

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента
Наконечної Ірини Володимирівни 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 за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право,
інформаційне право**

Ступінь актуальності обраної теми. Сучасний розвиток адміністративно-правових відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні визначається сукупністю політичних, соціальних та правових трансформацій, серед яких ключове місце займають процеси децентралізації, інтеграція з європейськими державами та виклики воєнного і поствоєнного стану. Ефективна взаємодія зазначених інституцій виступає критичним чинником забезпечення координації дій, реалізації делегованих повноважень та підвищення якості життя населення на різних рівнях територіального управління.

Водночас, попри розвиток нормативно-правової бази, практична реалізація цієї взаємодії зіштовхується з проблемами, серед яких невизначеність методів і форм співпраці, дублювання функцій, правові колізії, обмежена фінансова автономія територіальних громад та недостатній рівень громадського контролю, що вимагає створення системного механізму для чіткого розмежування повноважень, узгодження дій та забезпечення прозорості адміністративних процесів. Досвід зарубіжних країн, де ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування та виконавчої влади сприяє підвищенню результативності публічних послуг, зміцненню муніципальної автономії та оптимальному використанню ресурсів, відкриває перспективи для адаптації подібних механізмів до національних умов.

Комплексний підхід, що поєднує теоретичні засади та праксеологічні методи, дозволяє формувати ефективний адміністративно-правовий механізм

взаємодії, який забезпечує реалізацію спільних повноважень, підвищує професійну координацію та сприяє розвитку місцевих громад.

У цьому контексті дисертаційне дослідження Козін А.О. «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти», що комплексно аналізує зазначені виклики, є надзвичайно актуальним та його результати мають практичну значущість для вдосконалення системи публічного управління в Україні.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації та їх достовірність забезпечується чітким визначенням мети і завдань дослідження, що дозволяє послідовно розкрити основний зміст теми та забезпечує логічну цілісність викладу матеріалу. Об'єкт і предмет дослідження сформульовані однозначно, що створює умови для комплексного аналізу проблеми в межах наукової спеціальності.

Наукові положення, висновки та рекомендації ґрунтуються на системному застосуванні методології дослідження правових явищ, високому рівні узагальнення теоретичних концепцій вітчизняної та зарубіжної науки, правових доктрин і відповідних програм, а також на всебічному аналізі джерел позитивного права. Важливу роль у забезпеченні достовірності результатів відіграло їх апробування та оприлюднення відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України.

Методологічна основа дослідження сформована на сукупності загальнонаукових і спеціально-правових методів, що обумовлено метою, завданнями та специфікою об'єкта і предмета дослідження.

Джерелами емпіричного матеріалу виступають результати власних досліджень автора, законодавство України, законодавство країн ЄС та інших держав із досвідом ефективної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, статистичні та аналітичні дані, довідкові видання та електронні ресурси.

Високий рівень наукової обґрунтованості сформульованих положень забезпечено всебічним аналізом понад 400 джерел літератури, узагальненням

практичного матеріалу та застосуванням відповідних наукових методів. Це дало змогу сформулювати комплекс важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій, що мають практичну значущість для вдосконалення адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні.

Структура і зміст роботи переконливо свідчать про теоретичну зорієнтованість роботи, як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення практичних питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, достовірність отриманих результатів та обґрунтованість сформульованих пропозицій обумовлюється коректністю обраної методології дослідження, комплексним використанням емпіричного матеріалу та підтверджується результатами апробації на науково-практичних конференціях, а також публікаціями у фахових українських і зарубіжних виданнях, що індексуються в Scopus та Web of Science, що відповідно створює підстави вважати, що наукові положення, результати та рекомендації, викладені в дисертації, містять високий рівень обґрунтованості та наукової достовірності.

