

Голові спеціалізованої
вченої ради Д 17.127.03
Класичного приватного університету
проф. Огаренку В.М.

В І Д Г У К

офіційного опонента Ворони Петра Васильовича
на дисертацію Ольшанського Олександра Вікторовича
“Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення
розвитку місцевого самоврядування”, подану до захисту
до спеціалізованої вченої ради Д 17.127.03
Класичного приватного університету
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування

Ступінь актуальності обраної теми дослідження

В сучасних умовах проведення реформи децентралізації влади, спрямованої на досягнення самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, органи місцевого самоврядування відіграють провідну роль в процесах забезпечення ефективних соціально-економічних процесів, оскільки саме вони володіють певним інструментарієм для реалізації своїх повноважень.

Для результативного управління територіями та належного забезпечення процесів життєдіяльності громади необхідна ресурсна база, що є вихідною основою розвитку будь-якого місцевого співтовариства. Зміцнення ефективності роботи місцевого самоврядування передбачає посилення організаційної, матеріальної, фінансової та правової самостійності місцевих органів влади.

Сьогодні в науковій літературі чітко не визначена загальна концепція управління ресурсним забезпеченням розвитку місцевого самоврядування, яка б задовольняла сучасним вимогам суспільства щодо використання ресурсної бази місцевих територій та її відновлення в умовах суспільних трансформацій. Крім того, не визначена роль територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в процесах ресурсного забезпечення місцевого розвитку. Все це призводить до розбалансованості управління територіальним

розвитком, що впливає на якісні та кількісні показники розвитку місцевих спільнот.

Також чинний інструментарій управління ресурсним забезпеченням місцевого самоврядування є недосконалим, а можливості підвищення ефективності управління – недостатньо вивченими, що підтверджується результатами проведеного аналізу стану ресурсної бази територіальних громад та ефективності здійснення повноважень органів місцевого самоврядування щодо її використання та відновлення. Все це потребує пошуку нових методів та технологій управління ресурсним забезпеченням місцевого самоврядування та їх наукового обґрунтування.

Слід відзначити, що консолідація фінансових ресурсів територіальної громади є важливою умовою відтворення усєї місцевої ресурсної системи. Недостатність ресурсів одного виду може компенсуватися наявністю іншого виду ресурсів та, в свою чергу, вмінням органів місцевого самоврядування здійснювати керуючий вплив на суб'єкт управління, у тому числі оперативно приймати ефективні рішення для вирішення місцевих проблем. Застосування нових форм, методів та технологій управління ресурсним забезпеченням місцевого самоврядування також актуалізує тему дисертаційного дослідження О. В. Ольшанького.

У цьому контексті представлено дослідження щодо удосконалення ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні є своєчасним.

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

Аналіз змісту дисертації та автореферату, висновків і рекомендацій свідчить, що наукова новизна дослідження сформульована автором самостійно, має належний рівень обґрунтованості та вірогідності. Чітко визначені об'єкт, предмет і завдання дослідження.

Досить широкою є інформаційна основа дисертації. Здобувачем опрацьовано понад 500 наукових, нормативно-правових, спеціальних і загальних джерел.

Вдале використання комплексу наукових методів дослідження дало змогу здійснити цілісний розгляд проблеми, зробити теоретичні узагальнення та сформулювати обґрунтовані висновки. Одержані в дисертації наукові результати є достовірними та характеризуються науковою новизною.

Варто відзначити послідовність і логічність викладення матеріалу, відповідність наукових доробок визначеній в дисертації меті та завданням

дослідження.

У першому розділі містяться результати дослідження теоретичних засад ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, з'ясовано особливості місцевого самоврядування як форми публічного управління в аспекті децентралізації; здійснено узагальнення наукової думки щодо ресурсного підходу до розвитку місцевого самоврядування; визначено основні проблеми категоріального поля інституційного ресурсу місцевого самоврядування.

Автором здійснено аналіз фахової літератури, наукових джерел, інформації, наведеної на офіційних сайтах органів публічного управління, що пов'язані із тематикою дисертації, який дозволив визначити основні проблеми на підставі світового та вітчизняного досвіду щодо ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Виявлено, що питання підвищення ефективності ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні є достатньо актуальними та потребують спеціального дослідження, а розроблення загальної концепції управління ресурсним забезпеченням розвитку територіальних громад, що забезпечить вирішення існуючих проблем з позицій місцевого самоврядування, є основним науковим завданням в процесах місцевого розвитку.

