

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційну роботу

Дорош Уляни Миколаївни

на тему:

«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСІБ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ»,

подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 –
публічне управління та адміністрування
(галузь знань – публічне управління та адміністрування)

Актуальність теми дисертаційної роботи та її зв'язок з напрямками науково-дослідних робіт

Для ефективного функціонування системи публічного управління велике значення має обґрунтоване поєднання централізації та децентралізації як фундаментальних принципів організації влади. У цих важливих підходах до державного устрою чітко сфокусовано багато проблем соціально-економічного розвитку суспільства. Централізація та децентралізація охоплюють фінансові, політичні та адміністративні питання організації діяльності державного сектору, які в сучасних умовах тісно взаємопов'язані, що зумовлює необхідність запровадження механізмів координації та взаємодії при прийнятті управлінських рішень на різних рівнях публічного управління. Децентралізація державної влади і, як наслідок, децентралізація державних функцій та ресурсів є переважаючою тенденцією у розвитку сучасних держав. Ефективне проведення та завершення реформи децентралізації є можливе за умов послідовної реалізації державної політики у цій сфері, пошуку нових ефективних управлінських рішень в умовах війни задля підтримки стабільності розвитку територій.

Дисертація підготовлена автором на основі детального і всебічного опрацювання фактичного матеріалу згідно з науково-дослідними роботами Львівського регіонального інституту державного управління «Історія державного управління» (ДО № 0217U000715), «Політична асоціація між Україною та ЄС: проблеми реалізації» (ДО № 0219U004134), «Інституційні механізми гарантування соціальної безпеки регіону» (ДО № 0219U004133), «Державно-управлінські аспекти формування національної ідентичності в сучасному українському соціумі»

(ДР № 0119U100780) комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України «Державне управління та місцеве самоврядування», в яких автор як виконавець здійснила аналіз наукових досліджень проблем децентралізації влади й регіонального розвитку та способів забезпечення сталого регіонального розвитку; дослідила досвід європейських країн з децентралізації влади; запропонувала шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні; обґрунтувала перспективні напрями удосконалення організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні та ін.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації, їх достовірність, академічна доброчесність та повнота висвітлення

У дисертаційній роботі основні висновки та розроблені рекомендації є результатом комплексного наукового аналізу та глибокого осмислення теоретичних досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, які займалися проблемами децентралізації, у тому числі в контексті регіонального розвитку.

Контент дисертаційного дослідження, опублікованих наукових праць (11 наукових публікацій), дозволяють дійти висновку про те, що завдання, результати і висновки поданої до розгляду роботи цілком обґрунтовані. У дослідженні згідно до вимог сформульована актуальність, визначені об'єкт (процеси децентралізації державного управління в Україні) та предмет (вплив децентралізації державного управління на регіональний розвиток). Мета і сформульовані завдання її досягнення цілком відповідають заявленій темі. Широкою є джерельна база дослідження, яка включає в себе 267 позицій, в т.ч. й іноземною мовою), використано емпіричні дані як первинних, так і вторинних джерел.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, що викладені в дисертаційній роботі, є логічними і послідовними. Обґрунтованість представлених здобувачем наукових положень базується на аналізі законодавчих та нормативно-правових актів України всіх рівнів публічного управління, наукових

розвідок вітчизняних та закордонних авторів, офіційних інтернет-ресурсів, результатів власних емпіричних досліджень.

Ознайомившись з дисертаційною роботою У. М. Дорош, зазначимо, що вона відрізняється логічною побудовою структури, що виявляється в послідовному аналізі теоретичних положень проблем децентралізації влади та регіонального розвитку, децентралізації як способу забезпечення регіонального розвитку, дослідженні нормативно-правового, ресурсного й організаційного забезпечення децентралізації влади та регіонального розвитку в Україні, визначення напрямів удосконалення децентралізації влади в Україні задля сталого регіонального розвитку.

Структура дисертаційної роботи традиційна й включає вступ, три розділи, кожен з яких відрізняється певним науковим вкладом у вирішення проблеми реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні, висновки, перелік використаних джерел та додатки.

У першому розділі дисертаційної роботи «Теоретико-методологічні основи децентралізації та регіонального розвитку» обґрунтовується методологія дисертаційної роботи, здійснюється критичний огляд основних дослідницьких підходів до проблеми взаємовідносин «централізація-децентралізація-регіон». При цьому регіон розглядається як складна соціально-економічна категорія, яка в межах своєї природно-географічної території з притаманними їй особливостями виробничо-економічної структури пов'язана внутрішніми та зовнішніми відносинами в економічній, політичній, культурній сферах, а також має власні політико-адміністративні органи управління – місцеві органи державної виконавчої влади та органи, установи та організації, що належать до системи місцевого управління. Автор здійснив аналіз основних форм децентралізації влади: «деконцентрації», «делегування», «деволюції», «дивестування».

