

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора **Попова Сергія Афанасійовича** на дисертацію Козаченко Юліани Павлівни на тему: *«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

Побудова сучасної демократичної держави заснована на створенні сприятливих умов для проживання населення. Одна із сучасних тенденцій розвитку держави спрямована на посилення ролі територіальних громад і децентралізацію владних повноважень. Держава по суті є складним бюрократичним інститутом з уповільненою реакцією на економічні, соціальні, гуманітарні, інфраструктурні та інші актуальні соціальні потреби. Оскільки локальна влада є найбільш наближеною до потреб населення, то їх доцільно задовольняти на місцевому рівні – на рівні громади. Оперативно вирішувати питання забезпечення життєдіяльності громади, опираючись на зовнішні можливості і внутрішню спроможність та комунікацію щодо цих потреб.

Процеси децентралізації в Україні започатковано відповідною реформою у 2014 році. Її мета спрямована передусім на адміністративну і фінансову децентралізацію для формування спроможного місцевого самоврядування і підвищення якості публічних послуг. Останні надаються мешканцям громади для належного виконання соціальної функції держави, опираючись на суспільні вимоги. Нині реформа децентралізації потребує активного її продовження, насамперед, шляхом ухвалення необхідної низки базових нормативно-правових засад для врегулювання питань адміністративно-територіального устрою, чіткого визначення повноважень органів місцевого самоврядування і забезпечення паритетного співвідношення між ними і ресурсами. Нині актуальними є фінансові проблеми, недосконалість інституційної спроможності об'єднаних громад. Їх належне вирішення можливо за участі центральних органів державної влади. Держава має забезпечити виконання соціальної функції, враховуючи нові повноваження і умови функціонування місцевого самоврядування, які мають бути сформовані у процесі реформи децентралізації.

Зазначені вище твердження свідчать про наявність низки ще невирішених проблем реалізації державної політики щодо децентралізації. Тому, актуальність дисертаційного дослідження Козаченко Юліани Павлівни не викликає сумнівів.

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

Аналіз змісту дисертації і автореферату, висновків і рекомендацій свідчить, що наукова новизна дослідження сформульована авторкою самостійно, має належний рівень обґрунтованості і достовірності. Чітко визначені об'єкт, предмет і завдання дослідження. В дисертаційній роботі опрацьовано широку базу теоретичного підґрунтя. Авторкою проаналізовано 517 джерел, узагальнено напрацювання вітчизняних і зарубіжних науковців, які безпосередньо стосуються реформи децентралізації в Україні. Робота відзначається високим науково-теоретичним рівнем дослідження і обґрунтованістю нових наукових положень, висновків і рекомендацій. Вдале використання комплексу наукових методів забезпечило цілісний розгляд основної проблеми, теоретичне узагальнення і формулювання обґрунтованих висновків. Отримані в дисертації наукові результати є достовірними й характеризуються науковою новизною. Привертає увагу послідовне, взаємозв'язане і логічне викладення матеріалу, відповідність наукових доробок визначеній в дисертації меті та завданням дослідження. Висновки до розділів і загальні висновки чітко структуровані, логічно пов'язані між собою, відповідають змісту дисертації. Отже, до розв'язання поставленої наукової проблеми Козаченко Ю.П. підійшла комплексно, що дозволило їй зробити обґрунтовані висновки та рекомендації.

Наукові результати, теоретичні положення й висновки дослідження отримано в межах науково-дослідних робіт Класичного приватного університету на тему: «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645).

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.

Авторкою уперше запропоновано концептуальне бачення процесу децентралізації в Україні, де теоретично обґрунтовано: принципи і підходи до трансферу влади та ресурсів, виходячи із бажаних векторів розвитку громади;

розподіл завдань щодо вирішення проблем регіонів на різних рівнях; визначення механізмів забезпечення територіального інноваційного розвитку; політику 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., які висвітлені в науковій новизні «вперше», є обґрунтування підходу до 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 і напрями публічних послуг, критерії, порядки та процедури їх надання, базис створення публічних послуг і їх класифікація. Крім того, авторкою дисертації вперше виділено три категорії публічних послуг, зокрема: публічні послуги без класифікації територіальних громад, 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 і рівність; відкритість, чутливість, простота і результативність.

