

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Резніка Олега Миколайович – на дисертаційну роботу Козачок Інни Владиславівни на тему: «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку», яка подана на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної теми дисертації. Обираючи шлях європейського розвитку Україна послідовно приєднується до міжнародних договорів та угод, активно реалізуючи політику поглибленої європейської інтеграції. Цей процес передбачає гармонізацію та упорядкування національного законодавства з відповідними стандартами Європейського Союзу. Здобуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС у червні 2022 року створює перспективи та вимагає виконання обов'язкових умов (Копенгагенських критеріїв), для успішної євроінтеграції у найближчому майбутньому. Зважаючи на розвиток місцевого самоврядування в Україні стає важливим здійснення контролю у всіх процесах життєдіяльності громади. Муніципальний контроль має стати правовим інструментом, що сприятиме захисту інтересів конкретних суб'єктів, учасників правовідносин, дозволить зберегти та ефективно використовувати комунальні ресурси та створить передумови для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

На сьогодні активно застосовується державний та внутрішній контроль також незалежний та внутрішній аудит. Внутрішній контроль та аудит проводяться, як правило, в бюджетній сфері та не містять норм, які регламентують проведення контрольних дій в комплексі та в межах територіальної громади.

Відсутність методичного забезпечення проведення муніципального контролю є важливою складовою загальної проблеми вдосконалення останнього.

Теоретичні та практичні прогалини заважають ефективному запровадженні цього правового інституту. Удосконалення форм і методів контролю є об'єктивною та невідкладною необхідністю.

Обґрунтованість актуальності обраної теми дослідження, а також висновки та рекомендації, представлені у науковій праці, підтверджуються дисертанткою за допомогою інформаційної та емпіричної баз дослідження. Серед цих джерел знаходяться матеріали, що узагальнюють практику діяльності уповноважених суб'єктів (органів місцевого самоврядування) під час здійснення контрольної функції; офіційні звіти та довідки, а також інші аналітичні матеріали з проблем дослідження, наукові статті та довідкові видання.

Дисертаційне дослідження Інни Козачок заповнює прогалину в системному дослідженні взаємодії державного, муніципального контролю та незалежного аудиту на прикладі конкретних громад, у яких функціонують схожі процеси. Осмислення цієї взаємодії спирається на порівняльний, історико-ретроспективний, системний аналіз, а також систему загальнонаукових, філософських та спеціально-правових методів, положення діалектики про пізнання, розвиток і взаємозв'язок реальних об'єктів дійсності, зумовленість юридичних норм і відхилень від них, що викликані соціально-економічними чинниками, що дає змогу на виході створити оптимальну незалежну, орієнтовану на забезпечення суспільних інтересів модель муніципального контролю.

Слід звернути увагу на чітку структуру дослідження, послідовність та аргументованість положень дисертації. В дисертації досліджено та систематизовано теоретичні підходи, понятійно-категоріальний апарат і методологічний інструментарій, якими оперує авторка, і які пояснюють різноманітні детермінанти розвитку контролю в цілому та муніципального контролю, зокрема.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами: У дослідженні І.В. Козачок докладно відтворено взаємозв'язок роботи з положеннями Конституції України, резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних націй «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», що введено в дію Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, затвердженої Указом Президента України від 11 серпня 2021 р. № 347/2021, 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).

Наукова новизна одержаних результатів.

Дисертацію Козачок І. присвячено розв'язанню актуальних теоретичних та практичних проблем в організаційно-правовому забезпеченні контрольної функції органу досліджується механізм організаційно-правового забезпечення здійснення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку та доводиться, що він є універсальним підґрунтям під час здійснення контролю у

різних сферах діяльності органів місцевого самоврядування (фінанси, екологія, торгівля, транспорт і зв'язок, житлово-комунальне господарства, громадське харчування, будівництво, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт, соціальний захист населення, земельні відносин і т. ін.).

Постановка завдань, визначення об'єкту, предмету, здійснені чітко і повною мірою відображають основний зміст дисертації та відповідають встановленим вимогам. Мету дисертаційного дослідження визначено у вивченні історичного досвіду, аналізу наукових праць в юридичній і економічній сферах, міжнародної практики, діючого законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, а також узагальнення отриманої інформації для визначення правової природи контролю, основних функцій та розробки нової моделі формування організаційно-правового забезпечення здійснення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку для реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування, надання науково обґрунтованих пропозиції та рекомендації щодо удосконалення законодавства України в царині місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку міст і громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

