

До спеціалізованої вченої ради
Д 27.855.02 в Університеті Державної
фіскальної служби України за адресою:
08201, м. Ірпінь, вул. Садова, 55

ВІДГУК

офіційного опонента

**кандидата юридичних наук Кучинського Юрія Дмитровича
на дисертацію Голоднової Тетяни Станіславівни
«Контроль як гарантія законності управління майном військових
формувань України: адміністративно-правові засади», представленої до
захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю – 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади є забезпечення національної безпеки України та усунення зовнішніх та внутрішніх загроз порушення територіальної цілісності нашої держави. Центральне місце серед органів, на які покладається реалізація даного завдання, відведене Збройним Силам України, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України та іншим військовим формуванням. Для належного виконання своїх функцій відповідні органи забезпечуються військовим майном.

Одним зі складових елементів структури адміністративно-правового режиму військового майна є контроль управління майном військових формувань України, який відіграє значну роль у підтриманні правового режиму військового майна, законності його обігу з моменту створення, прийняття на озброєння, постановки на облік до моменту списання, утилізації тощо.

Водночас необхідно вказати на незадовільний стан дотримання режиму військового майна. Лише за результатами внутрішнього аудиту, проведеного Департаментом внутрішнього аудиту Міністерства оборони України у 2018

році, виявлено порушень фінансово-бюджетної дисципліни, що не призвели до втрат, на суму 1855,3 млн. грн., неефективні управлінські рішення на суму 115,5 млн. грн. та ризики в управлінні фінансами та майном на суму 1918,9 млн. грн.

Зазначені порушення є наслідком низки факторів, як загальних для суспільства – неналежний стан виховання, навчання посадових осіб, недостатня матеріальна забезпеченість тощо, так і пов'язаних безпосередньо з військовим майном – недостатність та зношеність майна, його неналежна якість та надійність, незадовільний стан адміністративно-правового регулювання всіх етапів управління військовим майном загалом (організація, планування, звітування тощо) та контролю управління майном військових формувань, зокрема. Це призводить до розкрадання військового майна, незаконної торгівлі зброєю, втрати майна та ін.

Враховуючи зазначене, а також те, що реформування Збройних Сил України та інших військових формувань відбувається в умовах проведення воєнних дій на сході України, вивчення та вдосконалення адміністративно-правових засад контролю управління майном військових формувань, як і інших складових адміністративно-правового режиму військового майна, є вкрай актуальним. За умови ефективного адміністративно-правового регулювання всіх етапів управління військовим майном, а також належної організації деяких інших суспільних процесів, контроль управління майном військових формувань разом з іншими зазначеними складовими дійсно стануть надійною гарантією дотримання режиму військового майна у військових формуваннях України.

Дисертаційну роботу виконано відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII, п. 2 Розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, до п. 4.2. Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, п. 44, п. 47 Воєнної доктрини, затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 р., п. 8 Концепції цільової науково-технічної програми НАН України «Дослідження і розробки з проблем підвищення

обороздатності і безпеки держави» на 2015 – 2017 роки, затвердженої постановою Президії НАН України від 25 лютого 2015 р. № 51, що слугує додатковим підтвердженням її актуальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, ґрунтуються на ретельному вивченні й аналізі об'єкта та предмета досліджень, нормативно-правової бази досліджуваної сфери, наукових праць, присвячених як загальним теоретичним аспектам адміністративно-правової науки, так і безпосередньо адміністративно-правовим засадам діяльності суб'єктів контролю у сфері управління майном військових формувань України.

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 досліджуваній сфері.

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.

У якості науково-теоретичного підґрунтя дисертаційного дослідження щодо контролю як гарантії законності управління майном опрацьовані роботи вчених, які аналізували проблеми сутності контролю: О. Ф. Андрійко, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, В. В. Джарта, а також дисертаційні дослідження: 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 ін.

