

РЕЦЕНЗІЯ

рецензента кандидата юридичних наук, доцента, доцента кафедри адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету **Роговенка Олега Володимировича** на дисертацію **Козачок Інни Владиславівни** «Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку», що подана на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 - Право за спеціальністю 081 – Право

Актуальність теми дисертації. На сучасному етапі розвитку України її статус, як важливого учасника міжнародної арени визначається рядом складних обставин, насамперед збройною агресією з боку Росії та відповідними несприятливим наслідками для економіки країни. Незважаючи на ці складні умови, Україна продовжує впроваджувати реформи, обумовлені прагненнями до європейській інтеграції, визначаючи цей шлях як стратегічний, спрямований на досягнення повноцінного членства в ЄС у найближчому майбутньому. Адаптація усіх сфер життєдіяльності суспільства до європейських стандартів та цінностей є протиположним викликом та новим видам внутрішніх та зовнішніх загроз в умовах дії правового режиму воєнного стану. В контексті тієї ролі, що відіграють органи місцевого самоврядування у сталому управлінні місцевими ресурсами, можливості створювати механізми для моніторингу та оцінки досягнення цілей сталого розвитку в їхніх громадах зростає значення управлінських функцій, що на них покладені, в тому числі контрольної функції. Проведення муніципального контролю у суб'єктів господарювання комунального сектору стає важливим на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Від якості контрольної функції в значній мірі залежить ефективність реалізації цілей сталого розвитку. Водночас, важливим елементом загальної проблеми удосконалення здійснення муніципального контролю та аудиту місцевими муніципалітетами є - майже повна відсутність його методичного підґрунтя, що веде до теоретичних та практичних прогалин у ефективному запровадженні цього правового інституту.

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: Андрєєвим П.П., Білухою М.Т., Виноградовою М.О., Гетманець О.П., Губановою Т.О., Дашенко Т. Г., Дячек С. М., Каменською Т.О., Михайленко О.

Г., Орлюк О.П., Пантелєєвою В.П., Савченко Л.А., Чернадчук В.Д., Чернадчук Т.О., Шалімовою Н. О. контроль є невід'ємним елементом управлінської діяльності, фактором підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення. Відзначаючи існування наукових досліджень, присвячених теоретико-методологічним засадам правового регулювання суспільних відносин, що проводяться фахівцями у різних галузях права, вважаємо за необхідне вказати на відсутність комплексних напрацювань з питань правового регулювання муніципального контролю. Важливість створення правового фундаменту розвитку муніципального контролю в Україні та відсутність комплексних напрацювань щодо правового регулювання відносин у сфері муніципального контролю обумовили актуальність обраної теми Козачок І.В. для дослідження.

Значущим є те, що дослідження, проведене І.В. Козачок, базується на теоретичних досягненнях учених різних галузей права, зокрема: інформаційного, адміністративного, фінансового та муніципального права.

На думку здобувачки, в основному від управлінських функцій органу місцевого самоврядування, якісної реалізації зазначеним органом функції контролю залежить досягнення Цілей сталого розвитку, зокрема, досягнення Цілі 11 «Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів» визначеної в Національній доповіді щодо Цілей сталого розвитку та виконання Копенгагенських критеріїв для набуття повноцінного членства України в Європейському Союзі.

Враховуючи те, що в умовах адміністративної реформи та децентралізації роль місцевого самоврядування зростає, важливими на сьогодні є наукові доробки, спрямовані на концептуальне осмислення проблем організаційно-правового забезпечення реалізації ним контрольної функції. Актуальним стає важливість створення правового фундаменту розвитку муніципального контролю в Україні, особливо враховуючи дію правового режиму воєнного стану та стратегію поглибленої європейської інтеграції нашої держави.

Зв'язок роботи з науковою тематикою. Дисертаційне дослідження І.В. Козачок пов'язане з нормами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Цілями сталого розвитку України на період до 2030 року (підтриманих Указом Президента України №722/2019 від 30.09.2019 року, проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1), Лімською декларацією керівних принципів контролю. 01.01. 1977 р. IX Конгрес Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ); Женевським Планом дій. Підсумкові документи Всесвітнього саміту з питань інформаційного

суспільства (Женева 2003 — Туніс 2005), International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), Міжнародними стандартами контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (Стандарти), визнаних Державною Аудиторською службою України, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»; Законом України «Про основні засади державного фінансового контролю в Україні», 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 та теоретичне значення дисертації. Основні положення, висновки та рекомендації, які сформульовані в дисертаційному дослідженні характеризуються необхідними елементами наукової новизни.