Основними об'єктивними факторами, що визначають роль і можливості регіону в конкретний момент часу, автором називаються виробнича база, населення, природні ресурси, особливість геополітичного стану на території регіону тощо.

До результатів проведеного дослідження, які відображають наукову новизну, можна віднести і пропозицію автора трактувати сутність децентралізації влади, форм її розподілу, під якою запропоновано розуміти передачу владних повноважень, прав, обов'язків та відповідальності органів влади з центрального на місцевий рівень, наділення достатньою кількістю ресурсів (фінансових, кадрових, організаційних) для реалізації прав та обов'язків, що загалом створює умови для розвитку територій, їх спроможності та надання якісних послуг населенню.

На основі вивчення європейських практик децентралізації влади та регіонального розвитку автором окреслено шляхи імплементації зарубіжного досвіду, опираючись на який в Україні потрібно: обмежити потік фінансових та матеріальних ресурсів на центральному рівні із зосередженням їх на рівні територій; змінити систему публічного управління, наблизивши публічні послуги до громадян; стимулювати та всіляко розвивати демократизацію, публічність, прозорість влади на місцевому рівні та її кооперування з громадянами, бізнесом; підвищити організованість та системність роботи органів влади, злагожденості діяльності та відсутності дублювання повноважень.

Дослідження міжнародного досвіду дозволило формалізувати та систематизувати підходи до регіоналізму та регіонального управління в різних державах світу, зокрема: конфедераційний (Європейський Союз як міждержавне утворення); європейського регіоналізму (політика нових регіонів); доброго демократичного врядування (забезпечення представництва та участі в місцевому управлінні; розширення участі громадськості в процесах; забезпечення зворотного зв'язку між органами державної влади та громадськістю; сталий розвиток та стратегічна орієнтація) задля формування дієздатного інституту влади в Україні – місцевого самоврядування, можливості фінансової децентралізації, одержання нових можливостей реалізації владних повноважень.

У другому розділі дисертаційної роботи «Аналіз механізмів децентралізації в контексті регіонального розвитку в Україні» автором проаналізовано середовище децентралізації в Україні, зокрема:

- передумов реформи, де автором здійснено періодизацію щодо розвитку адміністративно-територіальної реформи в Україні. Виокремлено п'ять етапів та надано їх характеристики: I (1991-1999 рр.); II (2000-2004 рр.); III (2005-2013 рр.); IV (2014-2022 рр.); V (з 2022 р. до сьогодні);

- напрямів нормативно-правового та організаційного забезпечення децентралізації влади та пошук потреби та можливостей його удосконалення.

Наукове і практичне значення має згенерований підхід до розуміння передумов децентралізації влади. Зокрема, умовами децентралізації автором визначено: потребу демократизації публічного управління та наближення його до громадян; вимоги диференціації публічного управління відповідно до потреб на місцевому рівні; наявність локальних фінансових, техніко-економічних, людських ресурсів та можливостей; потребу і спроможність їх подальшого розвитку; потребу і готовність участі стейкхолдерів (організацій громадянського суспільства та інших) в публічному управлінні на різних рівнях; якщо мобілізація ресурсів місцевої влади є вирішальним фактором успіху врегулювання наслідків несприятливих подій або ситуацій.

Це дозволило автору обґрунтувати необхідність переформатування конституційних засад місцевого самоврядування в Україні та приведення у відповідність прийнятих нормативно-правових актів щодо централізації стандартам і вимогам ЄС. Зокрема, автором систематизовані завдання реформи регіонального управління та поділу влади в Україні: 1) завершення створення ефективної адміністративно-територіальної структури управління; 2) запровадження відкритих та професійних публічних послуг органами місцевого самоврядування; 3) переформатування взаємодії з бізнесом та громадськістю органів місцевого самоврядування; 4) фінансування місцевої політики задля покращення та підвищення конкурентоспроможності асоціацій та муніципалітетів; 5) ефективний контроль за законністю роботи органів місцевого самоуправління.

Проаналізовано та узагальнено компетенції громад, що зазнали перетворення внаслідок адміністративно-територіальної реформи в Україні. Окреме місце відведено вивченню повноважень служб місцевого самоврядування в

територіальних громадах. Адже це є базисом стратегічного та оперативного управління регіональним розвитком в Україні.

