

В І Д Г У К

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, доцента, доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління, м. Маріуполь на дисертацію Андрійчука Юрія Миколайовича на тему «Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні», подану до захисту в спеціалізовану вчену раду Д 26.867.03 Інституту законодавства Верховної Ради України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Детальний аналіз дисертації Андрійчука Юрія Миколайовича на тему «Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні» дозволяє сформулювати наступні узагальнені висновки щодо актуальності, ступеня обґрунтованості основних наукових положень, висновків, рекомендацій, достовірності, наукової новизни, практичного значення та загальної оцінки роботи.

Актуальність теми дослідження

Історія формування держав з різним рівнем розвитку ринкових відносин свідчить, що до проблеми управління на різних економічних рівнях звертаються на його «зламах» і «перетвореннях». З позиції науки державного управління, вважається, що певні глибокі ринкові зміни в національній економіці вимагають постійного реформування (модернізації) системи, механізмів, інструментів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення соціально-економічної, науково-технологічної ефективності, достатньої для задоволення різноманітних потреб українського суспільства, зокрема за умов завершення реформи децентралізації. Закономірністю в подоланні кризових явищ в економіці різних країн стало формування та реалізація цілеспрямованої, активної регіональної політики, зокрема на субрегіональному рівні. Стрімкий розвиток і реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в українській економіці, зумовлює необхідність вдосконалення стратегічної управлінської поведінки таким чином, щоб своєчасно адаптуватися до умов навколишнього середовища та досягнути задовільних результатів, потрібних для виживання та розвитку в ринку. Такої концентрації сьогодні потребують регіональні, субрегіональні, муніципальні системи та територіальні громади, які проходять етап оновлення та формування.

Практична актуальність дослідження проблеми формування публічної регіональної економічної політики та місцевого розвитку в умовах децентралізації полягає в тому, що для більшості вітчизняних органів місцевої влади та державних управлінських кадрів закономірності формування дієвої взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, як і раніше, залишаються сферою стихійних рішень і ситуативних (особистих) інтересів. Не всі управлінські кадри сприймають, що в ринкових умовах господарювання регіональні та субрегіональні утворення повинні самостійно, керуючись законодавчими та нормативними актами, які регламентують правила розвитку, ведення виробничої діяльності, а також кон'юнктуру, що складається на тому

чи іншому ринку, приймати основні, довгострокові, стратегічні та оперативні рішення.

В Україні на всіх управлінських рівнях ринкові зміни здійснювались стихійно, при відсутності єдиної стратегічної, національної програми реформування економічних і управлінських відносин, а конкретні елементи державної політики розроблялись різними, не скоординованими між собою установами.

Теоретична актуальність вирішення проблем формування ефективної системи (механізмів і інструментів) управління регіональним і місцевим розвитком в умовах децентралізації передусім зумовлена тим, що вона й досі не стала об'єктом системного дослідження вітчизняної державно-управлінської науки і, відповідно, не знайшли адекватного висвітлення в науковій літературі.

Автор дисертаційного дослідження одним із основних ставить завдання розробки нової парадигми системи управління регіональним і місцевим розвитком на засадах децентралізації та дослідження сучасних напрямів удосконалення міжсекторального партнерства, сутності та функцій модифікації системи управління з урахуванням світового досвіду місцевого самоврядування. Заслужують на увагу своєю новизною та оригінальністю такі положення дисертації: публічна влада на регіональному та субрегіональному рівнях, механізм секторальної та міжсекторальної децентралізації, організаційно-правове забезпечення взаємодія влади на місцях, модель організаційно-правових механізмів управління в господарському секторі, модернізація механізмів регіонального та субрегіонального розвитку, сфера ресурсного забезпечення, модель управління ресурсним забезпеченням бюджетів розвитку, фіскальна інструменти та децентралізація.