Аналіз зазначених вище джерел дозволив сформулювати низку наукових положень, висновків та рекомендацій щодо контролю управління майном військових формувань України.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Достовірність викладених у дисертаційній роботі результатів досліджень ґрунтується на використанні сучасної методологічної бази. У ході роботи автором використано низку загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, зокрема: для формування загальної методологічної основи дослідження та з'ясування сутності контролю управління майном військових формувань загальнонауковий діалектичний метод (на всіх етапах дослідження), для більш чіткого розуміння контролю та нагляду як гарантії законності управління майном військових формувань України, проведення аналізу й поглиблення понятійного апарату логіко-семантичний метод (підрозділ 1.1), для дослідження сутності та особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України методи системного аналізу та синтезу (підрозділи 1.2 – 1.3), для виявлення і формулювання низки принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України комплексний метод дослідження (підрозділ 1.3), для розгляду й аналізу адміністративно-правових норм, якими регламентується контрольно-наглядова діяльність, формально - юридичний та структурно-функціональний методи (підрозділи 2.1 – 2.3), для виявлення переваг й недоліків закордонного досвіду правового забезпечення контролю у досліджуваній сфері порівняльно-правовий метод (підрозділи 3.1, 3.3), для визначення шляхів підвищення ефективності управлінських рішень за результатами контролю у сфері управління майном військових формувань України метод прогнозування (підрозділ 3.2), для розробки пропозицій з удосконалення адміністративного законодавства методи моделювання, аналізу та синтезу.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи полягає у розробці низки нових наукових положень щодо адміністративно-правових засад контролю управління майном військових формувань.

Зокрема, на основі аналізу наукових джерел автором *сформульовано* поняття «контроль, як гарантії законності управління майном військових формувань України», «управління майном військових формувань», «нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України», «суб'єкт контролю у сфері управління майном військових формувань України», «механізм контролю», у сфері управління державним (військовим) майном», «об'єкт контролю у сфері управління державним (військовим) майном», «предмет контролю у сфері управління державним (військовим) майном»; *запропоновано* переліки ознак, завдань та особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань, класифікацію джерел адміністративно-правових норм, якими регламентується контроль у сфері управління майном військових формувань України, а також шляхи підвищення ефективності адміністративно-правових норм, якими урегульовано відносини щодо контролю сферою управління майном військових формувань України, зокрема: закріплення на рівні закону у якості суб'єкту контролю Національне антикорупційне бюро України; виділення юрисдикції адміністративного суду щодо розгляду спорів у сфері управління державним та військовим майном України, розробка та прийняття Закону України «Про основні засади контролю у сфері управління військовим майном України», внесення змін до «Положення про Міністерство оборони України», створення спеціального органу колегіального типу – Контрольної комісії з питань управління військовим майном в Україні.

У дисертаційній роботі удосконалено положення щодо визначення адміністративно-правових засад контролю у сфері управління військовим майном, класифікацію принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері управління майном військових формувань України, визначення поняття «процедури розробки та прийняття управлінського рішення» щодо майна

військових формувань, класифікацію форм контролю у сфері управління військовим майном.

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, 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.

Практичне значення одержаних результатів. 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 правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів дасть можливість покращити практичну діяльність суб'єктів контролю та нагляду 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 використовуватися під час проведення лекційних занять із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний

процес», «Фінансове право» (акт впровадження Університету ДФС України від 17.10.2018 р.).

Ступінь обґрунтованості та достовірність положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені у авторефераті та п'ятнадцяти наукових публікаціях автора, з яких шість - у наукових фахових юридичних виданнях України, одна – в іноземному юридичному виданні та вісім – у тезах доповідей, виданих за результатами проведення міжнародних науково-практичних конференцій та круглих столів.

Можна констатувати, що результати роботи відомі широкому колу наукової громадськості. Автореферат відповідає змісту дисертації та оформлений відповідно до встановлених МОН України вимог.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи дисертаційне дослідження Голоднової Т. С., вважаємо за необхідне звернути увагу дисертанта на окремі положення роботи, що мають дискусійний характер або недостатньо висвітлені.

1. У дисертаційному дослідженні розглянуто адміністративно-правові засади контролю управління майном військових формувань, проте не приділено уваги розгляду цих засад щодо військових формувань, які виконують завдання в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.

2. У підрозділі 2.1 достатньою мірою проаналізовано нормативно-правову базу, яка регулює контроль управління майном військових формувань України Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, іншими державними органами, проте недостатньо повно розглянуто відомчі нормативно-правові акти, що стосуються досліджуваного питання.

3. У роботі не розкрито питання щодо особливостей адміністративно-правових засад контролю управління майном військових формувань, які виконують службові завдання на сході України відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету

України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях».