Наукова новизна одержаних результатів, теоретичних узагальнень, висновків, а також сформульованих у дисертації А.О. Козін наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій обумовлюється не лише вдалим вибором теми та спрямованістю дослідження, а й його глибиною, системністю та комплексністю підходу. Проведене дослідження дозволило виділити низку концептуально нових наукових положень і висновків, що вирізняються оригінальністю та значущістю для розвитку науки. Наукова новизна роботи проявляється як у методологічних підходах до аналізу проблематики, так і у запропонованих механізмах вирішення актуальних теоретичних та практичних завдань, пов'язаних із функціонуванням адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз змісту дисертації та наукових публікацій А.О. Козін засвідчує високий рівень професійної компетентності здобувачки у ключових питаннях обраної тематики, а також обґрунтованість застосованих підходів до визначення мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження, структури та методології роботи. Викладені в дисертації висновки та наукові пропозиції вирізняються високим рівнем теоретичної обґрунтованості та логічною послідовністю викладу, що свідчить про ґрунтовну науково-практичну підготовку здобувачки дослідження.

У першому розділі «Теоретико-методологічні засади взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» розкрито сутність та специфіку взаємодії цих органів як спільної діяльності суб'єктів адміністративного права, спрямованої на реалізацію спільних повноважень, інтересів та завдань у межах чинного законодавства. Визначено характерні ознаки взаємодії, зокрема нормативно-правову основу, узгодження процесів, наявність спільних цілей і відповідальності, строковість та законодавчу регламентацію, а також запропоновано визначення взаємодії як юридично обґрунтованої спільної діяльності, що забезпечує ефективну реалізацію повноважень і задоволення потреб територіальних громад та держави. Окреслено загальні (верховенство права, законність, рівність, прозорість, підконтрольність, системність, професіоналізм) і спеціальні (спільність інтересів, планування, доцільність, оптимальність, єдність, вторинність виконавчої влади) принципи взаємодії, що забезпечують координацію дій та визначають спільну мету. Запропоновано напрями вдосконалення взаємодії: уточнення законодавчої бази, розширення делегованих повноважень, пошук додаткових джерел фінансування, обмеження необґрунтованого втручання виконавчих органів у діяльність місцевих рад, а також диференційоване розмежування компетенцій із урахуванням соціально-економічних та територіальних особливостей для підвищення ефективності виконання повноважень.

У другому розділі «Характеристика адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування» проведено систематизацію основних форм та методів взаємодії цих органів, що є ключовим фактором ефективності публічного управління в Україні. Визначено, що до основних форм взаємодії належать делегування повноважень, здійснення державного контролю, координація спільних дій та звернення місцевих органів у разі неправомірних дій виконавчих органів, а методи включають координацію, планування, контроль і інформаційне забезпечення. З'ясовано, що чинне законодавство не містить системного закріплення цих форм і методів, що призводить до їх фрагментарного застосування на локальному рівні та запропоновано їх законодавче уточнення, що сприятиме підвищенню ефективності взаємодії органів публічної влади та забезпеченню реалізації повноважень і прав громадян на рівні територіальних громад і держави загалом.

У третьому розділі «Адміністративні процедури взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» досліджено правовий статус учасників взаємодії та визначено ключові напрями і умови їх співпраці. Проаналізовано законодавчі засади повноважень, механізми координації, делегування та контролю, виявлено проблеми дублювання функцій та невизначеності компетенцій. Висвітлено шляхи підвищення ефективності системи публічного управління через гармонізацію законодавства, впровадження цифрових технологій та сучасних адміністративних процедур, а також посилення контролю і координації. Запропоновані практичні рекомендації зосереджені на оптимізації погоджувальних, дозвільних і наглядових процесів, підвищенні правової самостійності органів місцевого самоврядування, диференціації функцій та створенні адаптивних моделей нормативного регулювання з урахуванням регіональних особливостей з метою сталого розвитку територій.