В розвиненій ринковій системі державне управління та місцеве самоврядування діє відособлено від ринкових регулятивних механізмів. В загальному вигляді вони представляють собою взаємопов'язану систему демократичних засобів, інструментів і методів, за допомогою яких здійснюється регулювання в господарській та управлінській сферах. Це також свідчить про недосконалість системи державного управління та регулювання в країнах з різним рівнем розвитку систем демократії, зокрема в напрямках прозорості самого процесу прийняття управлінських рішень, що спонукає до вагомих наукових досліджень шляхів вдосконалення та оптимізації існуючої управлінської системи за рахунок використання демократичних засад протидії закритості, методів децентралізації в системі державного управління та місцевого самоврядування в Україні з використанням світової практики та досвіду і можливості їх застосування в нашій практиці управління на місцях.

Актуальність і необхідність дослідження обумовлена також недостатньою вивченістю світових практик і особливостей реалізації процесу дерегуляції фіскальних інструментів ресурсного забезпечення розвитку територій через дієву взаємодію органів публічної влади та суб'єктів господарської діяльності в умовах децентралізації. З огляду на вказане, дисертаційне дослідження Андрійчука Юрія Миколайовича на тему "Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні", вважаємо актуальним і практично затребуваним.

Зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами, темами

Дисертаційна робота пов'язана з науковим дослідженням, яке здійснювалось у межах науково-дослідної роботи відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України за темою «Організація моніторингу ефективності чинного законодавства та прогнозування наслідків його застосування» (реєстраційний № 0104U006941). Особиста роль дисертанта в розробленні зазначених тем полягає в підготовці пропозицій з удосконалення напрямів реформування системи (механізмів і інструментів) управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов децентралізації.

У результаті наукової роботи автором досліджено теоретичні та організаційно-правові засади сучасного стану модернізації механізмів регіонального та місцевого розвитку, впровадження механізмів взаємодії та діяльності органів публічної влади в умовах децентралізації та визначення пріоритетних напрямів їх удосконалення в частині дієвості та ефективності.

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

Високий ступінь теоретичного, методологічного та емпіричного обґрунтування наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, на наш погляд, підтверджується великою кількістю проаналізованих здобувачем наукових праць, широкого кола опрацьованої джерельної бази з різних галузей науки (державне управління, право, економіка) та новітніх нормативно-правових актів, зокрема в контексті пріоритетів Уряду щодо реформування системи регіонального розвитку та місцевого самоврядування в Україні.

Обґрунтованість наукових результатів роботи забезпечено шляхом ретельного добору наукових методів дослідження. Справляє позитивне враження доцільне використання як загальнонаукових, так й конкретно-наукових методів дослідження. В роботі застосовувались методи структурно-функціонального, компаративного, ціннісного, історико-системного аналізу, методи наукового моделювання та аналізу нормативно-правових актів.

Дисертація, на наш погляд, є добротним і змістовним дослідженням, що являє собою плідну спробу системно проаналізувати та структурно інтегрувати наукові підходи щодо формування та впровадження напрямів реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в умовах децентралізації та визначення пріоритетних напрямів удосконалення системи, зокрема в частині секторальної децентралізації та ресурсного забезпечення бюджетів розвитку територій.

Відповідно до мети та завдань, особливостями теоретичного дослідження є: аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури з теми дослідження та встановлення на цій основі ступеню розробки проблеми в галузі науки державного управління, узагальнення й поглиблення наукових підходів до визначення змісту механізмів децентралізації в Україні та за кордоном; досвід повітового (районного) рівня розвитку після реформування та можливі напрями їх адаптації в Україні; виявлення та дослідження сучасного стану функціонування механізму державного регулювання в частині оцінювання стану публічного управління в сфері ресурсного забезпечення субрегіонального

розвитку та його нормативно-правового забезпечення; впровадження механізмів і інструментів фінансової децентралізації в Україні.