Значимим як в науковому, так і в практичному аспекті є розроблений дисертантом 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 для підписання договорів державно-приватного партнерства, який полягає у наданні митних пільг в частині звільнення від сплати мита обладнання (устаткування), що ввозиться на митну територію України та планується для використання під час створення (ремонт, модернізації) об'єктів цього партнерства шляхом внесення змін до ч. 1, ст. 282 Митного кодексу України;

– модель запровадження соціальної політики в умовах децентралізації управління, яка відображає два основних блока: перший блок визначає напрями концентрації зусиль (активізація діяльності соціальних груп територіальної громади і особистості, гарантування соціальних стандартів, надання послуг як державними органами влади, так і органами місцевого самоврядування); другий блок включає методи, інструменти і механізми підвищення ефективності реалізації соціальної політики в умовах децентралізації;

– підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади, який представлено двома блоками: в першому блоці відображено напрями

діяльності місцевих органів влади в умовах децентралізації; другий блок розкриває напрями вдосконалення системи надання медичних послуг;

– механізм функціонування спільного органу управління суб'єктів співробітництва, де основними елементами виступають, з одного боку – суб'єкти співробітництва, зокрема: села, міста, селища, а з іншого – дорадчий і комунікаційний центри, наглядова рада та державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням правових норм суб'єктами співробітництва;

– концептуальний підхід до співробітництва територіальних громад в умовах спільного фінансування проєктів, де напрями його вдосконалення визначено: нормативно-правове врегулювання щодо визначення фінансових потреб громади; диференційований підхід до мотивації громад щодо їх співпраці; адміністративні і фінансові бар'єри, які перешкоджають територіальному співробітництву; шляхи активного залучення до проєктів територіальних громад, широких верств населення; проведення аналізу раніше залучених фінансів до виконання спільного проєкту;

– концептуальний підхід до вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, основними складовими якого є: ініціатори, наявні форми співпраці, алгоритм організації цього партнерства. Його елементами є: визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій; підготовка тендерної документації; оцінка зацікавленості учасників тендерного процесу; розробка техніко-економічного обґрунтування; розробка проєкту договору; моделювання потенційної пропозиції інвестора; управління процесом прийому пропозицій; підготовка стратегії переговорів. Виділено інституційні та нормативно-правові перешкоди публічно-приватному партнерству;

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

– механізм проведення структурних реформ, спрямованих на досягнення економічного розвитку. Для забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів запропоновано посилити взаємодію органів місцевого

самоврядування з державною податковою службою шляхом вдосконалення організації автоматизованої обробки інформації, забезпечення нормативно-довідковою інформацією для недопущення помилок в економічній діяльності. Заходам економічного зростання можуть сприяти: методичні рекомендації щодо проведення аналітичних оцінок, визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування, долучення територіальної громади до трансформації бюджетної системи з розподілу коштів на головні сектори її економіки; дотримання державних стандартів якості надання адміністративних послуг; встановлення місцевих податків та зборів; зниження рівня податкового тиску на суб'єкти господарювання;

– механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. Ключовими елементами цього механізму є класифікація рівня публічних послуг, методи визначення якості їх надання, базис оцінки їх якості, напрями реформ з метою підвищення якості надання публічних послуг. Методами її визначення є багатофакторний і однофакторний аналізи, аналіз, методика експертних оцінок;

– підхід до вдосконалення процесу децентралізації шляхом залучення інститутів громадського суспільства до реалізації державної політики в аспекті ресурсного забезпечення. Результати застосування цього підходу мають забезпечити: надання якісних та доступних послуг громадянам; підвищення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та комунікації «громада-влада»; можливості участі мешканців громади у розпорядженні ресурсами; успішний розвиток громади; зростання фінансових ресурсів і посилення регіонального розвитку;

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

У дисертації набули подальшого розвитку: принципи, що можуть бути основними у здійсненні реформи децентралізації; матриця «Проблеми та

перспективи розвитку регіонів за напрямом впровадження механізмів «Розумного міста»; схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави, яка характеризує синергію державної політики при реалізації питань, які торкаються не тільки кожного громадянина, а й держави, певної галузі, територіального самоврядування; перспективи розвитку системи освіти в умовах децентралізації, де ключовими напрямками є: розширення повноважень районних і міських рад та рад об'єднаних територіальних громад щодо 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 авторки враховано в діяльності:

- Запорізької обласної адміністрації (довідка від 08.09.2020 р. № 08-42/2454);
- Приморської міської ради в Запорізькій області (довідка від 07.09.2020 р. № 01-18/831);
- Виконавчого комітету Пологівської міської ради Запорізькій області (довідка від 08.08.2020 р. № 01/07/1001);
- Мелітопольської районної державної адміністрації (довідка від 07.09.2020 р. № 03-07/0909);
- Центру надання адміністративних послуг Комишуваської селищної ради (довідка від 07.09.2021 р. № 1904/05/12-21).

Теоретичні положення дисертаційної роботи використовуються у навчальному процесі Класичного приватного університету (довідка від 19.02.2021 р. № 103).

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях

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.

Крім того, основні результати дослідження доповідались та обговорювались на 8 міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Wykształcenie I nauka bez granic – 2017» (Przemysl, 2017); «Формування податкової свідомості в Україні» (м. Запоріжжя, 2017);

«Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Дніпро, 2018 р.); «Актуальні питання розвитку права та законодавства» (м. Львів, 2019 р.); «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (м. Одеса, 2019 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2020 р.); «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 2020 р.); «Найновите научи постиження – 2020» (Софія, 2020).