4. Дискусійною є пропозиція, викладена у висновку до розділу 3, якою запропоновано доповнити Положення про Міністерство оборони України, зокрема абзац 2 пункту 11 доповнити абзацом 3 такого змісту: «Перший заступник – Генеральний інспектор Міністерства оборони України здійснює контрольні та перевіркові функції щодо повноважень Збройних Сил України та інших формувань України, підприємств, які мають відношення до сфери оборони, розгляд скарг та пропозицій щодо управління військовим майном».

Необхідно зазначити, що низка військових формувань не входить у сферу управління Міністерства оборони України, а отже надання першому заступнику Міністра оборони повноважень з перевірки таких військових формувань було б недоцільним.

Багато підприємств, які випускають військову продукцію, не є військовими частинами, а заходи контролю з виготовлення продукції цими підприємствами визначаються в укладених договорах між замовником (Міноборони) та підприємствами. Відтак, потребує уточнення повноважень зазначеної посадової особи Міноборони щодо здійснення функцій контролю тих чи інших підприємств.

5. Дискусійною є пропозиція, викладена у висновку 3 до розділу 3, щодо визначення на законодавчому рівні як суб'єкта контролю за управлінням військового майна Національного антикорупційного бюро України. НАБУ є відносно нечисельним і не зможе фізично опрацювати всю звітну інформацію щодо управління майном військових формувань України. В той же час, у межах своєї компетенції, цей державний орган має можливість, згідно з Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», протидіяти кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, у тому числі й у сфері управління майном військових формувань України.

6. Дискусійним є питання, викладене в обґрунтуванні, щодо жорсткої прив'язки виявлених порушень стосовно управління майном військових

формувань з ефективністю контрольно-наглядової діяльності у цій сфері. Причиною зазначених порушень у рівній мірі можуть бути різні фактори, а неналежний рівень адміністративно-правових засад досліджуваної сфери лише один з них. У багатьох випадках наведену статистику можна розглядати як успішний результат діяльності контрольних органів з виявлення порушень законодавства.

Лише значним посиленням контролю, збільшенням контролюючих органів, збільшенням кількості перевірок неможливо досягти налагодження ефективності процесу управління майном військових формувань. Сьогодні в державі працює достатньо суб'єктів контролю зазначеної сфери, і автором небезпідставно зазначається наявність дублювання їх функцій.

Підвищення ефективності управління майном військових формувань загалом, та контролю такого управління зокрема, повинно, швидше, полягати у покращанні роботи всіх ланок управління за рахунок впровадження нових форм, методів та способів діяльності відповідних органів та посадових осіб. Прикладом таких реформ є створення єдиної системи логістики Збройних Сил України відповідно до стандартів НАТО, що передбачено Державною програмою розвитку Збройних Сил на період до 2020 року; впровадження процедури кодифікації предметів, що постачаються силам оборони України для виконання ними спільних завдань з оборони держави, відповідно до Порядку кодифікації предметів постачання, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 18.12.2017 № 673; виконання положень Закону України «Про Національну програму інформатизації», у тому числі впровадження інформаційних технологій у процесі управління майном, контролю управління майном військових формувань тощо.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертаційна робота Голоднової Тетяни Станіславівни «Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади», яка виконана в Університеті Державної фіскальної служби України, керівник – доктор юридичних наук, професор Рябченко Олена Петрівна, подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі

спеціальності: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право, є самостійним, завершеним науковим дослідженням, у якому вирішене актуальне завдання. Вона містить нові науково обґрунтовані результати, які мають теоретичне та практичне значення для сучасної науки. Наукові положення та висновки, наведені у дисертації є новими. Достовірність отриманих результатів забезпечена достатнім фактичним матеріалом, отриманим за допомогою адекватних методів досліджень. Всі основні положення дисертації відображені в публікаціях у фахових виданнях, кількість і рейтинг яких відповідає сучасним вимогам, а сама робота відповідає вимогам п.9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567. І хоча робота має певні зауваження, проте вони не мають принципового характеру й не знижують наукової цінності дисертації в цілому, і за умови публічного захисту, її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Офіційний опонент:

завідувач науково-дослідною лабораторією

криміналістичної та спеціальної техніки

Державного науково-дослідного інституту

МВС України

кандидат юридичних наук



Ю. Д. Кучинський

