

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,  
професора кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
Чумака Володимира Валентиновича  
на дисертаційну роботу Козачок Інни Владиславівни  
«Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу  
місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку», яка подана на  
здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»  
за спеціальністю 081 «Право»**

### **1. Актуальність обраної теми дисертації.**

Проголошення незалежності України дало змогу останній взяти курс на інтеграцію в європейський простір, метою якого є набуття членства в ЄС. Підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та отримання статусу кандидата в Європейський Союз Україна підтвердила свої європейські прагнення та, як і інші країни-члени ООН, приєдналась до глобального процесу забезпечення сталого розвитку людства.

В даному контексті ефективна реалізація поставлених перед Україною задач щодо досягнення цілей сталого розвитку, в значній мірі залежить від ефективного публічного управління, важливою функцією якого є контрольна функція. Досвід наших партнерів підтверджує, що ефективна реалізація контрольної функції як державними так і муніципальними органами сприяє успішному розвитку країн розвинутих країн світу. Грандіозного перетворення потребує система управління та його окрема функція — контроль, який забезпечує якість та ефективність прийняття управлінських рішень та сприяє своєчасності прийняття необхідних заходів та забезпечує їх виконання. Одна з найважливіших особливостей контролю, яку слід враховувати в першу чергу, полягає в тому, що контроль повинен бути всеосяжним. Трансформація адміністративного устрою в Україні спрямована на підвищення ролі територіальної громади. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наділить органи місцевого самоврядування новими повноваженнями та ресурсами:

кадровими, фінансовими та інфраструктурним потенціалом для належного виконання повноважень. Належний контроль з боку місцевої влади сприятиме більш ефективному та результативному використанню отриманих ресурсів.

Контроль на рівні місцевого самоврядування стане одним із засобів реалізації права держави захищати законодавчим шляхом інтереси країни і регіонів з метою забезпечення проведення державної і регіональної політики. У зв'язку з адміністративною реформою в Україні постає необхідність більш розгорнутого вивчення та дослідження природи і суті контролю, як дієвого важелю, що впливає на конкурентоспроможність та ефективну господарську діяльність у всіх царинах. Аналізуючи наукові дослідження у зазначеній темі, необхідно визнати, що у своїх публікаціях на важливості контролю наголошують майже всі дослідники та практики. Як слушно зазначено вітчизняними науковцями, контроль є невід'ємним елементом управлінської діяльності, фактором підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення. Контроль як невід'ємну складову управління розглядає значна кількість науковців. У той самий час основну увагу вони приділяють контролю в органах державного управління, праць, присвячених контролю органом місцевого самоврядування, у край недостатньо.

Наявність ряду проблем унеможливує повноцінне здійснення муніципального контролю та обмежує його результативність. Актуальність обраної тематики дослідження обумовлюється тим, що в умовах сучасної України з однієї сторони зростає роль органів місцевого самоврядування, з іншої – внаслідок існуючих складних воєнно-політичних, соціально-економічних умов постає необхідним посилити контроль органу місцевого самоврядування. Особливого значення це набуває в зв'язку з повномасштабним вторгненням Російської федерації на територію суверенної України, наслідком чого стало збільшення корупційних діянь, правопорушень в фінансовій сфері і т.п. В даному контексті постає необхідність реалізації контрольної функції органом місцевого

самоврядування. Так як контроль є тим інструментом, що сприяє захисту інтересів територіальної громади та її членів, це сприяє збереженню та ефективному використанню публічних ресурсів в межах територіальних громад.

Дисертаційне дослідження Інни Козачок обґрунтовує напрямки розвитку системи контролю в органах місцевого самоврядування шляхом комплексного аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду, дослідженням міжнародного досвіду реалізації контрольної функції, порівнянням правових засад для здійснення державного та муніципального контролю, що дає змогу пристосовувати передовий світовий досвід до умов національної економіки.

