

ВІДГУК

опонента – доктора юридичних наук, професора Кобильнікі Дмитра Анатолійовича на дисертацію Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Ступінь актуальності обраної теми дослідження. Сучасний розвиток адміністративно-правових відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні характеризується багатовекторними трансформаціями політичного, соціального та правового характеру, що зумовлені процесами децентралізації, євроінтеграційним курсом держави, а також викликами воєнного й поствоєнного періодів. У цьому контексті ефективна взаємодія між зазначеними інституціями виступає визначальним чинником забезпечення скоординованого виконання делегованих повноважень, розвитку інструментів публічного управління та підвищення якості життя населення в масштабах територіальних громад, районів і регіонів.

Водночас, попри розширення нормативно-правової бази, практичний вимір такої взаємодії виявляє низку системних проблем, пов'язаних із фрагментарністю правового регулювання, невизначеністю методів і форм співпраці, дублюванням функцій, наявністю правових колізій, обмеженою фінансовою спроможністю місцевого самоврядування та недостатньо розвинутими механізмами громадського контролю.

У цих умовах особливого значення набуває формування комплексного адміністративно-правового механізму взаємодії, що забезпечував би чітке розмежування компетенцій, узгодженість управлінських рішень, інституційну прозорість і підвищення відповідальності органів публічної влади. Досвід зарубіжних країн, у яких налагоджена співпраця між місцевими та центральними адміністраціями сприяє зміцненню муніципальної автономії, підвищенню якості

публічних послуг і ефективному використанню ресурсів, створює підґрунтя для його адаптації в Україні з урахуванням національної специфіки. Поєднання теоретико-методологічних напрацювань із праксеологічними підходами дозволяє виробити цілісну модель взаємодії, орієнтовану на підвищення професійної координації, оптимізацію процедурного забезпечення та стимулювання сталого розвитку місцевих громад.

Актуальність дослідження зумовлена глибокими трансформаціями системи публічної влади в Україні, які вимагають перегляду засад взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації, європейського вектору розвитку та викликів воєнного й поствоєнного періоду. Неузгодженість повноважень, фрагментарність правового регулювання та потреба у забезпеченні ефективної координації дій різних рівнів публічної влади актуалізують необхідність наукового осмислення механізмів цієї взаємодії. Комплексне дослідження зазначеної проблематики створює підґрунтя для модернізації управлінських процесів, зміцнення інституційної спроможності територіальних громад і формування цілісної моделі збалансованого розвитку держави.

Дисертаційне дослідження Козін Анастасії Олегівни «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» є надзвичайно актуальним, оскільки всебічно аналізує сучасні виклики публічного управління та пропонує практично значущі шляхи їх подолання, результати якого мають високу цінність для вдосконалення державної політики в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Рецензоване дисертаційне дослідження є першою науковою працею, в якій в українській доктрині адміністративного права проведено комплексне міждисциплінарне дослідження питань взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні.

Теоретико-наукову базу дисертаційного дослідження становлять праці

вітчизняних і зарубіжних вчених у галузях загальнотеоретичної юриспруденції, адміністративного права, конституційного права, а також інших галузей правової системи України.

Детальне вивчення матеріалів дисертації, анотації та ознайомлення з науковими публікаціями А.О. Козін за тематикою дисертаційного дослідження дозволяє зробити висновок, що дисертанткою проведено достатньо ґрунтовний науковий аналіз обраної проблематики. Авторка переконливо довела новизну дослідження, сформулювала вагомі наукові положення, суттєві узагальнення та висновки, що виносяться на захист. Можна впевнено стверджувати, що дисертантка повністю реалізувала дослідницькі завдання, представивши роботу, виконану на високому науковому та методологічному рівні. Цей попередній висновок повною мірою відповідає основним вимогам, які традиційно висуваються до дисертаційних досліджень означеної наукової спеціальності.

Виконана А.О. Козін дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право за обраною темою є своєчасною у сучасних умовах цифрової трансформації судової системи України, євроінтеграційних процесів і обставин воєнного стану та характеризується актуальністю, має теоретичне та практичне значення, про що дисертантка переконливо вказує у вступній частині свого наукового дослідження.

Оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, доцільно відзначити, що тема «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» є надзвичайно актуальною, оскільки в умовах реформування системи публічного управління, посилення ролі територіальних громад та децентралізації влади потребує всебічного наукового аналізу та розробки ефективних механізмів координації діяльності різних рівнів державних інституцій. Актуальність теми зумовлена необхідністю узгодження правових, організаційних та фінансових аспектів взаємодії, підвищення ефективності реалізації делегованих повноважень, забезпечення прозорості адміністративних процесів та зміцнення

демократичних засад управління, що сприяє сталому розвитку місцевих громад та підвищенню якості публічних послуг в Україні.

