

Голові разової спеціалізованої вченої ради у Національному університеті «Львівська політехніка»

Id 4745

доктору економічних наук, професору, професору кафедри регіонального та місцевого розвитку

Матвіїшину Євгену Григоровичу

## **ВІДГУК**

### **офіційного опонента**

доктора наук з державного управління, професора, професор кафедри обліку і аудиту Чорноморського національного університету ім. П. Могили

**Антонової Людмили Володимирівни,**

на дисертацію Дорош Уляни Миколаївни на тему «Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку», подану до захисту в разову спеціалізовану вчену раду у Національному університеті «Львівська політехніка» на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань

28 Публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування

**Актуальність теми дисертації, її зв'язок з науковими програмами, темами.**

Історія розвитку української державності включає в себе європейські та світові цінності на шляху свого становлення і геополітичного місця у світі, що має на меті відповідати сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у сфері децентралізації як основного шляху подальшої модернізації державного управління та функціонування країни щодо демократичних цінностей у суспільно-політичних та суспільно-економічних процесах.

Децентралізація влади — це не одна, окрема реформа, а комплекс заходів із цілеспрямованої трансформації системи державного управління, які впроваджуються системно і поступово. Здійснення децентралізації влади небезпідставно називають одним із найбільш успішних напрямів реформування в Україні. Насамперед, громади міст і сіл отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми доходами і видатками, адже фундаментальною основою децентралізації є передача як повноважень, так і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування.

Це рішення надає можливість реалізувати повноваження максимально ефективно з мінімальними витратами.

Успіх цих реформ пов'язаний, перш за все, із тим, що їх результати стосуються майже кожного громадянина, і особливо помітними стали для жителів невеликих міст, селищ і містечок.

Водночас накладається відповідальність за законність (в умовах чинного законодавства України) та ефективність упроваджених рішень.

Зазначене свідчить, що тема дисертаційного дослідження є актуальною та практично значущою, що, зокрема, підтверджується зв'язком з науковими програмами, планами, темами.

Так, дослідження виконано в межах науково-дослідних робіт 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 Президентові 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.

Зазначене визначає головні аспекти актуальності теми дисертаційного дослідження **Дорош Уляна Миколаївна**, в якому зроблено спробу науково-теоретичного обґрунтування теоретико-методичних основ децентралізації та регіонального розвитку та напрацювання пропозицій і рекомендацій щодо перспектив удосконалення реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.** Аналіз змісту дисертації та анотації, рекомендацій та висновків свідчить, що наукова новизна дослідження має належний рівень обґрунтованості. Це підтверджено значною кількістю проаналізованих дисертантом нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері інтелектуальної власності в Україні, науковими здобутками та прикладними напрацюваннями вчених і практиків.

Отже, можна констатувати, що ступінь обґрунтованості висновків і рекомендацій дослідження **Дорош Уляни Миколаївни** підтверджується системним аналізом теоретичного матеріалу; виявленням причинно-наслідкових зв'язків між елементами досліджуваних систем; послідовністю і логічністю викладу матеріалу, відповідністю здобутих наукових результатів поставленій у роботі меті та завданням дослідження.

Обґрунтованість висунутих наукових положень підкріплюється логічним викладенням матеріалу, глибоким аналізом та узагальненням теоретичного та практичного досвіду, залученими матеріалами та науковими джерелами з фахових питань, впровадженням здобутих результатів в

практичну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними.

**Достовірність результатів і новизна дослідження, повнота їх викладу в опублікованих працях.** Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертаційній роботі, забезпечена використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень. Уважне ознайомлення зі змістом дисертації, анотації до неї та наукових публікацій дисертанта дає підставу визначити основні наукові положення та висновки, що характеризуються науковою новизною і відображають особистий внесок автора, ступінь їх обґрунтованості та достовірності.

Наукова новизна одержаних результатів визначається особистим внеском автора у вирішення актуального наукового завдання у галузі державного управління, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методичних основ децентралізації та регіонального розвитку та напрацювання пропозицій і рекомендацій щодо перспектив удосконалення реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації.