Зокрема, дисертантка здійснила узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо організації державного та муніципального контролю з метою його адаптації та доцільного використання у практиці. Сформувала напрями удосконалення здійснення контролю органами місцевого самоврядування України в умовах сталого розвитку в частині внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» стосовно доповнення ст. 26 щодо розширення компетенції сільських, селищних, міських рад щодо надання їм права розроблення місцевих цільових програм та здійснення контролю за станом їх виконання та ст. 43 повноважень районних і обласних рад аналогічним змістом; прийняття рішення про затвердження порядку розроблення місцевих цільових програм відповідною радою на пленарному засіданні; прийняття рішення органом місцевого самоврядування про затвердження положення про уповноважену особу (уповноважений підрозділ) з питань запобігання і виявлення корупції, посада якого має бути поза межами будь-якого відділу, підпорядкування та підконтрольності такої особи має бути безпосередньо раді; прийняття рішення про створення суб'єкта муніципального контролю - служби/управління/відділу, підпорядкованого раді та/або постійній депутатській комісії ради; розробки та затвердження порядку організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють

свою діяльність на території громади.

І.В. Козачок здійснила аналіз національного законодавства, що дозволило встановити правову складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування, яка представлена низкою нормативно-правових актів (закони, підзаконні нормативно-правові акти, локальні нормативно-правові акти), норми яких не завжди забезпечують чітку реалізацію контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку, в першу чергу це стосується локальних нормативно-правових актів. Також, здобувачкою запропоновано систематизувати правову складову механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування у формі інкорпорації, яка складається з окремих рівнів: принципи, тобто концептуальні засади; міжнародні нормативно-правові акти; законодавство України; підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти.

З огляду на це І.В. Козачок наголошено, що окреслені рівні правової складової механізму організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування мають свою внутрішню побудову у вигляді першого рівня, який включає нормативно-правові акти, що регулюють фінансові відносини, тобто, фінансове законодавство; другого рівня, що залучає правові акти, які регулюють ключові напрямки контрольної діяльності, тобто, адміністративне законодавство; третього рівня, до якого включено правові акти, які підтверджують об'єктивну необхідність реалізації новацій у контрольній діяльності органу місцевого самоврядування, тобто, інформаційне законодавство.

У дисертаційному дослідженні І.В. Козачок дістали подальшого розвитку етапи виникнення, становлення та розвитку контролю органів місцевого самоврядування, а саме: виділено IV етап (2015 року - по теперішній час) розширення повноважень органів місцевого самоврядування заміна адміністративних і регіональних устроїв в умовах сталого розвитку міст і громад для забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів; загальнотеоретичні підходи до розуміння аудиторських доказів у різних сферах, прийомів збору аудиторських доказів, методів й інструментів збору даних, джерел отримання інформації; важелі превентивного контролю такі як: передача контрольних функцій у бюджетному процесі; встановлення порядку заповнення фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану комунального комерційного та некомерційного підприємства; визначення та затвердження єдиної форми фінансового плану та звіту про

виконання фінансового плану.

Елементи наукової новизни властиві й іншим теоретичним висновкам і положенням, які знайшли обґрунтування в цьому дослідженні. Йдеться насамперед про узагальнення правового забезпечення реалізації контрольної функції органом місцевого самоврядування та сфери повноваження останнього, моделювання порядку організації проведення муніципального контролю організацій, підприємств, установ і закладів, що належать до спільної власності територіальної громади та суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють свою діяльність на території громади.

