

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 **Дегтяра Олега Андрійовича** 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

Для сучасної України актуальним питанням є побудова демократичної системи управління, яка базується на ефективному місцевому самоврядуванні. Результатом реформи децентралізації має стати оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі принципу субсидіарності, а також створення спроможних територіальних громад.

Децентралізація передбачає, що на центральному рівні концентруються лише найважливіші державні управлінські функції, а всі питання із забезпечення життєдіяльності громад вирішуються на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування отримують розширені повноваження (права і обов'язки) щодо управління фінансовими ресурсами та комунальним майном, формування політики розвитку території. Основною метою реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою є покращення якості послуг, що надаються населенню, та розширення участі громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення.

Всі ці важливі аспекти знайшли своє відображення в дисертаційному дослідженні Козаченко Ю.П., тому актуальність роботи є беззаперечною.

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

Наукові результати, теоретичні положення й висновки дослідження отримано в межах наукової роботи Класичного приватного університету «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). Внесок здобувача 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, 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 у напрямку 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»* виокремлено 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; розглянуто впровадження механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління.

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 як перспектив досягнення стійкого економічного розвитку регіонів; розглянуто 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 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.

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.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що автором *уперше*:

- запропоновано концептуальне бачення процесів децентралізації в Україні, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні: принципів і підходів до трансферту 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.

- обґрунтовано підхід 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, автором дисертації вперше виділено три категорії публічних послуг, зокрема: публічні послуги без класифікації територіальні громади; 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;

- запропоновано механізм 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. Виділено три категорії публічних послуг, зокрема: публічні послуги без класифікації територіальні громади; 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;

- запропоновано 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.

Наукову цінність дисертаційного дослідження становлять також пункти новизни *«удосконалено»*, зокрема:

- підхід до стимулювання суб'єктів господарювання до підписання договорів державно-приватного партнерства, який полягає у наданні митних пільг в частині звільнення від сплати мита обладнання (устаткування), що ввозяться на митну територію України та планується для використання під час створення (ремонт),

модернізації) об'єктів державно-приватного партнерства, шляхом внесення змін до ч.1, ст. 282 Митного кодексу України;

– 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, 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;

– 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 представляє собою 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, з іншого – дорадчий центр, комунікаційний центр, наглядова рада та державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням правових норм з боку суб'єктів співробітництва;

– концептуальний підхід територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проектів, де напрями вдосконалення процесу територіального співробітництва визначено: законодавче врегулювання мір по визначенню фінансових потреб громади; диференційний підхід, щодо мотивації територіальних громад до сумісної праці; визначення фінансових бар'єрів, щодо територіального співробітництва; визначення адміністративних бар'єрів, які зашкоджують територіальному співробітництву; активне залучення до проектів територіальних громад, широких верств населення; проведення аналізу раніше залучених фінансових ресурсів по виконанню спільного проекту;

– концептуальний підхід у напрямку вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, основними складовими якого виступають: мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства. Елементами алгоритму виступають: визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій; підготовка тендерної документації; оцінка зацікавленості учасників тендерного процесу; розробка техніко-економічного обґрунтування; розробка проекту договору; моделювання потенційної пропозиції інвестора; управління процесом прийому пропозицій; підготовка стратегії переговорів. Виділено бар'єри публічно-приватного партнерства, а саме: інституційні та нормативно-правові;

– напрями вдосконалення системи територіальної організації влади, зокрема: підвищення кваліфікації посадових осіб; 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 міста у якості окремої статті видатків на фінансування висвітлення у засобах масової інформації

(у тому числі друкованих) діяльності органів місцевого самоврядування;

– механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення економічного розвитку. Зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів запропоновано шляхом посилення взаємодії органів місцевого самоврядування з державною податковою службою, удосконалення організації автоматизованої обробки інформації, забезпечення нормативно-довідкової інформації (недопущення помилок в економічній діяльності). Заходами економічного зростання можуть стати: методичні рекомендації щодо проведення аналітичних оцінок, визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування, долучення до трансформації бюджетної системи, розподілу коштів до головних секторів економіки територіальної громади; дотримання державних стандартів якості надання адміністративних послуг; встановлення місцевих податків та зборів; зниження рівня податкового тиску на суб'єктів господарювання;

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

– підхід вдосконалення процесу децентралізації шляхом залучення інститутів громадського суспільства до реалізації державної політики у напрямку ресурсного забезпечення. Результати застосування підходу мають стати: надання якісних та доступних послуг громадянам; підвищення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування; підвищення комунікація “громада-влада”; можливість участі жителів громади у розпорядженні ресурсів; успішний розвиток громади; зростання фінансових ресурсів; зростання регіонального розвитку;

– механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації, який спрямований на створенні інвестиційного клімату, складовими якого є: закладення 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 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

До значних наукових здобутків дослідження слід також віднести положення, які у дисертації *набули подальшого розвитку, зокрема:*

– принципи, що можуть бути закладені в основу здійснення реформи децентралізації, як то: ефективний розподіл повноважень (повноваження кожного з суб'єктів мають бути чітко регламентовані для усунення дублювання функцій та виникнення можливих суперечностей); *забезпечення самоокупності громад* (здатних здійснювати фінансування передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); *оптимізації територіального розташування*

передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); зручності (формування територіальних громад має відбуватися з урахуванням логічної межі відстані від центру, що сприятиме повноцінному наданню її жителів соціальних, адміністративних та інших послуг, а також, підтримання громадського порядку);

– матриця «Проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів «Розумного міста»». Матриця описує проблеми та перспективні шляхи розвитку, вказує напрямки діяльності органів державної та місцевої влади для зростання добробуту мешканців громади шляхом впровадження певних заходів та інтеграції технологій;

– схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави, яка характеризує синергію державної політики при вирішенні не лише особистих питань кожного громадянина, а й держави, певної галузі, територіального самоврядування; подано трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, згідно з яким відбувається імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас можуть бути як суб'єктами, так і об'єктами імплементації політики адміністративно-територіального устрою, у межах державної стратегії регіональної політики, міжрегіональної політики, регіональної політики та локальної політики місцевого 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 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, підхід до 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, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел та трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 454 сторінки.

Основні положення дослідження викладено в 32 наукових працях, з яких: 1 – монографія; 22 – статті в наукових фахових виданнях, зокрема тих, що включені до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 2 статті в зарубіжних виданнях, індексованих базою Web of Science); 9 – 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 достатньою мірою розкриті, аргументовані та 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. 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 дисертаційних робіт.

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. Вважаємо, що зміст п'ятого розділу значно посилити б дослідження щодо вартості надання публічних послуг. Цікавими були б висновки автора з приводу того, чи збалансовані інтереси надавачів («продавців») та споживачів («покупців») публічних послуг; які послуги потрібні людям і бізнесу; які саме публічні послуги мають бути платними; як забезпечити прозоре та справедливе ціноутворення з огляду на непідвладність сфери публічних послуг законам конкуренції.

2. У підрозділі 2.2 дисертації автор зазначає, що «міста України поки що не належать до міст с високим рейтингом Smart City» і пропонує ряд кроків для підвищення цього рейтингу. Одним з них автор визначає «вдосконалити нормативно-правову базу щодо створення Smart City». В той же час зі змісту даного розділу не зрозуміло, якими саме нормативно-правовими документами регламентується впровадження концепції «розумного міста» в Україні.

3. У другому розділі дисертації, автор перераховує та описує міста, які увійшли до десятки Smart City світу. На нашу думку, поряд з зарубіжним досвідом варто було також охарактеризувати, яким чином відбувається впровадження як повних концепцій «розумного міста», так і окремих інструментів в деяких містах України, зокрема: Києві, Івано-Франківську, Львові, Запоріжжі, Дрогобичі, Полтаві.

4. У підрозділі 2.3 автор розкриває сутність адміністративно-територіального устрою. З огляду на те, що другий розділ присвячений сучасному стану реалізації державної політики розвитку регіонів України в умовах децентралізації, вважаємо, що у п. 2.3 слід було більше зосередити увагу не на теоретичних положеннях адміністративно-територіального устрою, а на характеристиці нової системи адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівнів (тобто рівнів громад і районів) й, відповідно, нової системи адміністративно-територіального устрою України.

5. Зміст шостого розділу значно покращився, якби автором було представлено та проаналізовано динаміку важливих показників фінансової децентралізації за останні 5 років, зокрема: частка доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП України; частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України; частка видатків на утримання органів місцевого самоврядування у видатках загального фонду тощо.

Загальний висновок

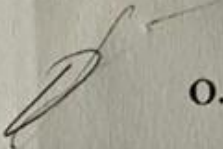
Дисертаційне дослідження Козаченко Юліани Павлівни на тему «Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти» є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, в якому отримані наукові результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему, яка полягає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

Основні результати повною мірою відображено в опублікованих працях автора. 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, в свою чергу, 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 управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника,
доктор наук з державного управління, доцент


О.А. Дегтяр