Масштабність теми свідчить про те, що до неї і в подальшому будуть звертатися науковці для її найширшого опрацювання. Йдеться зокрема про формування правозастовчої практики на новій методологічній основі, предметом якої є муніципальний контроль. Останній по суті є базовим елементом у загальній системі контролю. Саме цим зумовлюється наукова актуальність дисертаційної роботи І. В. Козачок. Таким чином дисертаційне дослідження Козачок І. В. на тему: «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку» має надзвичайно важливе як теоретичне так і практичне значення з огляду на необхідність підвищення ролі правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування. У зв'язку з цим актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумніву.

## **2. Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами:**

Тема дисертаційного дослідження І.В. Козачок пов'язана з нормами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1), Лімської декларації керівних принципів контролю, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного

суспільства в Україні на 2007-2015 роки»; Закону України «Про основні засади державного фінансового контролю в Україні» International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Міжнародних стандартів контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (Стандарти), визнаних Державною Аудиторською службою України, а також у межах науково-дослідних тем кафедри адміністративного і інформаційного права Сумського національного аграрного університету «Актуальні теоретичні та практичні проблеми в сфері адміністративного, інформаційного й фінансового права в умовах розвитку інформаційного суспільства та публічно-сервісної держави» (номер державної реєстрації 0116U005118), «Взаємодія галузей права в умовах сталого розвитку України та глобальної цифрової трансформації» (номер державної реєстрації 0120U100474).

### **3. Наукова новизна одержаних результатів.**

Дисертація Козачок І. В. фокусується на розгляді теоретичних та практичних проблем в організаційно-правовому забезпеченні контрольної функції органу місцевого самоврядування.

Доцільно зазначити, що вагому наукову та теоретичну цінність складає запропонована та обґрунтована авторкою доцільність впровадження моделі організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування у вигляді системного утворення - механізму організаційно-правового забезпечення, який включає три взаємодіючі складові, підсистеми: інституційну, нормативно-правову, організаційну. Проведений дисертанткою історико-правовий аналіз дав можливість дослідити генезис правових аспектів виникнення і розвитку контролю, як загальної функції публічного управління в результаті чого з'ясовано, що у всі періоди часу будь-які управлінські дії, рішення та господарські процеси потребували контролю, тому з часом значення контролю набуло нового змісту, нових форм та методів. Змістовний науковий доробок складає визначення сутності понять, такі як «публічна влада», під якою дослідницею

запропоновано здатність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким можуть бути делеговані повноваження виконувати певні публічні функції; «публічне управління», як вид діяльності, пов'язаний з реалізацією органами публічної влади, покладених на них функцій, серед яких значне місце відводиться контрольній функції та «публічний контроль», що є тією складовою, яка забезпечує ефективність публічного управління та дає можливість ефективно вирішувати поставлені перед Україною задачі щодо досягнення цілей сталого розвитку. В свою чергу публічний контроль Козачок І.В. пропонується розглядати у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль та контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

Також можна виділити інші положення дисертаційної роботи, з якими слід погодитися, оскільки дисертанткою розроблено та реалізовано концепцію щодо формування теоретико-методологічних засад контролю органу місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку.

#### **4. Теоретичне та практичне значення одержаних результатів.**

Сформульовані у дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації мають наукове та прикладне значення. Зокрема, окремі положення можуть бути використані у науково-дослідній практиці при розгляді інституції місцевого самоврядування. Також, деякі висновки стануть корисними для подальших досліджень актуальних питань та проблем у сфері муніципального, адміністративного, інформаційного та фінансового права.

Деякі рекомендації та висновки роботи можуть бути застосовані в процесі правотворчості, для розробки проектів нормативно-правових актів, які спрямовані на удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та реалізації контрольної функції місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку.

Крім того, матеріали дослідження стануть в нагоді у освітній діяльності, зокрема, можуть знайти застосування в навчальному процесі,

наприклад, під час викладання курсів фінансового, інформаційного, адміністративного та муніципального права України.