У четвертому розділі «Особливості здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за окремими підставами» досліджено правові та організаційні аспекти реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та їх співпрацю з органами виконавчої влади. Проведено системний аналіз

законодавчих норм, визначено форми, методи та суб'єктів взаємодії, а також окреслено проблеми координації, дублювання функцій, обмежень автономії та затримок у прийнятті рішень, які впливають на ефективність виконання завдань місцевого значення та задоволення потреб територіальних громад. На прикладі міста Києва проаналізовано практичну реалізацію адміністративних процедур, що дозволило виявити недоліки у застосуванні дозвільних, координаційних та контрольних механізмів і запропонувати шляхи їх вдосконалення. Розроблено науково обґрунтовані рекомендації щодо підвищення автономії місцевих органів, оптимізації делегованих повноважень, посилення координації, цифровізації адміністративних процесів та вдосконалення нормативно-правової і фінансової бази. Запропоновані заходи спрямовані на підвищення ефективності управління, забезпечення сталого розвитку територіальних громад, зміцнення системи публічного управління та адаптацію до сучасних викликів.

У п'ятому розділі «Шляхи удосконалення правового регулювання адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» здійснено комплексний аналіз чинного стану правового забезпечення взаємодії цих суб'єктів публічної влади в Україні. Висвітлено ключові проблеми, що зумовлюють низьку ефективність співпраці, зокрема нечітке розмежування повноважень, недостатню координацію діяльності та обмежену автономію місцевих органів влади. Досліджено форми, методи та критерії оцінки ефективності взаємодії, а також проведено порівняльний аналіз міжнародного досвіду реформ у Франції, Польщі та Німеччині, де запроваджено механізми підвищення результативності місцевого самоврядування та оптимізації управлінських процесів. Запропоновано науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення законодавчого регулювання, зокрема: чітке законодавче закріплення форм, методів та принципів взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; посилення державної підтримки та координаційної ролі центральних органів влади; впровадження цифрових технологій для підвищення прозорості та оперативності управлінських процесів; розвиток

механізмів державно-громадського партнерства; підвищення правової, фінансової та організаційної автономії місцевих органів влади.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У дисертаційній роботі А.О. Козін розроблено значущі теоретичні положення та практичні рекомендації з адміністративного права, що дозволяють оцінити механізми взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначити принципи, форми та методи такої взаємодії та запропонувати шляхи вдосконалення законодавчого і організаційного забезпечення публічного управління. Результати дисертаційного дослідження можуть бути застосовані у правотворчій і правозастосовній практиці для підвищення ефективності управлінських рішень, координації дій та зміцнення автономії місцевих органів, а також інтегровані в освітній процес і подальші наукові дослідження. Дисертаційна робота А.О. Козін поглиблює теоретичні знання, пропонує практично орієнтовані рішення, спрямовані на підвищення прозорості управлінських процесів і сталий розвиток територіальних громад, що відповідно підтверджено актами впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. У результаті опрацювання дисертації А.О. Козін на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти», запропоновано звернути увагу на деякі положення і пропозиції, що мають дискусійний характер та потребують додаткового аналізу.

1. У підрозділі 3.1 (стор. 147) дисертації зазначено, що за результатами визначення понять «повноваження» та «компетенція», пропонується визначати останні як права та обов'язки конкретного суб'єкта та межі таких повноважень, провести співвідношення та надати визначення поняттям «повноваження органів місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування». Однак, зазначені положення містять внутрішню суперечність: з одного боку, «повноваження» та «компетенція» пропонується визначати як права та обов'язки конкретного суб'єкта та межі

цих повноважень, з іншого – одночасно рекомендується надавати однакове визначення для «повноважень органів місцевого самоврядування» та «компетенції органів місцевого самоврядування». Такий підхід не враховує специфіку адміністративно-правових категорій і може призвести до плутанини у практичній реалізації норм. З огляду на це, запропоновані визначення потребують додаткового аргументованого обґрунтування, а межі та зміст цих понять слід розмежовувати з урахуванням юридичної природи повноважень і компетенції окремих суб'єктів публічної влади.

