

Голові спеціалізованої вченої ради Д 17.127.03
в Класичному приватному університеті
д.держ.упр., професору Огаренку В.М.

ВІДГУК

офіційного опонента доктора наук з державного управління, доцента **Дурмана Миколи Олександровича** на дисертацію Козаченко Юліани Павлівни «Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду Д 17.127.03 Класичного приватного університету на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність обраної теми дослідження

Децентралізація влади – це не одна окрема реформа, а комплекс заходів із цілеспрямованої трансформації системи державного управління, які впроваджуються системно і поступово. Здійснення децентралізації влади небезпідставно називають одним із найбільш успішних напрямів реформування в Україні. Це, пов'язано, перш за все, із тим, що результати реформ стосуються майже кожного громадянина, і особливо помітними стали для жителів невеликих міст, селищ і містечок, що об'єдналися для покращення свого життя.

Реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміну системи місцевого самоврядування, її кардинальне зміцнення на засадах децентралізації та субсидіарності, визначення територіальної основи, наділення реальними правовими, організаційними, матеріально-фінансовими важелями для здійснення органами місцевого самоврядування ключових повноважень та надання адміністративних послуг. В основу цієї реформи закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики її впровадження. Численні галузеві реформи покликані мобілізувати органи місцевого самоврядування для впровадження принципів сталого розвитку, дати їм засоби та спроможність для вдосконалення управління, планування і реалізації рішень.

Попри те, що процеси децентралізації призвели до багатьох позитивних змін як на загальнодержавному, так і місцевому рівні, вони супроводжуються появою багатьох проблемних питань і характеризуються суперечностями, що потребують обов'язкового вирішення.

З огляду на вищезазначене вирішення проблем, пов'язаних з реалізацією в Україні державної політики децентралізації є надзвичайно важливим завданням і підтверджує актуальність дисертаційного дослідження Козаченко Юліани Павлівни.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Наукові результати, теоретичні положення й висновки дослідження отримано в межах науково-дослідних робіт «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування

державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589) та «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645), що виконувалися в Класичному приватному університеті. Внесок здобувачки полягає у розробці напрямів вдосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

Основні наукові положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження Козаченко Юліани Павлівни на тему «Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти» мають достатньо глибоке теоретичне, методичне та емпіричне обґрунтування. Вірогідність отриманих результатів дослідження ґрунтується на використанні наукової методології, аналізі спеціальної методичної літератури й статистичних даних, узагальненні наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, а також практики реалізації реформи децентралізації в Україні.

У першому розділі «*Теоретико-методологічні засади формування державної політики в умовах децентралізації*» з'ясовано сутність та зміст поняття децентралізації, історико-правові аспекти її становлення; охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні.

Заслуговує на увагу дослідження нормативно-правових актів, що регулюють процес децентралізації за напрямками її здійснення, зокрема: політична децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація у сфері освіти, децентралізація у сфері медицини, бюджетна децентралізація, децентралізація у сфері культури та спорту, децентралізація у сфері господарської діяльності.

У другому розділі «*Реалізація державної політики розвитку регіонів України в умовах децентралізації*» дисертанткою охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні; розглянуто процес саморозвитку регіонів в умовах децентралізації; виявлено особливості синергії державної політики у напрямку удосконалення адміністративно-територіального устрою.

Заслуговує на увагу усебічне та ґрунтовне дослідження концепції розумного міста. Зокрема, авторкою представлено європейську модель «розумного міста», узагальнено проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів «розумного міста», визначено ряд принципів, які мають бути покладені в основу побудови «розумних міст».

Авторкою запропоновано схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави, в якій представлено трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, відповідно до якого виконується імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас можуть бути як суб'єктами, так і об'єктами імплементації політики адміністративно-територіального устрою.

У третьому розділі «*Державна політика розвитку соціальної сфери в умовах децентралізації*» розглянуто особливості реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації управління; охарактеризовано проведення освітньої реформи в умовах децентралізації; розглянуто особливості медичної реформи в умовах децентралізації.