Дисертаційне дослідження А.О. Козін виконане на високому науковому та методологічному рівні, про що свідчать завдання дослідження, методологія роботи, її наукова новизна та зв'язок роботи з науковими планами, програмами та темами.

Достовірність і новизна наукових положень. Достовірність положень дисертації, що розкривають наукову новизну, підтверджується ґрунтовними посиланнями на наукові праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, а також використанням репрезентативної джерельної бази (400 найменувань).

У дисертаційному дослідженні А.О. Козін досить вдало сформулювала теоретичні положення, зокрема актуальність теми, мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження. Аналіз змісту дисертації А.О. Козін підтверджує, що поставлені мета і завдання дослідження повною мірою реалізовані.

Не викликають зауважень хронологічні рамки дослідження, а також слід відзначити, що авторці вдалося сформувати логічно обґрунтовану і цілісну структуру дисертаційного дослідження, яка органічно корелює з визначеною метою та завданнями роботи, а також із предметом і об'єктом наукового дослідження.

Дисертація А.О. Козін складається з анотації, вступу, п'яти розділів, які включають 17 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Зміст дисертації є логічним та послідовним, вирізняється високим рівнем теоретичної обґрунтованості та науково-методологічного підходу.

У вступі дисертації обґрунтовано актуальність наукового дослідження та чітко показано його взаємозв'язок із науковими планами, програмами та тематикою сучасних досліджень. Робота авторки вирізняється ясністю та повнотою визначення мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження, а її методологічна основа представлена комплексно, що забезпечило формулювання переконливої наукової новизни та виділення принципових положень дослідження. Особливу цінність становить обґрунтування наукового та

практичного значення отриманих результатів, їх належна апробація та публічне представлення у наукових виданнях.

У першому розділі дисертаційного дослідження «Теоретико-методологічні засади взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» комплексно розглянуто взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні як ключовий елемент ефективного публічного управління, що ґрунтується на принципі партнерства та спрямована на реалізацію спільних повноважень, інтересів і завдань з метою підвищення добробуту населення та якості життя територіальних громад і держави в цілому; визначено поняття взаємодії як юридично обґрунтованої спільної діяльності суб'єктів адміністративного права, виділено її характерні ознаки – нормативно-правову основу, узгодження процесів, наявність спільних потреб, цілей та відповідальності, строковість, законодавчу регламентацію, прогрес та покращення іміджу; окреслено загальні (верховенство права, законність, рівність, прозорість, публічність, підконтрольність, системність, професіоналізм) та спеціальні принципи (спільність інтересів, планування, доцільність, відповідальність, оптимальність, єдність, вторинність виконавчої влади), що забезпечують ефективну координацію дій; визначено напрями вдосконалення взаємодії, зокрема уточнення нормативно-правової бази, розширення делегованих повноважень, пошук додаткових джерел фінансування місцевих бюджетів, заборону необґрунтованого втручання виконавчих органів та диференційоване розмежування компетенцій із врахуванням соціально-економічних, географічних і територіальних особливостей для підвищення ефективності виконання повноважень.

Другий розділ дисертації «Характеристика адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» присвячено аналізу ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні, визначенню та систематизації основних методів, форм і принципів такої взаємодії, зокрема делегованих повноважень, державного контролю, координації спільних дій та звернень щодо неправомірних дій, а також методів координації, планування, контролю та інформаційного забезпечення, спрямованих на реалізацію

повноважень і підвищення якості життя населення; підкреслено, що відсутність чіткого законодавчого закріплення цих методів і форм обмежує їх практичне застосування, що обумовлює необхідність систематизації та внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» для підвищення ефективності публічного управління.

У третьому розділі дисертаційного дослідження «Адміністративні процедури взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» проведено комплексний аналіз адміністративно-правового статусу та процедур взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, який показав, що ефективне функціонування системи публічного управління потребує чіткого розмежування повноважень, узгодження функцій та належної координації дій для забезпечення балансу між контролем держави та автономією місцевих громад; визначено, що оптимізація делегованих повноважень, удосконалення погоджувальних, дозвільних і контрольно-наглядових процедур, цифровізація адміністративних процесів та впровадження сучасних механізмів управління сприяють підвищенню ефективності реалізації державної регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів, підвищенню якості життя населення та формуванню сприятливого середовища для сталого і комплексного розвитку територій, що підкреслює стратегічну значущість налагодженої та взаємодоповнюючої співпраці між зазначеними органами.