Найсуттєвіші результати дослідження, що містять наукову новизну, полягають у тому, що:

*уперше:*

– запропоновано 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. При цьому ключовим інструментом, що здійснює вплив на стимулювання чинників розвитку регіонів, можна визначити стратегію розвитку, в основі якої – залучення стейкхолдерів та співпраця органів влади, громадян, бізнесу, органів самоорганізації, інших партнерів, місцевого населення задля формування єдиного напрямку розвитку територій (Розділ 3 пп.3.2);

*удосконалено:*

– розуміння передумов, сприятливих умов для децентралізації влади, зокрема, умовами децентралізації 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 (Розділ 1 пп.1.1);;

– теоретичний підхід до трактування сутності 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. Сформовано матрицю нових підходів до взаємодії органів влади територіальних громад та ключових стейкхолдерів (бізнесу, ГО, ОСН, ЗМІ, інших територіальних громад), розширено пропозиції щодо застосування громадського аудиту (Розділ 1 пп.1.1; Розділ 3 пп.3.3 );;

– 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, злагодженості діяльності та відсутності дублювання повноважень (Розділ 3 пп.3.1);;

– 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 (Розділ 2 пп.2.2);;

– напрямки 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 (Розділ 3 пп.3.2);.

*набули подальшого розвитку:*

– виокремлення та трактування сутності основних форм децентралізації влади: «деконцентрації», «делегування», «деволюції», «дивестування». Деконцентрація характеризується як передача окремих повноважень за напрямками з центрального на місцевий рівень зі збереженням загального ієрархічного підпорядкування місцевих влад та

контролю центральними; «деволюція» як умова, за якої велика частина повноважень та відповідальності, зокрема і найбільш важливі, передаються на місцевий рівень, який реалізовує їх відносно автономно; «дивестування» як передача частини функцій та повноважень від органів влади неурядовим структурам (громадським організаціям, асоціаціям, ОСН тощо) (Розділ 1 пп.1.1));

– підходи до регіоналізму та регіонального управління в різних державах світу та досвід для України: 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 зворотнього 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 (Розділ 1 пп.1.2));

– періодизація щодо розвитку адміністративно-територіальної реформи в Україні. Виокремлено п'ять етапів: I (1991-1999 рр.) – вітчизняна стратегія місцевого розвитку ще не почала своє існування; II (2000-2004 рр.) – основні юридичні та нормативні акти щодо розвитку державної політики місцевого рівня не були остаточно створені; III (2005-2013 рр.) – розвиток державної стратегії підтримки регіонів, обговорення основних стратегій децентралізації; IV (2014-2022 рр.) – юридичне формування принципів регіональної стратегії, встановлення порядку розподілу бюджетних ресурсів фонду регіонального розвитку, розпочата адміністративно-територіальна реформа; V (з 2022 р. до сьогодні) характеризується призупиненням введення наступного етапу адміністративно-територіальної реформи у зв'язку з воєнними діями в Україні (Розділ 2 пп.2.1));

– пропозиції 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 (Розділ 3 пп.3.3);

Наукові положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи є результатом особистих наукових досліджень автора щодо розв'язання теоретичних і прикладних питань удосконалення реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації

Усі наукові результати, що викладені в дисертаційній роботі та виносяться на захист, одержані самостійно.

**Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження.**

Основні теоретичні положення, висновки і пропозиції дисертаційної роботи мають практичне спрямування та забезпечують методичне та практичне підґрунтя для реалізації регіонального розвитку шляхом здійснення децентралізації.

Практичне значення одержаних результатів визначається тим, що вони можуть бути використані органами державної влади й органами місцевого самоврядування як теоретичні обґрунтування та практичні дані для удосконалення нормативно-правового й організаційного забезпечення децентралізації та регіонального розвитку в Україні. Основні положення та рекомендації дисертаційної роботи сприятимуть визначенню основних напрямків подальших досліджень питань державного управління в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Результати дисертаційної роботи були використані під час розробки нормативно-правових, розпорядчих і методичних документів 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).

**Оцінка оформлення дисертації та змісту анотації.** Дисертація та анотація оформлені згідно з вимогами МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, мова викладення зрозуміла, виклад матеріалу послідовний і розкритий достатньою мірою.

За результатами досліджень опубліковано 11 наукових праць, серед яких: 7 статей у наукових фахових виданнях України, 4 тези доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, наукових семінарах.

Ознайомлення з текстом анотації дає змогу констатувати, що її зміст повною мірою відображає основні положення та висновки дисертації та не містить зайвої інформації.

**Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.** У цілому, позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження, необхідно зробити певні зауваження та вказати на окремі положення роботи, що викликають дискусію:

1. Розкриваючи питання третього розділу у пп 3.1 «Імплементация в Україні європейського досвіду децентралізації влади» авторка за результатами узагальнення досвіду Королівства Іспанія, Французької Республіки, Республіки Польща наголошує на необхідності розділу/перерозподілу повноважень держадміністрацій після завершення війни в Україні, а саме: «є потреба забезпечити ефективний розподіл повноважень між підрозділами адміністрації, що дозволить делегувати надмірні повноваження особам, які безпосередньо контактують з громадянами» (стр.168). Дана теза потребує більш глибоких пояснень / пропозицій (можливо на прикладі адміністрації певної області) в аспектах

перерозподілу повноважень, адже фіксується обірваність, незавершеність думки. Далі по тексту акценти вже зосереджено на пропозиціях щодо стимулювання співпраці між владою, громадою, приватним бізнесом та іншими утвореннями.

2. Авторка в дисертаційній роботі наголошує на необхідності прийняття Муніципального кодексу України або Адміністративно-територіального кодексу України та, відповідно, «узгодження всіх законів та законопроектів, що пов'язані з місцевим самоврядуванням та прийняття необхідного пакету законодавства, в тому числі, що стосується активізації і розвитку громадської активності на територіях» ( розділ 3 стр. 172). Для посилення наочного сприйняття зазначений вектор проблематики варто було подолати у таблиці із зазначенням нормативного акту або проблемної зони яка вимагає узгодження та проекту пропозиції.

3. Оскільки процес децентралізації вимагає оволодіння працівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування новими знаннями та навичками, систематичного підвищення рівня їх кваліфікації, важливою є роль інституцій, які здійснюють підготовку кадрів та науково-дослідне супроводження політичних реформ. Тож до органів, що залучені до забезпечення реалізації Стратегії децентралізації в Україні у післявоєнний період (рис. 3.2) доцільно віднести такі інституції як НАДС, Національний інститут стратегічних досліджень, ЗВО тощо.

4. Дисертантка у роботі наголошує, що «на рівні законодавства не було створено ефективної та автономної системи контролю за відповідністю рішень органів місцевої влади всім законодавчим та конституційним принципам» (стр. 177). Відповідно проблематику організації та унормування нагляду та контролю, в т.р громадського контролю, доцільно було б розкрити більш глибоко. Також розширення пояснення щодо тези стосовно доцільності створення в межах України інституту префектів (стр. 178) посилила б аргументованість пропозицій.

5. У п. 3.2 дисертантка визначає ключові напрями продовження адміністративно-територіальної реформи (стр. 175-182): організаційний, нормативно-правовий, фінансовий, кадрово-структурний та наголошує, що «у контексті всіх факторів, зазначених у Плані відбудови, в місцевому самоврядуванні досить суттєвою є проблематика кадрового потенціалу, а саме: набір персоналу, зарплата, стимулювання, професійна репутація, етичні норми тощо». Вищезазначене підкреслює важливість та необхідність виокремлення кадрової проблематики у окремий напрям, адже розмежування кадрової і структурної складової у напрямках розв'язання проблем проведення децентралізації додає системності у програмуванні фінальних етапів реформи.

6. Основний зміст роботи переобтяжений таблицями та рисунками, які доцільно було б представити у додатках.

Водночас, висловлені зауваження та пропозиції мають дискусійний характер і не знижують загальної високої оцінки результатів дослідження.



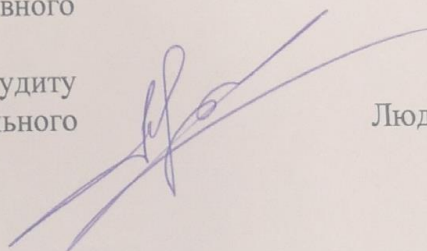
## ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертаційна робота **Дорош Уляни Миколаївни** на тему «**Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку**» є завершеним самостійним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему. Вона містить теоретичні та методологічні засади, розробки науково-практичних рекомендацій щодо прикладних аспектів щодо проведення повноцінної реформи децентралізації державного управління як засобу регіонального розвитку. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувачки, висновки роботи є достатньою мірою аргументованими і доказовими.

Важливість одержаних дисертантом наукових результатів, їх практична цінність у сукупності становлять необхідні підстави для твердження про те, що представлена дисертаційна робота **Дорош Уляни Миколаївни на тему «Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку»** відповідає вимогам «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12.01.2022 р. (зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 341 від 21.03.2022 р.), а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

### Офіційний опонент:

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри обліку і аудиту  
Чорноморського національного  
університету ім. П. Могили



Людмила АНТОНОВА

*Підпис Антонової Людмили Володимирівни засвідчую:*

Вчений секретар



Вікторія ЧОРНА