Авторкою представлена модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління, яка відображає два основних блока реалізації:

перший блок вказує на напрями концентрації зусиль (активізація діяльності соціальних груп територіальної громади, активізація діяльності особистості, гарантування соціальних стандартів та послуг як з боку державних органів влади, так і зі сторони місцевого самоврядування); другий блок включає методи, інструменти і механізми підвищення ефективності реалізації соціальної політики в умовах децентралізації.

Також авторкою показано нові можливості розвитку системи освіти на рівні територіальних громад, що визначаються як основні вектори розвитку освіти в умовах децентралізації влади. Ключовими векторами розвитку є: отримання більших повноважень районними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, критичні аспекти децентралізації в освіті, шкільні/освітні кластери, можливі варіанти фінансування освіти, зміна підходів у державному управлінні цією сферою.

Досить обґрунтованим видається запропонований авторкою підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади, який представлено двома блоками: в першому блоці відображено напрями діяльності місцевих органів влади щодо управління медичною сферою в умовах децентралізації; другий блок представляє собою напрями вдосконалення системи надання медичних послуг. Крім того, узагальнено комплекс дій щодо запровадження медичної реформи в умовах децентралізації влади, який полягає у збільшенні повноважень та фінансових можливостей територіальних громад.

У четвертому розділі *«Вдосконалення співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації управління»* виокремлено пріоритети співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації державного управління; розглянуто впровадження нових підходів в менеджмент територіальних громад як напряду реалізації політики децентралізації; охарактеризовано процес співробітництва територіальних громад в межах інфраструктурної трансформації; розглянуто впровадження механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління.

Заслуговує на увагу розроблений авторкою механізм функціонування спільного органу управління суб'єктів співробітництва, де основними елементами виступають, з одного боку – суб'єкти співробітництва, зокрема: села, міста, селища, з іншого – дорадчий центр, комунікаційний центр, наглядова рада та державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням правових норм з боку суб'єктів співробітництва.

Цілком обґрунтованим видається запропонований дисертанткою концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проектів, де напрями вдосконалення процесу територіального співробітництва визначено: законодавче врегулювання заходів по визначенню фінансових потреб громади; диференційний підхід щодо мотивації територіальних громад до спільної роботи; визначення фінансових бар'єрів щодо територіального співробітництва; визначення адміністративних бар'єрів, які зашкоджують територіальному співробітництву; сприяння активному залученню до проектів територіальних громад різних прошарків населення; проведення аналізу використання раніше залучених фінансових ресурсів по виконанню спільного проекту.

Авторка акцентує увагу на тому, що основною роллю громади як кінцевого споживача проектів публічно-приватного партнерства є: мотивація місцевих органів влади, а також визначення суспільно-економічних та суспільно-політичних умов впроваджуваного проекту при реалізації механізму публічно-приватного партнерства.

У п'ятому розділі *«Вдосконалення державної політики в умовах децентралізації за напрямками її реалізації»* запропоновано напрями вдосконалення системи територіальної організації влади; розглянуто можливість проведення структурних реформ для досягнення стійкого економічного розвитку регіонів; розглянуто перспективи запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг; охарактеризовано суспільно-політичну діяльність громадян в умовах децентралізації.

Авторкою окреслено такі напрями вдосконалення системи територіальної організації влади, як: підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; створення сприятливого соціального середовища; проведення модернізації місцевої інфраструктури; перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування; визначення основних пріоритетів місцевої політики; поліпшення умов для покращення демографічної ситуації; розвиток нових форм залучення членів громади; забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації посадових осіб; децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів; збільшення повноважень в питаннях земельних відносин. Запропоновано передбачити кошти у спеціальному фонді бюджету громади у вигляді окремої статті видатків на фінансування висвітлення у засобах масової інформації (у тому числі друкованих) діяльності органів місцевого самоврядування.

Цілком слушними видаються висновки авторки про те, що імплементація структурних реформ в напрямку децентралізації управління та трансформації відносин між місцевими та центральними органами влади має передбачати розробку ефективних механізмів проведення структурних реформ. Це, своєю чергою, створить нові можливості досягнення стійкого економічного розвитку країни внаслідок широкого впровадження реформи децентралізації.