Визначено основні підходи до тлумачення категорій «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «децентралізація». Визначено історичні етапи процесу здійснення децентралізації влади в Україні. (с. 39-43, 61-77 дисертації).

Здійснено аналіз існуючих у світі концепцій та моделей місцевого самоврядування, за результатами якого визначено їх основні вади, що було враховано автором при визначенні основних категорій в сфері місцевого самоврядування (с. 55-61 дисертації).

Розглянуто та узагальнено наукові думки стосовно особливостей ресурсного підходу щодо стратегічного управління розвитком територіальних громад та визначення категорій «ресурси», «ресурсний потенціал» в контексті здійснення місцевого самоврядування (с. 78-95 дисертації).

Досліджено компоненти інституційного ресурсу у сфері публічного управління, такі як «функція» (с. 97-101 дисертації), «компетенція» (с. 101-102 дисертації), «повноваження» (с. 102-117 дисертації) та основні наукові підходи до визначення їх сутності. Здійснено типологію повноважень органів місцевого самоврядування.

У другому розділі автором визначено основні тенденції розвитку ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, проведено контент-аналіз становлення базових правових положень ресурсного забезпечення місцевого

самоврядування в Україні, проведено діагностику матеріально-фінансового ресурсу місцевого самоврядування, виконано аналіз сервісної діяльності органів місцевого самоврядування.

На підставі проведеного автором контент-аналітичного дослідження, що включало в себе чотири етапи, кожен з яких охоплював сукупність певних заходів, досліджено процес становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування та визначено окремі періоди її становлення (с. 123-124, с. 150-151 дисертації).

Здійснено аналіз існуючої законодавчої бази в частині регулювання діяльності органів управління комунальними підприємствами та діяльності самих підприємств, за результатами якого визначено необхідність розробки та прийняття нового закону, який би більш детально регламентував правові основи управління комунальними підприємствами та врегулював відносини між власниками (територіальними громадами), уповноваженими органами (органами місцевого самоврядування) та суб'єктами господарювання (комунальними підприємствами (с. 156-165 дисертації).

Проаналізовано структуру економіки Луганської області як основи матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування (с. 166-168 дисертації).

Охарактеризовано сучасні тенденції розвитку місцевих бюджетів в Україні (с. 168-183 дисертації). Вивчено закордонний досвід застосування інструментарію формування місцевих фінансових ресурсів (с. 183-186 дисертації). З'ясовано, що існуючий механізм формування міжбюджетних відносин не повною мірою забезпечує органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами.

Охарактеризовано концепцію сервісної держави, визначено термін «послуга», «публічна послуга», «діяльність з надання публічних послуг» в контексті теорії «сервісної держави», співвідношення понять «публічні послуги», «державні послуги» та «муніципальні послуги» (с. 192-197 дисертації). З'ясовано особливості та стандарти надання адміністративних послуг в Україні з визначенням його структури (с. 197-209 дисертації).

У третьому розділі дисертації заслуговують на увагу визначені автором концептуальні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, що полягають в застосуванні двовимірного підходу до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, обґрунтуванні функціонально-компетенційної моделі розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування, розробленні моделі фінансової архітектури на місцевому рівні.

Запропоновано застосування двовимірного підходу до управління ресурсним забезпеченням розвитку територій, що полягає в можливості, з одного боку, споживати оригінальні ресурси для досягнення цілей розвитку, а з іншого – використовувати певні комбінації ресурсів в залежності від існуючих умов (с. 212 дисертації).

Здійснено систематизацію ресурсів місцевого самоврядування з певним рівнем агрегації: природні (у т. ч. рекреаційні), технологічні (у т. ч. інституційні, інституціональні, матеріально-технічні), людські (у т. ч. компетентнісні), нематеріальні (у т. ч. інформаційні, віртуальні), фінансові (у т. ч. інвестиційні) (с. 212-221 дисертації).

На підставі розробленого підходу до ресурсного менеджменту у частині управління кадрами, автором сформульовано бачення менеджерських ролей посадових осіб в органах місцевого самоврядування, що впливають із повноважень і статусу керівника в організації та охоплюють сферу його взаємодії з людьми (с. 225-227 дисертації).

Запропоновано функціонально-компетенційну модель горизонтально-вертикального розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування з центрально-ортогональною роллю територіальної громади, яка має забезпечити чітке розмежування функцій, компетенцій і повноважень на засадах принципу функціональності: призначення суб'єктів у системі місцевого самоврядування за функціями і компетенцією (коло прав і обов'язків разом з обсягом дій і відповідальністю), яка виражається в конкретних повноваженнях (с. 234-236 дисертації).