Зокрема, автор пропонує принципи стратегічного управління регіональним розвитком, низку цілей у соціально-економічній стратегії розвитку територій, підкреслює, що кінцевою метою розвитку регіону є реалізація інтересів громадян, що проживають на його території. Результатом здійснених наукових розвідок автора стала систематизація низки неузгодженостей і протиріч адміністративно-територіальної реформи в Україні. Поняття «ресурсний потенціал громади», що визначено автором, охоплює в собі майнові, природно-ресурсні, фінансові, людські та інші ресурси, які можуть бути використані для забезпечення потреб громад та їх розвитку.

Заслуговують на увагу запропоновані автором етапи та цілі децентралізації місцевих бюджетів, які він поділяє на два етапи. Також визначення основних факторів, що впливають на ефективність розвитку ресурсного потенціалу регіону / території (технологічний рівень та виробнича активність, інвестиційна та інноваційна політика, охорона здоров'я, освіта та наука, природні та екологічні фактори) як у мирний час, так й під час війни, дозволяє автору сформулювати конкретні пропозиції щодо його підвищення.

У третьому розділі роботи «Удосконалення реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації» розглянуто концептуальні засади трансформації діяльності органів місцевого самоврядування на основі побудови ефективної територіальної організації влади за умови забезпечення права територіальних громад господарювати в межах відповідних територіальних одиниць та самостійно вирішувати питання місцевого значення на основі якісної системи ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Вагомим науковим результатом слід визнати запропоновані у роботі принципи, що застосовуються для управління регіональним розвитком (стратегічності процесу управління, раціональності та доцільності, цілепокладання, економічності та ефективності, цілісності, системності та структурованості, прозорості, балансу інтересів різних груп населення, кооперації

діяльності зі стейкхолдерами) в частині поглиблення їх змісту контентом щодо обґрунтування необхідності певного набору необхідних ресурсів та комунікацію із зовнішнім середовищем, що сприятиме досягненню виконання поставлених завдань регіонального розвитку. Дисертант належним чином обґрунтовує власне бачення напрямів удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення децентралізації влади в майбутньому, зокрема запропоновані: зміни законодавства щодо розподілу повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; зміни бюджетного та податкового законодавства щодо врегулювання питання ПДФО; зміни до виборчого законодавства та законодавства «Про органи самоорганізації населення»; прийняття Муніципального кодексу України або Адміністративно-територіального кодексу України, як узагальнюючої правової бази для поліпшення організаційних та правових механізмів функціонування органів місцевої влади, зміцнення організаційної потужності інститутів територіального самоврядування; імплементація в межах України новацій ЄС стосовно належного управління на місцевому рівні.

Також варто звернути увагу на пропозиції автора щодо покращення та активізації діяльності органів самоорганізації населення на основі проведеного аналізу потенціалу територій та органів самоорганізації населення в територіальних громадах до та під час війни в Україні, запропоновано активне застосування краудсорсингу у їх діяльності, які доцільно спрямувати суб'єктам законотворчої діяльності на опрацювання.

Мета, що сформульована автором та яка логічно віддзеркалює суть дисертаційної роботи полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні теоретико-методичних основ децентралізації та регіонального розвитку та напрацювання пропозицій і рекомендацій щодо перспектив удосконалення реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації. Завдання, що покликані реалізувати вказану мету роботи, вказують на напрями та можливі гіпотези наукового дослідження. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані коректно та узгоджені з метою і завданнями наукового дослідження.

У дисертаційній роботі застосовано великий комплекс загальнонаукових методів дослідження науки державного управління та споріднених наук, якими є аналіз, синтез і узагальнення, методу узагальнення, порівняльний метод та метод систематизації, методи статистичного аналізу, документального аналізу, системного аналізу, діалектичний метод, емпіричні методи. Автором зібраний та опрацьований значний масив статистичної інформації, який належним чином проаналізований та знайшов відповідну інтерпретацію для визначення спроможності місцевих бюджетів в Україні.

Дисертаційна робота У.М. Дорош є науковим дослідженням, у якому системно з наукових позицій опрацьовані теоретичні засади та розроблено практичні рекомендації щодо засад децентралізації та регіонального розвитку. Ґрунтовність, логічність та достовірність отриманих наукових положень, висновків та рекомендацій підтверджується також оприлюдненням та апробацією результатів дослідження на 4 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях за темою дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних в дисертаційній роботі результатів дослідження полягає у вирішенні наукового завдання, яке полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні теоретико-методичних основ децентралізації та регіонального розвитку та напрацюванні пропозицій і рекомендацій щодо перспектив удосконалення реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації. Автором вперше сформовано концепт та основні положення Стратегії та визначено пріоритетні напрямки децентралізації в Україні у післявоєнний період, сформовано схему забезпечення регіонального розвитку, яка ґрунтується на факторах, суб'єктах, інструментах, механізмах та управлінських стадіях.