Доцільно зазначити, що вагому наукову та теоретичну цінність роботи, складає запропоноване авторкою формування поняття муніципальний контроль, який сформульований нею, як комплекс дій та заходів уповноваженого на це рішенням ради органу в межах повноважень, наданих відповідним рішенням ради щодо аналізу, виявлення та запобігання порушень з управління об'єктами комунальної власності територіальної громади, місцевих бюджетів, з управління фінансів та цін, побутового та торговельного обслуговування, надання житлово-комунальних послуг, транспорту та зв'язку, громадського харчування, у галузі будівництва, у сфері культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення, освіти, медицині, регулювання земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища. Також, «заходи муніципального контролю», під якими дисертантка вважає планові та позапланові дії суб'єкта контролю, що здійснюються у формі аудиту, опитувань, ревізій, перевірок, оглядів, обстежень, моніторингу; «об'єкти муніципального контролю»: управлінські дії, рішення, операції, регламенти, функціональні, адміністративні, фінансово-господарські та інші процеси; завдання та функції, здійснення яких реалізується установами та закладами, підприємствами, спільної власності територіальної громади та суб'єкти господарювання, які розташовані/зареєстровані та ведуть свою господарську діяльність на території громади; та «суб'єкт муніципального контролю» - служба (управління/сектор/відділ), що створений відповідним рішенням ради,

підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради. Крім того, поняття «муніципальний контроль» через призму діджиталізації, що визначено, як муніципальний контроль, що здійснюється самоврядним органом дистанційно та за допомогою інформаційно-цифрових технологій можна назвати «діджиталізованим муніципальним контролем». Такий авторський підхід відзначається всебічним обґрунтуванням логічної, філософської та правової думки та глибоким і об'ємним врахуванням істотних ознак досліджуваної теми.

Вагомий науковий доробок складає досліджений авторкою досвіду зарубіжних держав відносно організації державного та муніципального контролю, з метою його адаптації та доцільного використання у практиці та з'ясовано, що у розвинених країнах світу муніципальний фінансовий контроль займає лідируючі позиції в системі фінансового контролю.

Повнота, структура і завершеність дисертації, достовірність і обґрунтованість результатів дослідження, рівень оволодіння методологією наукової діяльності. В дисертації визначено загальну стратегію дослідження його інтерпретацію, новизну та результати. Робота є класичною методологією щодо пізнання дій, положень, категорій та принципів. Належний ступінь обґрунтованості висновків та теоретичних положень дисертації досягнутий завдяки використанню різноманітних як загальнонаукових, так і спеціально-наукових методів дослідження, таких як діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-юридичний, статистичний та інші методи пізнання. Дисертація за своїм змістом є цілісним дослідженням. Всі структурні елементи роботи поєднуються в єдине ціле за законами формальної логіки. Викладення матеріалу є логічно-послідовним.

Зміст дисертаційної роботи Козачок І. відповідає встановленим вимогам. Дисертація є логічно завершеним дослідженням. Вона складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. 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. Приводяться дослідження понять видів і особливостей контролю у сфері господарської діяльності.

Другий розділ дисертації присвячено висвітленню загальної характеристики та дослідженню структури механізму організаційно-правового

забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку.

У третьому розділі розкрито організаційно-правові проблеми, які виникають у процесі здійснення муніципального контролю, запропоновано напрями вдосконалення механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку.

Дисертант підібрав, опрацював та використав більшість наявних по темі публікацій. Автор глибоко і всебічно дослідив відповідне як вітчизняне так і іноземне законодавство.

Достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій обумовлюється значним обсягом та змістом використаних дисертантом джерел (в тому числі іноземних). Опубліковані результати дисертанта і в науково-метричній базі Web of Science, за темою наукового дослідження.

Позиції, які формує та відстоює автор, ґрунтуються на останніх досягненнях загальної теорії права, теорії інформаційного, муніципального, фінансового та адміністративного права. Всі наукові пропозиції автора аргументуються та підтверджуються системою відповідних доказів.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечуються кількома чинниками - розподілом дисертаційного дослідження на три розділи, та дев'ять підрозділів, що створює цілісне уявлення про теорію і практику контрольної діяльності органу місцевого самоврядування та її меж. Автор використовував значну кількість національних нормативно-правових актів та міжнародних конвенцій з дослідженням різноманітних доктринальних позицій як вітчизняних так і зарубіжних науковців у галузі інформаційного, муніципального, фінансового та адміністративного права, що пов'язані з дослідженням процесу подолання законодавчих прогалин шляхом удосконалення здійснення контролю у місцевому самоврядуванні.

В поданій до захисту дисертації сформульовано цілий ряд важливих висновків і рекомендацій, що є новими для науки інформаційного, муніципального, фінансового та адміністративного права. Вони є достатньо аргументованими та виваженими.

Визначені дисертантом акценти мають важливе значення з огляду на динамічні процеси, які відбуваються в Україні в тому числі і сфери реформування місцевого самоврядування в аспекті децентралізації та сталого розвитку.