Сформульовано концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг в контексті теорії «сервісної» держави, який включає такі елементи: сервісні технології, сервісна культура, стандарти, система управління якістю, інструментарій (аутсорсинг, бенчлернінг, менеджеріалізм, методологія DMAIE), індекс задоволення споживача (с. 244-247 дисертації).

Сформовано модель фінансової архітекτονіки на місцевому рівні як співвідношення конструктивних частин цілісного об'єкту – системи місцевих фінансів шляхом застосування методології конструктивістського підходу (конструювання процедур взаємодії і взаємопов'язаності елементів фінансової будови з поєднанням системного підходу) (с. 254-263 дисертації).

Здійснено аналіз та визначено основні характеристики місцевих запозичень в Україні у формі укладання кредитних договорів та джерела поповнення фінансових ресурсів місцевого самоврядування (с. 264-277 дисертації).

У четвертому розділі дисертації сформовано методологічний профіль потенціалу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Визначено детермінацію спроможності громади як здатності змагатися за релевантні ресурси. Запропоновано уживання корпоративного підходу в управління об'єктами права комунальної власності та розвиток концесійної діяльності. Визначено організаційні форми консолідації територіальних ресурсів.

Розроблено конфігурацію спроможності громади: внутрішня спроможність, що включає в себе правовий, матеріально-екологічний, організаційний, економіко-інвестиційний, фінансовий, інфраструктурний, гуманітарно-соціальний, громадський компоненти та зовнішня спроможність, що включає в себе законодавчий, політичний, адміністративний, територіальний, макроекономічний, державно-фінансовий, міжмуніципальний, соціетальний компоненти (с. 307-311 дисертації).

Здійснено порівняльний аналіз основних атрибутів корпоративного управління та управління комунальним підприємством (с. 323-325 дисертації).

Обґрунтовано застосування корпоративного підходу в управління комунальними підприємствами на прикладі концесійних відносин, визначено основні правові проблеми надання в концесію об'єктів комунальної власності територіальних громад (с. 329-349 дисертації).

З'ясовано роль кластерів як інструменту старт-спеціалізації в процесі відновлення ресурсної бази місцевого самоврядування (с. 354-368 дисертації). Визначено переваги міжмуніципального співробітництва для вирішення спільних проблем громад у різноманітних сферах їхньої життєдіяльності, у т. ч. зміцнення ресурсного забезпечення розвитку територій, а також шляхи активізації співробітництва територіальних громад шляхом створення ресурсних пулів (с. 369-375).

В дисертаційному дослідженні застосовані загальні та спеціальні методи дослідження.

Висновки до розділів і загальні висновки чітко структуровані, логічно пов'язані між собою, відповідають змісту дисертації.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Обґрунтованість і достовірність наукових результатів, висновків та рекомендацій ґрунтуються на узагальненні поглядів та ідей провідних вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджували різні аспекти проблеми, а також на використанні системи загальнонаукових і спеціальних методів.

У роботі використано значний масив статистичних матеріалів,

результатів новітніх досліджень, наведено дані про апробацію результатів на 27 науково-практичних комунікативних заходах, а також впровадження методичних розробок автора у практичну діяльність органів місцевого самоврядування.

Зазначене в сукупності забезпечило вирішення науково-прикладного завдання щодо обґрунтування теоретико-методологічних засад і розроблення науково-прикладних рекомендацій щодо ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях

Результати дослідження висвітлено у значній кількості публікацій, зокрема у 57 наукових працях, у тому числі: у 3 монографіях (2 – одноосібних, 1 - колективній), 19 статтях в наукових фахових виданнях з державного управління, (три з яких в іноземних виданнях, в т.ч. 2 - в англomовному, які внесені до міжнародних наукометричних баз), 27 тезах матеріалів конференцій (2 з яких у зарубіжних), Енциклопедії державного управління, 2 навчальних посібниках, 2 підручниках.

Тематика авторських публікацій відображає зміст і результати дисертаційного дослідження.

Автореферат дисертації та публікації здобувача повно відображають основні результати та висновки проведеного дослідження. Зміст автореферату розкриває основні положення дисертації.

Практичне значення роботи

Практичне значення роботи підтверджено використанням отриманих здобувачем результатів у діяльності Полтавської обласної ради; Валківської районної ради Харківської області; Чугуївської міської ради Харківської області; Северодонецької міської ради Луганської обл.; Луценківської сільської рада Лохвицького району Полтавської області (додаток А).