Заслуговує на увагу розроблений авторкою механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг, ключовими елементами якого є: класифікація рівня публічних послуг, методи визначення якості публічних послуг, базис оцінки якості публічних послуг, напрями реформ з метою підвищення якості публічних послуг. Методами визначення якості публічних послуг авторка визначає багатофакторний аналіз, однофакторний аналіз і методику експертних оцінок. На її думку, для вдалої імплементації механізмів оцінювання якості надання публічних послуг мають бути чітко визначені умови та дії при оцінці надання публічної послуги.

У шостому розділі *«Державна політика фінансової децентралізації: сучасний стан та перспективи»* розглянуто особливості державної політики у напрямку фінансової децентралізації; запропоновано напрями фінансової підтримки малочисельних територіальних громад; запропоновано механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління; охарактеризовано особливості міжбюджетних відносин в межах політики децентралізації управління.

Запропонований авторкою механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації спрямований на створення інвестиційного клімату, складовими якого є: закладення правових основ; створення економічних організаційних, соціальних, соціокультурних та організаційних передумов. Під час оцінки інвестиційної привабливості регіону, авторка рекомендує враховувати: площу наявної території, трудові ресурси, потенціал галузей економіки в регіоні, ресурсний капітал, наявність корупційної складової у діях посадових осіб, наявне законодавче поле, євроінтеграційні впливи. Заходами підвищення інвестиційної привабливості виокремлено: розвиток фондового ринку, підвищення підприємницької активності, застосування економічних стимулів, підвищення інноваційної активності, розвиток логістичної інфраструктури, застосування інструментів фінансового регулювання, розвиток торгівлі, заходи щодо подолання політичних ризиків.

Варто також відзначити вдосконалені авторкою модель залучення інвестицій до територіальної громади, а також механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Дисертаційна робота Козаченко Ю.П. є результатом наукових досліджень, спрямованих на вирішення важливої наукової проблеми публічного управління, що полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

Автором уперше запропоновано концептуальне бачення процесів децентралізації в Україні, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні: принципів і підходів до трансферу влади та ресурсів, виходячи із бажаних векторів розвитку громади; розподілу завдань щодо вирішення проблем регіонів на різних рівнях; визначення механізмів забезпечення територіального інноваційного розвитку; політики розвитку соціальної сфери та розподілу функцій, ресурсів, завдань і повноважень; підходів до стимулювання співробітництва територіальних громад; визначення напрямів реформування територіальної організації влади.

Важливими здобутками Козаченко Ю.П., окресленими в пунктах наукової новизни «вперше», є обґрунтування підходу щодо підвищення ефективності співробітництва між територіальними громадами та розробка механізму підвищення якості надання публічних послуг, що надаються органами місцевої влади, до основних елементів якого віднесено: категорії публічних послуг, критерії надання публічних послуг, напрямки публічних послуг, порядки та процедури публічних послуг, базис створення публічних послуг, класифікація публічних послуг. Крім того, авторкою дисертації вперше виділено три категорії публічних послуг, зокрема: публічні послуги без класифікації; публічні послуги, що надаються за кошти державного бюджету; публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення. Критеріями надання публічних послуг виділено: строковість, оперативність та своєчасність; мінімальна (справедлива) вартість; зручність; рівність; відкритість; чутливість; простота; результативність.

Важливим науковим внеском є розроблений дисертанткою механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад, який представлено у вигляді трьох складових, що формують фінансову спроможність, а саме: фінансова підтримка; фінансове посередництво; заходи з підвищення фінансової спроможності громад.

Авторкою удосконалено:

- підхід до стимулювання суб'єктів господарювання до підписання договорів державно-приватного партнерства;
- модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління;
- підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади;
- механізм функціонування спільного органу управління суб'єктів співробітництва;
- концептуальний підхід територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проектів;
- концептуальний підхід у напрямку вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, основними складовими якого виступають: мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства;
- напрямки вдосконалення системи територіальної організації влади;
- механізм проведення структурних реформ, як можливість досягнення економічного розвитку;
- механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг;
- підхід до вдосконалення процесу децентралізації шляхом залучення інститутів громадського суспільства до реалізації державної політики у напрямку ресурсного забезпечення;
- механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації.