Оцінка змісту й оформлення дисертації та автореферату

Дисертаційна робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел та трьох додатків.

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

У другому розділі «Реалізація державної політики розвитку регіонів України в умовах децентралізації», охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні; розглянуто процес саморозвитку регіонів в умовах децентралізації; виявлено особливості синергії державної політики в аспекті побудови 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.

У четвертому розділі «Вдосконалення співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації управління» авторкою визначено пріоритети співробітництва територіальних громад в умовах державної політики децентралізації; розглянуто впровадження нових підходів в менеджменті територіальних громад як напряму реалізації політики децентралізації; охарактеризовано процес співробітництва територіальних громад в межах інфраструктурної трансформації; охарактеризовано запровадження механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління.

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

охарактеризовано суспільно-політичну діяльність громадян в умовах децентралізації.

У шостому розділі «Державна політика фінансової децентралізації: сучасний стан та перспективи» розглянуто особливості державної політики щодо 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.

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

Дисертаційна робота має завершений характер, теоретичні висновки і практичні рекомендації у достатній мірі розкриті, аргументовані і обґрунтовані у текстовій частині дисертації. Стиль викладу матеріалу дослідження, наукових положень, висновків, рекомендацій доступний для сприйняття та розуміння. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертації. Аналіз змісту автореферату та дисертації підтверджує ідентичність їх структури, логіки викладання матеріалу; відповідність основних положень і висновків за розділами. Дисертація і автореферат оформлені згідно з вимогами до такого виду робіт.

Зауваження щодо змісту дисертації

Дисертаційна робота Козаченко Юліани Павлівни, як і будь-яка наукова робота, містить певні дискусійні питання і недоліки, висвітлення яких сприятиме більш повній та об'єктивній характеристиці результатів виконаного дисертаційного дослідження. Серед них слід назвати такі:

1. У третьому розділі дисертації розглянуто особливості реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації управління, зокрема щодо освітньої та медичної реформ. У процесі децентралізації влади в Україні доцільно враховувати досвід розвитку демократії європейських країн, що засвідчує важливе значення активної участі молодих людей у процесі ухвалення рішень і діяльності на місцевому та регіональному рівнях. Тому, вважаємо, що поряд з такими важливими складовими соціальної політики як медична та освітня реформи доцільно приділити увагу проблемі формування та

реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації.

2. Характеризуючи у підрозділі 2.1 дисертації сучасний стан процесу децентралізації в Україні, авторкою розкрито статистичні дані, які в основному стосуються бюджетної децентралізації. На нашу думку, доцільно більш ґрунтовно підійти до висвітлення цього питання, представити й інші показники реформи децентралізації, які характеризують теперішній стан, зокрема щодо: передачі майна до комунальної власності територіальних громад; співробітництва територіальних громад; державної фінансової підтримки розвитку громад і розбудови інфраструктури; розвитку мережі ЦНАП у територіальних громадах; децентралізації у сфері земельних відносин; розвитку інституту старостату.

3. У підрозділі 5.3 дисертації побудовано механізм підвищення якості надання публічних послуг. До його основних елементів віднесено: категорії публічних послуг, критерії, напрями, порядки та процедури їх надання, базис їх створення і їх класифікація. Вважаємо, що у відповідному механізмі мають бути також відображені інструменти та заходи щодо діагностики ситуації з надання публічних послуг.

4. У шостому розділі дисертації «Державна політика фінансової децентралізації: сучасний стан та перспективи» авторкою досліджено державну політику щодо фінансової децентралізації управління, розкрито особливості формування міжбюджетних відносин в межах політики децентралізації управління, запропоновано механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад і механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління. На нашу думку, у цьому розділі доцільно також приділити увагу вирішенню таких важливих проблем, що стосуються: підвищення ефективності бюджетного процесу і фінансової дисципліни; посилення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів; сприяння розвитку інноваційного потенціалу регіонів.

5. На теперішній час надзвичайно актуальним питанням є реалізація земельного законодавства в умовах відкриття ринку земель і відродження громад як господарів на своїй території. Це ще одне важливе досягнення процесу децентралізації. Проте в дисертаційній роботі цьому питанню не приділено уваги.

Загальний висновок.

З огляду на актуальність, новизну, важливість одержаних Козаченко Ю. П. наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практичну цінність сформульованих положень, висновків і рекомендацій, вважаємо, що дисертаційна робота «Державна політика

децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти» є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, у якому вирішено актуальну наукову проблему, яка полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

На підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що дисертаційна робота «Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти» відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її авторка – Козаченко Юліана Павлівна, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент,

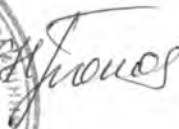
завідувач кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
доктор наук з державного управління, професор



С. А. Попов

Підпис професора Попова С.А. засвідчую.

Перший заступник директора ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
кандидат наук з державного управління, доцент



М.П. Попов