Значною науковою новизною також визначається четвертий розділ дисертаційної роботи «Особливості здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за окремими підставами», в якому окреслено, що реалізація власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні є ключовим елементом місцевого управління, спрямованим на розвиток територій, задоволення потреб громад і забезпечення публічного інтересу, що потребує тісної та ефективної взаємодії з органами виконавчої влади для досягнення спільних цілей; визначено, що

ефективність цієї взаємодії залежить від чіткого розмежування повноважень, вдосконалення правової та фінансової основи, підвищення автономії місцевих органів, координації дій на різних рівнях управління та адаптації делегованих повноважень до місцевих умов, з урахуванням особливостей територіальних громад і забезпечення їх участі у соціальному, економічному та політичному розвитку; наголошено, що реформи децентралізації та сучасні виклики, зокрема повномасштабна збройна агресія, вимагають підвищеної стійкості та ресурсного забезпечення громад, а аналіз практики взаємодії на прикладі Києва дозволяє окреслити основні суб'єкти, форми, методи співпраці та визначити шляхи подолання існуючих проблем для забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування.

У п'ятому розділі «Шляхи удосконалення правового регулювання адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» досліджено, що ефективність місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від державної політики та якості взаємодії між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, зокрема через чітке розмежування повноважень, впровадження законодавчо визначених форм, методів та принципів співпраці, координацію діяльності і надання методичної допомоги місцевим органам влади; встановлено, що ефективна взаємодія забезпечує результативність управлінських рішень, прозорість процедур, оперативне реагування на суспільні потреби, підвищує рівень довіри громадян і сприяє сталому соціально-економічному розвитку регіонів, при цьому її удосконалення потребує цифровізації процесів, розвитку адміністративної спроможності місцевих громад, державно-громадського партнерства та врахування міжнародного досвіду реформ місцевого самоврядування, що дозволяє досягти оптимального балансу між державним управлінням і автономією територіальних громад.

Запропоновано удосконалення механізмів взаємодії через цифровізацію адміністративних процесів, посилення автономії місцевих органів, розширення делегованих повноважень, впровадження державно-громадського партнерства, а

також врахування міжнародного досвіду реформ місцевого самоврядування для забезпечення збалансованого поєднання державного управління та автономії територіальних громад.

Усі розділи дисертації А.О. Козін послідовно та змістовно розкривають ключові аспекти дослідження, демонструючи цілісність наукового підходу та логічну взаємопов'язаність матеріалу в контексті вирішення поставлених дослідницьких завдань.

Дисертація А.О. Козін представляє комплексне міждисциплінарне дослідження, яке ґрунтується на професійному використанні юридичної та технічної термінології, забезпечує збалансований аналіз правових актів та технологічних інновацій, що дозволяє суттєво розширити наукове знання у галузі адміністративного права.

Дисертаційне дослідження А.О. Козін завершується чітко структурованими, науково обґрунтованими висновками, що комплексно узагальнюють результати проведеного дослідження та містять рекомендації для їх практичного застосування, зокрема щодо взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Визначено, що питання адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування вимагає комплексного підходу до організації публічної влади. Ці зміни мають бути спрямовані на підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та покращення доступу до публічних послуг.

У висновках, зміст яких відповідає попередньому матеріалу дослідження і має узагальнюючий характер, містяться також рекомендації для удосконалення і підвищення ефективності адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграції та за обставин воєнного стану.

Основні положення і висновки дисертаційного дослідження викладені дисертанткою у достатній кількості наукових публікацій. Опубліковані роботи відповідають темі дослідження.

Особистий внесок здобувача. Розгляд змісту дисертації А.О. Козін дає підстави стверджувати, що це справді унікальне та всебічне дослідження важливої актуальної наукової проблеми в українській правовій науці. Наукові положення, представлені на сторінках 31–37 рукопису, можна вважати такими, що є новими і логічно структурованими відповідно до класифікації рівнів наукової новизни: від принципово нових тверджень до поглиблення та розвитку існуючих наукових підходів, визначеними здобувачем термінами «уперше», «удосконалено», «набули подальшого розвитку».

Дискусійні питання і зауваження. Підкреслюючи вагомість наукового внеску А.О. Козін, необхідно звернути увагу на дискусійні моменти дослідження, котрі потребують обґрунтування під час публічного захисту дисертації.