Практичне значення результатів дисертації. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що пропозиції та висновки, сформульовані в дисертації, можуть бути використані в науково-дослідній роботі для проведення подальших наукових досліджень щодо реалізації повноважень, зокрема функції контролю, органом місцевого самоврядування; правотворчості та правозастосуванні - у процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, для розробки проектів нормативно-правових актів, що спрямовані на удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та реалізації контрольної функції місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку та децентралізації; освітньому процесі під час викладання дисциплін з фінансового, адміністративного, муніципального та інформаційного права України та підготовці навчально-методичних матеріалів щодо вивчення згаданих дисциплін.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій. Обґрунтованість та достовірність наукових положень, результатів і висновків дисертації забезпечена коректністю постановок задач, що підтверджується результатами досліджень, які пройшли апробацію на науково-практичних конференціях. Вирішення поставлених у дисертації наукових завдань базується на використанні сучасних методів використанні комплексу загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, серед яких: історичний, державно-правового моделювання, експериментальний метод, порівняльно-правовий, статистичний методи, метод діалектичного пізнання, системного аналізу. Також слід зазначити, що аналіз дисертаційної роботи доводить високий рівень обізнаності здобувача з результатами наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних учених за темою дисертації, що підсилюється також використанням інформаційної та емпіричної бази дослідження, а саме узагальнення практичної 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.

Рецензент стверджує, що дисертаційне дослідження І.В. Козачок є комплексною, самостійною, логічно структурованою та довершеною науковою працею. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Зазначені структурні елементи, послідовність їх викладу цілком відповідають законам формальної логіки. Зміст дисертаційного дослідження відповідає встановленим вимогам. Дисертація є логічно завершеним дослідженням.

Головні результати, отримані особисто автором. Рецензент засвідчує, що дисертація І.В.Козачок містить результати власних досліджень. Зокрема, був проведений аналіз звіту перевірки на плагіат на наявність текстових запозичень (програма Unicheck та програма Strike Plagiarism). Рецензент 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 року № 44 п. 9. Використані ідеї, результати і тексти інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Кількість наукових публікацій. За результатами проведеного дослідження опубліковано 16 наукових праць, зокрема: 7 статей у наукових фахових виданнях, 1 стаття у виданні, що входить до бібліографічної та реферативної бази даних Web of Science, 8 тез доповідей у збірниках матеріалів конференцій, що підтверджує належний рівень апробації дисертації.

Зауваження і побажання до змісту дисертації. Дисертація І.В. Козачок, як і будь-яке інше сучасне наукове дослідження, не позбавлена деяких дискусійних чи спірних теоретичних положень та висновків.

Це стосується дослідження особливостей правового статусу органу місцевого самоврядування в умовах реалізації функції контролю, зокрема при обґрунтуванні правового статусу депутата, постійних депутатських комісій, не надано пропозицій доповнень Закону України «Про правовий статус депутатів місцевих рад». Зокрема, не звернута увага на те, що повноваження місцевої ради – представницького органу місцевого самоврядування – та представницькі повноваження депутатів місцевих рад – це абсолютно різні повноваження. Місцева рада, як представницький орган муніципальної влади, наділена суттєвими виключними повноваженнями, зокрема, у бюджетній сфері, земельних питаннях та щодо іншого комунального майна. Але до

особливості представницьких рад територіальних громад, належить головування на її засіданнях сільських, селищних, міських голів, які не будучи депутатами будь-якої ради голосують за прийняття рішень місцевої ради, що має суттєвий вплив, на прийняття рішень рад та свідчить про обмеженість представницьких владних повноважень депутатів цих рад, що зводиться до реалізації права ухвального голосу під час голосування за те чи інше рішення. Отже, на думку рецензента в даному контексті слід було б приділити увагу і нормам Закону України «Про правовий статус депутатів місцевих рад».

Втім, висловлені зауваження, звісно, що неспроможні позначитися на позитивній оцінці проведеного авторського дослідження проблем організаційно-правового забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в контексті сталого розвитку в Україні. Вони лише можуть стати основою для творчих дискусій та подальших наукових розробок цієї проблематики.

Відповідність дисертації спеціальності та профілю ради:

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) за спеціальністю (081) за змістом, обсягом, науковою новизною, теоретичним і практичним значенням та оформленням 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 року № 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 року.

Рецензент:

кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
доцент кафедри адміністративного
та інформаційного права Сумського національного
аграрного університету

Олег РОГОВЕНКО