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам

Зміст дисертації цілком корелюється з темою та повністю розкриває її. Робота написана на високому науковому рівні з використанням відповідного наукового інструментарію та є завершеним науковим дослідженням.

Структура і оформлення відповідають вимогам, що пред'являються до докторських дисертацій.

Дисертація за своїм змістом відповідає паспорту спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування, таким напрямом дослідження:

- сутність, зміст, принципи та характеристика місцевого самоврядування, основні категорії та поняття;
- система місцевого самоврядування як функціональний, структурний та організаційний механізми управління суспільством;
- система та структура місцевого самоврядування: цілі, завдання, функції, статуси, повноваження, формування й організація діяльності її складових;
- місцеві бюджети та міжбюджетні стосунки як основа ресурсного забезпечення планування розвитку місцевого самоврядування;
- послуги органів місцевого самоврядування: види, класифікація, стандартизація.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації

Дисертаційна робота О.В. Ольшанського «Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування», виконана на високому науково-теоретичному рівні, проте, не позбавлена певних дискусійних моментів, щодо яких слід зробити такі зауваження.

1. У роботі автор зазначає як один з основоположних правових документів розвитку місцевого самоврядування в Україні Європейську хартію місцевого самоврядування, що була ратифікована Верховною Радою України ще в липні 1997 р., і вона є частиною національного законодавства згідно із ст. 9 Конституції України. У роботі було б на нашу думку доречним зазначити наскільки її ратифікація сприяла ресурсному забезпеченню розвитку місцевого самоврядування громад, особливо наскільки нині є дієва організаційна, фінансова та правова автономія.

2. Автором запропоновано авторське трактування поняття «місцеве самоврядування». Він його розглядає як гарантоване державою право та об'єктивну здатність територіальної громади – соціальної спільноти жителів села, селища, міста або їх об'єднання відповідно до норм законодавства, що згуртовані навколо досягнення спільних цілей колективної життєдіяльності – вирішувати питання місцевого значення щодо забезпечення її (територіальної громади) сталого розвитку.

Вважаємо що можна говорити про соціально-політичну спільноту (громада користується політичним правом обирати місцеву владу і формувати її органи) і головне – нині територіальні громади це об'єднання не лише жителів села, селища, міста, а міста і села і селища, або сіл, селища і сіл, міста та селищ і сіл, що, до речі, не зазначено у діючій Конституції України і потребує змін. Вважаємо, що було варто врахувати ці зміни у поданому визначенні.

3. Автором проведене контент-аналітичне дослідження становлення правової бази ресурсного забезпечення місцевого самоврядування дало можливість відслідкувати її генезис протягом 1990–2020 рр.. Вважаємо, що було б доречним більше уваги звернути на проблематику правового врегулювання управління органами місцевого самоврядування спільним майном територіальних громад на рівні обласних та районних рад, що нині є досить проблематичним і потребує законодавчого врегулювання.

4. Автор у роботі слушно зазначає, що делегування повноважень як явище може здійснюватися як між суб'єктами державного управління та суб'єктами місцевого самоврядування (так зване зовнішнє делегування), так і між суб'єктами системи місцевого самоврядування (внутрішнє делегування). Було доречним навести позитивні приклади такого процесу з закордонного досвіду делегування повноважень держави органам місцевого самоврядування, коли делегування повноважень відбувається одночасно з необхідним ресурсним забезпеченням.

5. Автором у Висновках визначено шляхи вдосконалення концесійної діяльності в місцевому господарстві як форми застосування державно-приватного партнерства. Було добре розглянути більш детально можливість такого підходу до транспортування газу до територіальних громад, що нині є досить суперечливим і актуальним питанням.

Але, наведені зауваження й пропозиції можуть розглядатися як предмет для дискусії, та такі, що вказують на можливі напрями подальших досліджень, свідчать про актуальність дослідження та його практичну значущість. Вони не знижують загальної високої наукової і практичної цінності отриманих результатів.

**Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку
присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого
наукового співробітника**

З огляду на актуальність, новизну, важливість одержаних автором наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практичну

цінність сформульованих положень і висновків, вважаю, що дисертаційна робота Ольшанського Олександра Вікторовича “Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування” є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, в якому вирішено актуальне науково-прикладне завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад і розробленні науково-прикладних рекомендацій щодо ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що дисертаційна робота “Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування” відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 567 (із змінами), а її автор – О.В. Ольшанський – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування.

Офіційний опонент:

Перший проректор
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості
України, м. Київ
доктор наук з державного управління, професор

Підпис Н.В. Ворони засвідчую:



(гербова печатка)