Дисертант забезпечив перевірку своїх наукових припущень шляхом апробації власних напрацювань на практиці, що підтверджено відповідними документами, описом і наявними матеріалами в тексті дисертації, які свідчать про використання результатів дослідження, зокрема: Народним депутатом України, Головою підкомітету з питань місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Ю. Бубликом при підготовці та розгляді проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо розблокування реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади), (реєстр. № 9074 від 07.09.2018 р.). Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (довідка від 19.07.2019 р. № 56/01); Ніжинською районною радою Чернігівської області було використано при підготовці матеріалів для Проекту програми розвитку ООН в Україні ClimaEast: Збереження та стале використання торфовищ, впровадженого на території Ніжинського району в 2015-2018 рр., також у матеріалах засідань Ніжинської районної асоціації органів місцевого самоврядування «Ради Ніжинщини» за 2016-2019 рр. і в матеріалах щорічної міжнародної науково – практичної конференції «Розумовські зустрічі» в 2019 році (довідка від 05.11.2019 р. № 05-13/182); Спілкою підприємців малих, середніх і приватизованих підприємств України, зокрема, при зокрема, при підготовці проектів нормативно-правових актів і їх громадського обговорення, спрямованих на підвищення ефективності напрямів реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні та взаємодії органів публічної влади та суб'єктів підприємницької діяльності в умовах децентралізації в Україні (довідка від 23.12.2019 р. № 187/1), Всеукраїнською асоціацією громад при підготовці матеріалів для обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», впровадження на території України новітніх напрямів реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні в 2019-2020 рр., також у матеріалах засідань асоціації за 2017-2020 рр. і в матеріалах щорічних міжнародних науково – практичних конференцій і наукових обговорень у контексті дослідження (довідка від 03.07.2020 р. № 334/20).

Зміст дисертаційної роботи та автореферату засвідчує, що основні наукові положення, висновки і рекомендації наукового дослідження сформульовані автором самостійно та мають належний рівень обґрунтованості і вірогідності.

Найважливіші результати дослідження викладені у висновках дисертації, що відповідають поставленим завданням і корелюються з науковою новизною отриманих результатів.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Достовірність одержаних здобувачем результатів дисертаційної роботи досягнута завдяки:

– якісному аналізу значного обсягу теоретичного матеріалу та нормативно-правової бази по темі дисертаційного дослідження, зарубіжного

досвіду, практики застосування механізмів публічного управління в сфері управління регіональним і місцевим розвитком на засадах децентралізації в Україні, зокрема на субрегіональному рівні;

– узгодженістю наукових положень, висновків і рекомендацій дисертаційного дослідження із сучасними тенденціями розвитку міжнародної практики державного регулювання регіонального розвитку та аналізом сучасного стану процесу децентралізації влади та функціонування механізмів фінансової децентралізації та його нормативно-правового забезпечення в Україні, зокрема в частині протидії ризикам і загрозам формуванню спроможних територіальних громад.

Наукова новизна та висновки дисертації сформульовані чітко і конкретно, отримані на основі логічного та послідовного викладу матеріалу. Розділи дисертаційної роботи взаємопов'язані між собою та структурно доповнюють один одному.

Зазначене дозволяє зробити висновок про достатню обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, а також про логічність, системність, послідовність та комплексність викладу матеріалу.

Власне **наукова новизна отриманих автором** результатів полягає в тому, що в дисертаційному дослідженні Юрія Андрійчука на теоретичному та практичному рівнях вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в проведенні комплексного науково-практичного аналізу існуючих механізмів державного управління та регулювання, формуванням і впровадженням процесу модернізації системи управління регіональним та місцевим розвитком за умов децентралізації, зокрема в частині протидії ризикам і загрозам формуванню спроможних громад та визначення пріоритетних напрямів удосконалення нормативно-правового регулювання фіскальних інструментів ресурсного забезпечення розвитку території. В цьому контексті зроблено наступне:

– дисертантом уперше обґрунтовано розуміння процесу модернізації управління в означеній сфері регіонального та субрегіонального розвитку та визначено провідну роль міжнародної практики як джерела удосконалення національних механізмів публічного управління та адміністрування на основі базових засад побудови демократичної держави, які відповідають завданням і функціям реформи регіонального управління та місцевого самоуправління та є необхідними для вдосконалення всієї системи управління в Україні;

