формувань України, адміністративно-правові засади, законність, військові формування України, військове майно*

**Голоднова Т.С. Контроль как гарантия законности управления имуществом военных формирований Украины: административно-правовые основы.** – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Университет государственной фискальной службы Украины, Ирпень, 2019.

Диссертация посвящена комплексному анализу контроля как гарантии законности управления имуществом военных формирований Украины и административно-правовым основам. В работе определены такие понятия, как контроль, надзор, методология исследования контроля как гарантии законности управления имуществом военных формирований Украины, контроль как гарантия законности управления имуществом военных формирований Украины, управления имуществом военных формирований Украины, административно-правовые основы контроля управления военным имуществом.

Проанализированы принципы осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере управления имуществом военных формирований Украины и предложена дифференциация указанных принципов за уровнем значения (общие, специальные и административно-процессуальные принципы); за отраслями права (конституционные принципы контрольно-надзорной деятельности; принципы контроля, которые закреплены в межотраслевых нормативно-правовых актах).

Исследованы предмет, объект, формы и методы контроля в сфере управления имуществом военных формирований Украины и предложено их понятие с соответствующей классификацией.

Рассмотрена мировая практика правового обеспечения контроля в сфере управления имуществом военных формирований. По результатам исследованной мировой опыта контроля в сфере обороны предложено

усовершенствование и внесение соответствующих дополнений и изменений в действующее законодательство Украины в данном направлении.

При исследовании проблематики классификации принципов контрольно-надзорной деятельности в сфере управления имуществом военных формирований Украины предложено выделить такие их группы: 1. за уровнем значения: 1.1. общие принципы контрольно-надзорной деятельности (законности; гласности; объективности; независимости; справедливости; равенности; ответственности); 1.2. специальные принципы (базируются на общепринятых международных принципах контроля с учетом его специфики) научного обеспечения; планирования; системности; профессиональности; результативности; оперативности; эффективности. 1.3. административно-процесуальные принципы. 2. по источникам права: конституционные принципы; 2.2. принципы контрольно-надзорной деятельности, которые закреплены в ведомственном законодательстве; 2.3. принципы контроля, закрепленные в межотраслевых нормативно-правовых актах.

Предложено понятие и объект контроля в сфере управления государственным (военным) имуществом как совокупность общественных отношений, которые возникают в рамках функций военных формирований Украины, осуществляются специальными методами с целью защиты национальной безопасности и принимают участие в распределении, закреплении, использовании, списании имущества, принадлежащего государству.

С целью последующего совершенствования законодательства Украины и практики его использования сформулировано предложение о необходимости принятия Закона Украины «Об основных началах контроля в сфере управления военным имуществом Украины» и внесении изменений в действующие нормативно-правовые акты в этой сфере.

***Ключевые слова:** контроль, надзор, контроль за управлением имущества военных формирований Украины, административно-правовые основы, законность, военные формирования Украины, военное имущество.*

**Holodnova T. S. Control as a guarantee of the legality of the property management of military units: administrative and legal principles. – Manuscript.**

Thesis for the degree of the Candidate in Law Sciences in a program subject under 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; information law». – National University of the State Fiscal Service, Irpin, 2019.

The thesis is devoted to the complex analysis of control as a guarantee of the legality of the property management of the military formations of Ukraine and its administrative and legal principles. The work defines such concepts as control, supervision, methodology of control investigation as a guarantee of legality of property management of military formations of Ukraine, property

management of military formations of Ukraine, administrative and legal bases of control over military property management.

The principles of control and supervision activity in the sphere of property management of military formations of Ukraine are analyzed and the division of these principles is proposed according to the level of significance: general and special, administrative and procedural; according to the sources of law: constitutional; principles of control and supervisory activity; the principles of control, which are established in sectoral regulatory legal acts. The subject, object, forms and methods of control in the field of property management of military formations of Ukraine are investigated and their concepts with the corresponding classification are proposed.

The international experience of the legal control of property management of military formations is considered. Based on the results of the study of international experience in the field of defense , improvement of the current legislation of Ukraine in this aspect and the introduction of the relevant additions and amendments to it are proposed. For further improvement of the legislation of Ukraine and the practice of its application, the proposals concerning the necessity to pass the Law of Ukraine "On the Basic Principles of Control in the Management of Military Property of Ukraine" and amendments to existing laws and regulations in this area are formulated.

**Keywords:** *monitoring, surveillance, control of property of military forces of Ukraine, administrative and legal framework, the rule of law, military units of Ukraine, military equipment*

Підписано до друку 15 .01.2019 року. Формат 60x84/16  
Папір офсетний. Друк офсетний.  
Друк.арк. 0,9. Тираж 100 прим.  
Зам. № \_\_  
Видруковано в Університеті  
державної фіскальної служби України.  
08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31