3. У дисертації запропоновано твердження, що виокремлення специфіки особливих відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що здебільшого не врегульовані законодавчо або врегульовані лише частково, надало змогу вперше запропонувати спеціальні засади взаємодії між визначеними органами та віднести до таких принципи спільності інтересів, планування та стратегічного планування, доцільності взаємодії, відповідальності, оптимальності, єдності, вторинності виконавчої влади тощо. Однак, запропоновані засади діяльності носять загальний характер та можуть бути використані в рамках взаємодії чи співпраці і з іншими органами.

4. У підрозділі 4.4 «Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на прикладі столиці України – міста-героя Києва» запропоновано твердження, що методами взаємодії Київради/КМДА та органів виконавчої влади вважають засоби, що застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень. Останні пропонується розподіляти на правові (наприклад, підписання КМДА та органом виконавчої влади спільного нормативно-правового акту, спільного договору; стратегії чи плану заходів тощо) та організаційні (засоби досягнення спільної мети в межах відповідних форм організаційної діяльності). Водночас, це твердження є суперечливим, оскільки авторка обмежує методи взаємодії лише правовими та організаційними формами, тоді як у сучасній науковій літературі зазначається, що існують також політичні, економічні та соціальні методи взаємодії органів публічної влади. Такий підхід не враховує комплексності

адміністративно-правових відносин та може обмежувати практичне застосування запропонованої класифікації. З огляду на це, необхідне додаткове обґрунтування, що враховувало б різноманіття методів взаємодії та їхню роль у забезпеченні ефективного функціонування системи публічної влади.

5. У висновках (пункт 11) авторка слушно зазначила, що Європейська практика демонструє, що в країнах, які не обрали шлях консолідації на місцевому рівні, механізми міжмуніципального співробітництва виступають як ключовий інструмент для забезпечення ефективного та якісного надання публічних послуг на локальному рівні. Зазначена теза є перспективною, оскільки акцентує увагу на значущості міжмуніципального співробітництва у забезпеченні ефективного надання публічних послуг. Водночас, потребує більш детального уточнення, що саме розуміється під такими механізмами співробітництва, які їхні конкретні форми та інструменти, а також, яким чином зазначений досвід може бути адаптований та імплементований в українських умовах з урахуванням правових, організаційних та фінансових особливостей місцевого самоврядування.

6. У висновках (пункт 13) авторкою запропоновано тезу, що ефективний досвід, який слід рекомендувати запозичити у частині надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування в Україні – це закріплена на законодавчому рівні відповідальність органів місцевого самоврядування за надання муніципальних послуг. Разом з тим, потребує більш детального уточнення, які саме аспекти законодавчо закріпленої відповідальності органів місцевого самоврядування за надання муніципальних послуг можуть бути запозичені, якими конкретними механізмами та процедурами вона реалізується у зарубіжній практиці, а також, яким чином зазначений досвід може бути адаптований та імплементований в українських умовах.

Водночас, наведені зауваження носять переважно дискусійний характер і не впливають на позитивну оцінку наукового внеску А.О. Козін, наукова праця якої заслуговує на належне визнання та підтримку.

Дисертаційна робота Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» є завершеним, самостійним науковим дослідженням. Актуальність теми, обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, наукова новизна і повнота викладених матеріалів відповідають вимогам, що висуваються до докторської дисертації.

Отже, робота відповідає критеріям, встановленим Порядком присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук (постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197 із змінами), а авторка на підставі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право.

Офіційний опонент:

**професор кафедри загальноправових
дисциплін Національної академії**

**Служби безпеки України,
доктор юридичних наук, доцент**



Ірина НАКОНЕЧНА

Підпис Наконечної І.В. засвідчую.

Учений секретар

Національної академії СБ України
кандидат юридичних наук, доцент



Андрій ПРОЗОРОВ