У дисертації набуло подальшого розвитку:

- принципи, що можуть бути закладені в основу здійснення реформи децентралізації;
- матриця «Проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів «Розумного міста»»;
- схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави, яка характеризує синергію державної політики при реалізації питань, які торкаються не тільки особистих питань кожного громадянина, а й держави, певної галузі, територіального самоврядування;
- перспективи розвитку системи освіти в умовах децентралізації, де ключовими напрямками є: отримання більших повноважень районними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, можливості отримання освіти, критичні аспекти децентралізації в освіті, шкільні/освітні кластери, зміна підходів до фінансування системи освіти.

Практична значущість результатів дослідження

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання в діяльності органів державної влади та місцевого

самоврядування, що сприятиме підвищенню ефективності процесу децентралізації.

Пропозиції автора стосовно розробленого механізму підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації, враховано в діяльності Запорізької обласної державної адміністрації (довідка від 08.09.2020 р. № 08-42/2454). Результати дослідження застосовуються: у роботі Приморської міської ради Запорізькій області, а саме: концептуальний підхід територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проектів (довідка від 07.09.2020 р. № 01-18/831); у діяльності виконавчого комітету Пологівської міської ради Запорізькій області, зокрема, щодо стимулювання суб'єктів господарювання до підписання договорів державно-приватного партнерства, який полягає у наданні митних пільг (довідка від 08.08.2020 р. № 01/07/1001) та у діяльності Мелітопольської районної державної адміністрації стосовно розроблення механізму підвищення інвестиційної привабливості (довідка від 07.09.2020 р. № 03-07/0909). Результати дослідження застосовуються у роботі Центру надання адміністративних послуг Комишуваської селищної ради (довідка від 07.09.2021 р. № 1904/05/12-21).

Теоретичні положення дисертаційної роботи використовують у навчальному процесі Класичного приватного університету при викладанні таких дисциплін: «Державне управління», «Регіональне управління та місцеве самоврядування в Україні», «Публічна політика і управління» (довідка від 19.02.2021 р. № 103).

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях

Дисертаційна робота складається зі вступу, шести розділів, висновків, списку використаних джерел та трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 451 сторінку.

Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 30 наукових працях, з них: 1 – монографія; 21 – статті в наукових фахових виданнях, зокрема тих, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, з них 2 статті в зарубіжних виданнях і 1 стаття у виданні (ESCI) by Web of Science; 8 – матеріали конференцій.

Оцінка змісту й оформлення дисертації та автореферату

Структура дисертації повністю узгоджується з її новизною, метою і завданнями дослідження; наукові положення викладені достатньо логічно і конкретно, висновки і рекомендації ґрунтуються на результатах власних авторських досліджень, які, в свою чергу, є достатньо аргументованими та доказовими. Дисертаційна робота виконана на високому теоретичному рівні, викладена виваженою науковою мовою, її оформлення відповідає існуючим стандартам, у тексті роботи зроблені необхідні посилання на цитовані джерела.

Дисертаційна робота має завершений характер, теоретичні висновки і практичні рекомендації достатньо розкриті, аргументовані та обґрунтовані у текстовій частині дисертації. Стиль викладу матеріалу дослідження, наукових положень, висновків, рекомендацій доступний для сприйняття та розуміння. У авторефераті основні положення дисертації викладено повно й докладно.

Аналіз змісту автореферату та дисертації підтверджує ідентичність структури, логіки викладання матеріалу, відповідність основних положень та висновків за розділами. Наукові положення, висновки та рекомендації, наведені в авторефераті, належним чином розкриті і обґрунтовані у рукописі дисертації.

Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами, що пред'являються до такого роду документів.