Отже здобувачем сформовано новітній напрям науки у сфері публічного управління та адміністрування, який змістовно, послідовно та повно, комплексно викладено у дисертаційній роботі. Це дозволило здобувачеві визначити дискусійні

й недостатньо опрацьовані аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Значення результатів для науки і практики

Проведене У.М. Дорош дослідження має теоретичне і прикладне значення, а тому застосування запропонованих рекомендацій сприятиме розвитку здійснення публічного управління щодо розроблення та обґрунтування теоретико-методичних положень та практичних рекомендацій з формування ефективної системи функціонування органів місцевого самоврядування контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Прикладний характер дисертаційної роботи підтверджується тим, що її окремі пропозиції використовувалися різними суб'єктами публічного управління - Червоноградської міської ради (Довідка про впровадження від 18.12.2020 р. №3/18-6832/1), Сокальської міської ради (Довідка про впровадження від 15.12.2020 р. №3/15-6723/1), Виконавчого комітету Стрийської міської ради (Довідка про впровадження від 05.12.2020 р. №2/5-5742/1).

Виходячи із змісту дисертаційної роботи У.М. Дорош вона є самостійною завершеною роботою, в якій одержано низку науково обґрунтованих результатів, що мають значення для розвитку муніципального управління зокрема.

Повнота висвітлених наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях

Основні положення дисертаційної роботи опубліковано у 11 наукових праць, серед яких: 7 статей у наукових фахових виданнях України, 4 тези доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, наукових семінарах.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Не зважаючи на те, що дисертаційна робота Дорош Уляни Миколаївни на тему «Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку» виконана на достатньо високому теоретико-методологічному рівні, мають місце окремі дискусійні положення, зауваження та побажання:

1. На наш погляд, при розгляді ресурсного забезпечення регіонального розвитку не повною мірою розкрито питання бюджетної децентралізації. Адже саме фінансова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями мешканців місцевих громад.

2. При аналізі організаційного забезпечення децентралізації доцільно розглянуто питання укрупнення територіальних громад щодо потреби та напрацювання необхідних рішень, зокрема й у контексті сільського розвитку. На початковому етапі об'єднувалися більш розвинуті громади, з більш розвинутою інфраструктурою, у тому числі об'єднані громади з включенням міст, селищ; об'єднання «неспроможних» громад потребуватиме значне збільшення бюджетних коштів.

3. У роботі не знайшла відображення роль державної політики сільського розвитку як драйверу регіонального розвитку та адміністративно-територіальної реформи. Варто наразі ототожнювати політику сільського розвитку як політику розвитку територій. В ЄС вона є частиною спільної аграрної політики, а в нас вона має бути скоординована з регіональною політикою.

4. Робота значно виграла б якби автор детальніше проаналізував проблеми ресурсного потенціалу територіальних громад щодо управління земельними ресурсами як основи місцевого розвитку. Наразі є суттєвий запит органів місцевого самоврядування щодо перегляду процесу управління земельними ресурсами та землекористування у територіальних громадах та розширення відповідних повноважень.

5. Також, на нашу думку, важливим є **питання відновлення роботи органів влади на деокупованих територіях**, де паралельно мають відбуватися процеси очищення від колаборантів та від наслідків окупації. Головним критерієм підготовки успішних моделей децентралізації на деокупованих територіях має стати максимальне залучення зацікавлених сторін до вироблення рішень та ухвалення кожного рішення консенсусом між парламентом та представниками місцевого самоврядування.

Разом з тим, вказані зауваження та побажання не знижують загальної науково-практичної цінності дисертації і не впливають на позитивну оцінку наукового дослідження У.М. Дорош. Висловлені побажання є дискусійними та спрямовані на активізацію подальших наукових досліджень визначеної проблематики.

Дисертаційна робота Дорош Уляни Миколаївни є завершеною науковою працею, та відповідає паспорту заявленої спеціальності та в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що дозволяють комплексно вирішити проблему подальшої реалізації децентралізації у повоєнний період.

Дисертація відповідає вимогам, встановленим Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії (постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44) та Вимогами до оформлення дисертації (наказ Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40).

Вважаю, що автор дисертаційної роботи Дорош Уляна Миколаївна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» із галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент:

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економіки і торгівлі
Волинського національного університету
імені Лесі Українки

Олена ПАВЛОВА