**5. Повнота, структура і завершеність дисертації, достовірність і обґрунтованість результатів дослідження, рівень оволодіння методологією наукової діяльності.**

Наукова праця І.В. Козачок повністю відповідає за своїм змістом усім вимогам, що встановлені до даного виду робіт. Структура дисертації, а саме анотація, вступ, основний зміст, що включає в себе три розділи, дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел та додатків є цілісним, логічно побудованим та структурованим, послідовним. Мова, стиль, викладення матеріалу та структура дисертації відповідають граматичним, технічним вимогам та вимогам щодо оформлення дисертації. Зазначене свідчить, що дисертаційна робота є завершеною, самостійною науковою працею.

Досягнення поставленої дисертанткою мети та завдань обумовлено сукупністю правильно підібраних методів і прийомів наукового пізнання, серед яких було застосовано як загально-наукові, так і спеціально юридичні методи, серед яких: історичний, моделювання, порівняльно-правовий, статистичний методи, метод діалектичного пізнання, системного аналізу.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено мету та завдання, об'єкт та предмет дослідження, теоретичну, методологічну основи роботи, наукові положення, що характеризують її новизну, практичне та теоретичне значення зроблених висновків і пропозицій, їх апробація.

Перший розділ дисертації охоплює концептуальні проблеми щодо теоретико-методологічних засад контрольних правовідносин в різні історичні періоди розвитку цих відносин. Визначено категорійний апарат для вирішення проблеми реалізації контрольної функції органу місцевого самоврядування. Проаналізовано генезу виникнення і розвитку контролю, як загальної функції публічного управління. Визначено види, форми та методи фінансового контролю, як спеціального виду публічного контролю.

Другий розділ дисертації присвячено розробці науково-обґрунтованої моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку. Встановленню структури моделі формування організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування та характеристики кожної її складової. З'ясуванню особливостей правового статусу органу місцевого самоврядування в умовах реалізації функції контролю, однієї з основних функцій публічного управління.

У третьому розділі розкрито організаційно-правові проблеми, які виникають у процесі здійснення муніципального контролю, визначено шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо коригування існуючих на сьогодні нормативно-правових актів.

В кінці кожного розділу дисертації зроблено відповідні висновки, в яких надаються чіткі пропозиції та рекомендації. Варто зауважити, що висновки в повній мірі відповідають заявленій меті дисертаційного дослідження та поставленим завданням, мають вагому аргументацію, достатнім і належним чином обґрунтовані і характеризуються високим рівнем достовірності.

Проаналізований звіт перевірки на плагіат наявності текстових запозичень (програма Strike Plagiarism) дозволяє стверджувати, що дисертаційне дослідження є самостійною авторською роботою. На основі проведеного аналізу варто зазначити, що дисертаційна робота Козачок Інни Владиславівни на тему: «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку» є результатом самостійних досліджень здобувача і не містить елементів плагіату та запозичень згідно з вимогами постанови КМУ від 12.01.2022 року № 44 п. 9. Використані ідеї, результати і тексти інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Дисертант підібрав, опрацював та використав більшість наявних по темі публікацій. Автор глибоко і всебічно дослідив відповідне як вітчизняне так і зарубіжне законодавство. Обґрунтованість сформульованих дисертанткою висновків і пропозицій підтверджується наявністю опублікованих наукових праць за темою дисертації зокрема: 7 статей у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у виданні, що індексується у науково-метричній базі даних Web of Science. А також 8 наукових праць, представлених матеріалами доповідей на конференціях. Окремі положення та висновки дисертації були оприлюднені та обговорені на міжнародних та всеукраїнських наукових заходах Харкові, Сумах, Запоріжжі, Стокгольмі, Ванкувері, Мадриді. Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій підтверджується також впровадженням оприлюднених результатів дослідження у практичну діяльність, про що свідчать відповідні акти про впровадження. Таким чином наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, належним чином обґрунтовані і характеризуються виключною науковою новизною та достовірністю. Однак, деякі положення, висновки та пропозиції дисертаційному дослідженні мають дискусійний характер і можуть бути основою для подальших наукових досліджень.