Зауваження щодо змісту дисертації

Оцінюючи дисертаційне дослідження Козаченко Юліани Павлівни в цілому позитивно, можна вказати на певні дискусійні положення та висловити деякі зауваження і пропозиції:

1. На нашу думку, зміст сформованого авторкою рис. 1 не відповідає його назві – «Теоретичне підґрунтя становлення процесу децентралізації в Україні», адже в ньому не представлено жодної теорії, нормативно-правового документа. Натомість на рисунку показано ключові моменти, переваги й можливості реформи децентралізації для України. Якщо авторка мала за мету показати саме становлення процесу децентралізації, то потрібно було на цьому рисунку представити найважливіші зміни, що відбулися від початку реформи децентралізації до теперішнього дня із зазначенням років (часових періодів).

2. У п. 5.2 дисертації авторкою запропоновано механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку країни. Як зазначається, «сформований механізм проведення структурних реформ... визначає основні складові економічного зростання територіальних громад, як структурні реформи, навколишнє природне середовище, бюджетна політика». На нашу думку, слід було у тексті дисертації детально описати цей механізм, зокрема охарактеризувати його методи, інструменти та важелі впливу з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

3. У підрозділі 4.5 «Впровадження механізму публічно-приватного партнерства з метою покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління» авторкою запропоновано «Концептуальний підхід у напрямку вдосконалення механізму державно-приватного партнерства», який може бути використаний з метою покращення інфраструктури регіону. Проте дисертанткою не приділено уваги такому питанню як кластеризація в умовах децентралізації. На нашу думку, дослідження цього аспекту є досить важливим, адже діяльність кластерів справляє позитивний ефект на соціально-економічний розвиток регіонів через синергію складових кластера, а саме: створення конкурентоспроможних підприємств, збільшення кількості робочих місць, розбудова соціально-економічної інфраструктури, налагодження співпраці між органами влади та представниками бізнесу, формування спільного бачення на майбутнє регіону тощо.

4. Шостий розділ дисертації присвячений дослідженню сучасного стану та перспективам розвитку державної політики фінансової децентралізації. Зокрема, авторкою запропоновано напрями фінансової підтримки малочисельних територіальних громад; запропоновано механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління; охарактеризовано особливості міжбюджетних відносин в межах політики децентралізації управління. Проте, на нашу думку, слід було також приділити увагу основним

проблемам та напрямам удосконалення процедур державних закупівель в органах місцевого самоврядування, адже підвищення ефективності закупівель дає змогу не тільки зекономити кошти, але й використати їх на придбання потрібних і якісних товарів та послуг.

5. Дещо завеликою є кількість пунктів наукової новизни одержаних результатів у частині удосконалення – 11. Деякі з них, наприклад, четвертий, можна було б оцінити як «уперше», в той же час другий об'єднати з третім (стосуються соціальної сфери), а п'ятий – з сьомим і восьмим (направлені на удосконалення значної частки фінансових функцій).

Загальний висновок

Дисертаційне дослідження Козаченко Юліани Павлівни на тему «Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти» є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, в якому отримані наукові результати, які в сукупності вирішують актуальну наукову проблему, що полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

Основні результати повною мірою відображено в опублікованих працях авторки. Висновки до розділів та загальні висновки дисертації є достатньо обґрунтованими, а пропозиції мають практичну значущість. Дисертація викладена науковою мовою, розділи дисертації пов'язані між собою структурно і змістовно, висновки ґрунтуються на результатах проведеного дослідження, які, своєю чергою, є достатньо аргументованими та доказовими.

Дисертація виконана на високому теоретико-методологічному рівні, за своєю актуальністю, постановкою завдань дослідження, науковою та практичною значимістю отриманих результатів відповідає вимогам, сформульованим у «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а її автор, – Козаченко Юліана Павлівна, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент,

професор кафедри державного управління

та місцевого самоврядування

Херсонського національного технічного університету,

доктор наук з державного управління, доцент,

заслужений працівник освіти України

М.О. Дурман

Підпис М.О. Дурмана засвідчую

Начальник відділу кадрів М.В. Танська



« ___ » _____ 2021 р.