– розвинено понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління в частині уточнення змісту понять «ресурсне забезпечення», «фіскальна та фінансова децентралізація», «міжсекторальна взаємодія» як: по-перше, системи відносин і дій, які містять комплекс організаційно-адміністративних, юридичних, соціально-економічних засобів, упорядкованих у певний спосіб, з метою подолання перешкод, що стоять на шляху реалізації економічних інтересів суб'єктів господарювання; по-друге, спосіб перетворення економічних ресурсів субрегіонального рівня та місцевого самоврядування на відповідні результати державної політики (публічного партнерства, бюджетно-податкова, грошово-кредитна, цінова тощо).

– встановлено визначальні чинники активізації діяльності органів місцевого управління та адміністрування, що впливають на взаємодію із суб'єктами господарювання, яка потребує вдосконалення правових,

організаційних і фінансово-кредитних відносин, зокрема за умов децентралізації;

– визначено об'єктивні передумови формування системи субрегіонального (місцевого) управління, що породжуються вимогами ринку та спроможного середовища громади, зумовлені впливом світових, державних, міждержавних, регіональних, субрегіональних процесів і визначаються такими факторами: необхідністю розширеного та індивідуального відтворення, забезпеченням довгостроковості інтересів громади, роботодавців, власників підприємств і працівників, забезпечення єдності та цілісності ринкового середовища діяльності господарських структур на місцевому рівні;

– досліджено сучасний стан механізмів децентралізації влади та функціонування інструментів (методів) ресурсного забезпечення розвитку окремої території та його нормативно-правового регулювання, зокрема в частині протидії ризикам і загрозам формуванню спроможності громад;

– розроблено концепцію та модель управління ресурсним забезпеченням розвитку територій та організаційно-правового регулювання фіскальних інструментів ресурсного забезпечення розвитку територій із врахуванням досвіду Європейського Союзу.

– надані науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення стратегічних напрямів реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов децентралізації владних повноважень;

Особливу теоретичну та практичну цінність у контексті спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління, за якою підготовлена дисертація, мають сформульовані пропозиції щодо використання формування напрямів розширення співпраці влади, суб'єктів господарювання та громадськості на субрегіональному та місцевому рівні, як комплексу пріоритетних заходів організаційно-економічного забезпечення, що продукує синергетичний ефект і містить багаторівневу систему взаємодіючих і взаємодоповнюючих елементів, використання яких дає змогу ефективно поєднати специфічні методи, принципи, функції, інструменти та напрями досягнення цілей завершення децентралізації в Україні. Цілком слушно відзначено, що стратегія держави (децентралізація) в сфері розвитку механізмів місцевого управління повинна бути направлена в бік стабілізації системи взаємодії та інтеграції європейських цінностей з національною управлінською практикою.

Таким чином, наукова новизна одержаних результатів і висновки дисертації відповідають меті дослідження та поставленим завданням.

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях

За темою дисертаційного дослідження було опубліковано 20 наукових праць, із них: 5 – у виданнях, визначених ДАК МОН України фаховими в галузі науки «Державне управління», 4 – у міжнародними наукових виданнях з державного управління; 3 – підручник і інші наукові видання, 8 – тез у матеріалах всеукраїнських науково-практичних конференцій.

У цілому представлення основних положень дисертації в опублікованих працях відповідає вимогам, які висуваються до відповідного виду наукових робіт в Україні.

Варто відмітити, що апробація результатів дослідження на науково-практичних конференціях демонструє планомірність і системність роботи

здобувача протягом всього періоду роботи над дисертацією. Також широту аспектів у межах теми дослідження підтверджено та оприлюднено в чотирьох міжнародних працях і продемонстровано в наукових публікаціях відомих виданнях основних результатів дисертаційного дослідження.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Опубліковані наукові праці та автореферат повною мірою відображають основні положення та результати дослідження.