Таким чином наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, належним чином обґрунтовані і характеризуються виключною науковою новизною та достовірністю.

**6. Дискусійні положення та зауваження до дисертації.**  
Констатуючи позитивні положення даної роботи, разом з тим, до неї можна висловити певні зауваження критичного характеру та вказати на деякі положення, що є дискусійними або вимагають додаткової аргументації.

1. Погоджуючись з думкою автора щодо необхідності формування складових механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування нею запропоновано інституційну, нормативно-правову та організаційну складові. Водночас аналіз позицій



науковців щодо сутності принципів, їх класифікації та значимості дав можливість автору стверджувати, що саме принципи є тією концептуальною основою від якої залежить ефективність механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування. Безспірно, що принципи визначають концептуальність, проте концептуальний - це оснований на якій-небудь концепції, що містить ту або іншу концепцію. Дисертанткою у 1 Розділі запропоновано концепцію, яка полягла у встановленні етапів розвитку контрольної функції органу місцевого самоврядування, з'ясування обсягу їх повноважень; встановлення відповідних правових категорій контролю органу місцевого самоврядування як різновиду публічного контролю та виокремлення закономірностей, особливостей фінансового контролю органу місцевого самоврядування як різновиду публічного контролю. Отже, не тільки принципи є концептуальною основою ефективності механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування.

2. Досліджуючи права та обов'язки депутата місцевої ради не достатньо приділено уваги статусу депутата, особливостей виконання ним повноважень під час дії воєнного стану. Такі положення та пропозиції мають стосуватися профільного закону. З урахуванням даних обставин необхідно все ж конкретизація цього законодавчого документу.

3. Говорячи про важелі превентивного контролю дисертантка обмежується передачею контрольних функцій у бюджетному процесі; встановлення єдиної форми фінансового плану, звіту про виконання фінансового плану та порядку їх заповнення. Водночас, надаючи визначення поняттю «муніципальний контроль» Козачок І.В. виходить поза межі бюджетних правовідносин та комунального сектору пропонуючи здійснювати контрольну функцію органом місцевого самоврядування у суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади. Отже, слід було б приділити увагу щодо важелів

превентивного контролю і в цій області запропонувавши хоча б один із таких.

4. Автором детально проаналізовано інформаційно-аналітичне забезпечення контролю серед яких вона слушно пропонує включити створення сприятливого інформаційного законодавства; загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних послуг та інформаційно-комунікаційних технологій; різноманітних електронних послуг, загальнодоступних електронних інформаційних можливостей; якісного кадрового потенціалу; інформаційної безпеки. Водночас, згадані висновки не знайшли свого відображення у пропозиціях щодо доповнень чи уточнення положень профільних законів, які не містять повноважень органу місцевого самоврядування під час створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації та відносин, що виникають під час цих процесів. Наприклад, для цифровізації процесів під час реалізації повноважень при вирішенні питань місцевого значення, таких як управління об'єктами комунальної власності, контроль та аудит їх діяльності слід розглянути доповнення, зокрема до розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрової трансформації».

Наведені зауваження та міркування жодною мірою не впливають на високу оцінку дисертації І. Козачок, не знижують її наукову та практичну цінність. Висловлені побажання є дискусійними та спрямовані на активізацію подальших наукових досліджень визначеної проблематики.

**Загальний висновок.** Дисертаційна робота Козачок Інни Владиславівни «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку», яка подана до захисту у спеціалізовану вчену раду на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» за своїми актуальністю, науково-теоретичним рівнем, основними результатами обґрунтованості, основними положеннями і результатами опублікованими у

фахових виданнях, новизна постановки та практичним значення відповідає вимогам наказу «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 261 (зі змінами та доповненнями від 3 квітня 2019 року №283), наказу МОН України від 12 січня 2017 року №40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 року) і Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженні постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 144 (із змінами від 21.03.2022 р. № 341), а її авторка – Козачок Інна Владиславівна, заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ**  
Професор кафедри адміністративного  
права та процесу факультету №1  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор



Володимир ЧУМАК