1. У науковій новизні до дисертації авторкою зазначено, що в рамках наукового дослідження вперше запропоновано класифікацію функцій взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, шляхом розподілення останніх на основні і додаткові. При цьому, до додаткових запропоновано віднести: організаційну функцію, що полягає у організації та проведенні спільних нарад, робочих груп, колегій та інших заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінсько-розпорядчу функцію, що полягає у документальному забезпеченні процесу взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; функціональному процесі забезпечення взаємодії, шляхом переведення з Державного бюджету України коштів на субсидії органам місцевого самоврядування, забезпечення фінансування делегованих повноважень тощо; комунікаційну функцію, яка полягає у необхідності обміну інформацією між органами, що мають спільні повноваження, компетенції, спільні процеси тощо. Однак, управлінсько-розпорядчу функцію можна обґрунтовано віднести і до основних функцій взаємодії, оскільки вона безпосередньо забезпечує реалізацію повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, координує їхні дії, регламентує порядок прийняття управлінських рішень і

гарантує виконання делегованих завдань, що є ключовим для ефективного функціонування системи публічного управління. Таким чином, потребує аргументації пропозиція віднести до додаткових функцій взаємодії управлінсько-розпорядчу функцію.

2. У підрозділі 1.1 дисертації (стор. 46) зазначено наступне: «на законодавчому рівні необхідно прийняти нормативний акт, яким чітко розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади та межі їх компетенції в різних сферах діяльності. Відповідно, на основі такого акту повинні бути розроблені та ухвалені регіональні програми, які будуть конкретизувати зазначені положення з врахуванням економічних, соціальних, географічних особливостей територіальної громади». Водночас, здобувачкою не акцентовано увагу на недоліках існуючого законодавства, що вже розділило зазначені повноваження.

3. У підрозділі 2.2 дисертації А.О. Козін обґрунтовано визначено види і сфери взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Авторка стверджує, що Україна має використовувати міжнародний досвід у сфері громадського контролю, з метою забезпечення реалізації міжнародних стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема, використовувати ефективні та стійкі механізми побудови діалогу, консультацій та співпраці між громадянським суспільством і владою на всіх рівнях, що дозволить усім особам і соціальним групам брати участь у демократичному процесі прийняття рішень. Однак в роботі не розкривається питання, досвід яких саме зарубіжних країн може бути ефективним. Водночас, більш детальне обговорення рекомендацій, сформованих на досвіді зарубіжних країн, які можуть бути застосовані на практиці, збагатило б теоретичні положення роботи та зробило б дослідження більш практично орієнтованим.

4. Авторкою недостатньо досліджено питання ролі консультативно-дорадчих органів, утворених спільно органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою ефективного вирішення питань місцевого та регіонального значення.

5. У новизні дисертації А.О. Козін визначено, що основними формами взаємодії досліджуваних органів публічної влади є: передача повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (делеговані повноваження); контроль зі сторони органів виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування положень чинного законодавства України; розгляд звернень органів місцевого самоврядування та посадових осіб, які направлені до органів виконавчої влади у встановленому законодавством порядку. Водночас, відповідне твердження потребує деталізації, адже перелічені форми взаємодії слід розглядати не як ізольовані інструменти, а як взаємопов'язані механізми, що забезпечують комплексне функціонування системи публічного управління, оскільки кожна з них сприяє реалізації спільних повноважень, узгодженню дій суб'єктів адміністративного права та гарантуванню прав і законних інтересів територіальних громад.

Втім, висловлені зауваження мають дискусійний характер та не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного дослідження, його новизну та практичне значення отриманих результатів. Вони радше визначають потенційні вектори майбутніх наукових досліджень у цій сфері.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, яке відображає власні наукові ідеї та напрацювання авторки, що уможливило розв'язання поставлених дослідницьких завдань. У роботі представлені теоретичні положення та висновки, сформульовані дисертанткою особисто. Використані в дисертаційному дослідженні наукові ідеї та положення інших дослідників мають коректні посилання та слугують додатковою аргументацією власних авторських концепцій.

Загальний висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Дисертація Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» є самостійною та завершеною науковою роботою, виконаною особисто дисертанткою у вигляді

кваліфікаційної наукової праці на правах рукопису. Дисертаційне дослідження містить науково обґрунтовані теоретичні та практичні результати, характеризується єдністю змісту та свідчить про особистий внесок авторки.

Крім того, дисертація А.О. Козін за своєю актуальністю, ступенем новизни, постановкою та способом вирішення поставлених питань, історико-правовим, теоретичним та практичним підґрунтям та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам пп. 6, 7, 8, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року №1197, а її авторка, Козін Анастасія Олегівна, заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право.

Офіційний опонент:
завідувач кафедри податкового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор



Дмитро КОБИЛЬНИК