Певний науковий інтерес складає і висновок автора про створення суб'єкта муніципального контролю» - службу (управління/сектор/відділ), як незалежного органу, що буде підпорядкований раді та/або постійній депутатській комісії ради.

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

Достовірність результатів дисертації І. Козачок підтверджується тим, що вони ґрунтуються на ретельному аналізі положень законодавства України, всебічній оцінці попередніх наукових здобутків з проблем муніципального права, як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, аналізі як національної так і зарубіжної практики.

Дисертаційна робота оформлена, відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України. Для її тексту характерним є формально-логічний спосіб викладення матеріалу. Робота відзначається смисловою завершеністю, цілісністю, та єдністю змісту і свідчить про особистий внесок здобувача в розвиток теорії і практики муніципального права.

Опонентом особисто був проведений аналіз звіту перевірки на плагіат, на наявність текстових запозичень (програма Unicheck Similarity). Опонент дійшов висновку, 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 постановою КМУ від 12.01.2022 № 44 п. 9. Використані ідеї, результати і тексти інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Основні результати дисертації викладені дисертантом у 8 наукових статтях, опублікованих у фахових юридичних виданнях із них 6 одноосібно та 2 у співавторстві, а також у 8 тезах доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Таким чином, проведений аналіз дисертаційної роботи І. Козачок дає підстави для висновку про те, що сформовані дисертантом і винесені на захист положення є вагомим особистим внеском дисертанта в розвиток науки муніципального, фінансового та адміністративного права та становить безперечну наукову новизну.

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. Автор відмічає, що одним із основних елементів у системі державного управління є фінансовий контроль, який сприятиме успішній реалізації фінансової політики держави, забезпечення процесу формування, раціонального і ефективного використання фінансових ресурсів у всіх сферах. Дисертантом

досліджено окремо адміністративно-правовий статус органу місцевого самоврядування, як суб'єкта контролю, при цьому не досить розкрито і аргументовано місце та роль муніципального контролю в загальній системі державного контролю. Разом з тим дане поняття безумовно входить до кола досліджуваних питань.

2. Дослідник зазначає, що в умовах сталого розвитку існує потреба у розробленні та прийнятті загального фінансового закону, який би визначав концептуальні засади фінансової діяльності з урахуванням сучасного стану суспільних відносин та тенденцій їх розвитку, а також позитивного зарубіжного досвіду. Дана позиція є значимою оскільки законодавець також не має своєї чіткої позиції щодо цього питання, оскільки проект подібного нормативного акту відсутній. З урахуванням даних обставин дане питання потребує свого уточнення.

3. Досліджуючи права та обов'язки депутата місцевої ради в частині здійснення ним функцій контролю запропоновано визначити такі функції регламентом місцевої ради, а також, рішеннями, що встановлять перелік постійних депутатських комісій, визначать повноваження (зокрема і функції контролю) цих комісій та рішень, що стосуються порядку управління комунальним майном. Разом з тим такі пропозиції мають стосуватися профільного закону. З урахуванням даних обставин необхідно все ж конкретизація з цього законодавчого контенту.

4. У Розділі 3 дисертантка звертає увагу на напрями вдосконалення механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органів місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку серед яких є активізація муніципальної нормотворчості та узгодженості нормативно-правових актів запропонувавши один із шляхів вирішення унормування реалізації функції контролю через прийняття рішення органом місцевого самоврядування про створення суб'єкта муніципального контролю - служби (управління/сектору/відділу), що буде наділений повноваженнями здійснювати контроль від імені відповідної ради. При цьому, зважаючи на те, що даний орган наділяється публічно-владними повноваженнями слід було б запропонувати пропозиції щодо доповнення положень до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 №268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», в яких передбачити відповідні посади, оскільки в цьому ж Розділі 3 Козачок І.В. висвітлила серед інших організаційно-правові проблеми, які виникають у процесі здійснення муніципального контролю – кадрове та фінансове забезпечення. Отже, пропозиції щодо внесення доповнень до вказаних нормативно-правових актів стали б серед інших шляхами вирішення цих проблем.

Незважаючи на наявність спірних положень, що свідчать насамперед про складність та актуальність досліджуваної теми, викладені зауваження переважно мають дискусійний або уточнюючий характер і тому суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження та актуальністю питань, що розкриваються авторкою.

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 МОН України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» та Постанові Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 341 від 21.03.2022 р, а її авторка Козачок Інна Владиславівна – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ

Доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства Сумського державного університету,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України



Олег РЕЗНІК

Підпис *Резніка Олега*
засвідчую
пр.в. захівець відділу кадрів
Олеся М.Г. Павлова