Теоретична та практична значимість дисертаційної роботи і впровадження результатів дослідження

Теоретична цінність дисертаційного дослідження Юрія Андрійчука полягає в теоретичному узагальненні та новому вирішенні завдання в галузі науки “Державне управління” щодо науково-теоретичного обґрунтування теоретико-методологічних засад і вдосконалення процесу реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні на засадах децентралізації владних повноважень.

Практична значимість одержаних результатів дослідження полягає в тому, що наукові положення дисертації, доведені до конкретних рекомендацій, можуть бути використані в:

- *науково-дослідній роботі* – положення та висновки дисертації можуть бути підґрунтям для розроблення пропозицій, з метою удосконалення інституційного забезпечення механізмів публічного управління на регіональному (субрегіональному) рівнях і в громадах;

- *законодавчому процесі* – при вдосконаленні чинного законодавства України, яке регулює економічні відносини державного управління, місцевого самоврядування та господарського сектору, зокрема в напрямі формування реальних можливостей організації свого життєвого простору та ресурсного забезпечення;

- *діяльності регіональних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування* в процесі розвитку та модернізації інструментів регулювання діяльності суб’єктів господарювання в частині свого ресурсного розвитку;

- *навчальному процесі* – при підготовці та читанні навчальних курсів (лекційних і практичних занять) з державного управління та регулювання; у роботі з підвищення професійної кваліфікації кадрів управлінської сфери, посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам оформлення дисертації і змісту автореферату

Дисертація Юрія Андрійчука є логічною, самостійною та завершеною працею, яка виконана на належному теоретичному рівні, з дотриманням вимог, встановлених для відповідного виду робіт, написана з чітким дотриманням наукового стилю викладу. Дисертаційне дослідження відзначається змістовністю, логічністю, збалансованістю її компонентів, які підпорядковані реалізації мети та завдань дослідження.

Розділи дисертації пов’язані між собою структурно та змістовно. Висновки за розділами та загальні висновки дисертації логічне взаємопов’язані, ґрунтуються на результатах проведеного дослідження.

Робота відповідає паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. Зміст автореферату та основні положення дисертації є ідентичними. Оформлення дисертації та автореферату виконано відповідно до вимог МОН України. Автореферат у повній мірі відображає основні положення та висновки дисертації.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

У цілому, відзначаючи позитивні складові поданої до захисту дисертації, водночас, потрібно висловити деякі зауваження та побажання:

1. Проводячи в першому розділі роботи («Теоретичні засади публічного управління на регіональному та субрегіональному рівнях») дослідження теоретичних проблем у сфері публічного управління та регулювання на регіональному та субрегіональному рівнях і інституційних механізмів децентралізації, розкривається управлінська стратегія та тактика розвитку керуючих структур на місцевому рівні в умовах глибоких ринкових перетворень в економіці України де автор підкреслює на смисловому розмежуванні понять «регіональний рівень» і «субрегіональний рівень», тому, доречно було б вказати, яким теоретичним змістом дослідник наповнює останнє в контексті дослідження з державного управління.

2. На нашу думку в роботі достатньо опрацьовані теоретичні здобутки відомих фахівців економістів, філософів, істориків, управлінців і визначені концептуальні методологічні підходи до формування демократичних засад, сутності та модифікації системи державного управління в Україні в контексті предмета дослідження (с. 71-114), але дисертація, яка досліджує проблеми саме механізмів державного управління потребує більшого використання праць вчених саме з публічного управління та адміністрування.

3. Здійснюючи аналіз світового досвіду та міжнародної практики для розробки алгоритму дослідження сучасного стану модернізації механізмів регіонального та місцевого розвитку в умовах децентралізації (другий розділ – «Сучасний стан механізмів децентралізації в Україні та за кордоном з урахуванням критеріїв ресурсного забезпечення розвитку»), автор подекуди не використовує весь науковий спектр та не висловлює власне ставлення щодо його результативності (досвід реформування повітового (районного) рівня в Польщі) та можливості імплементації в господарську практику саме регіонального та субрегіонального розвитку України.

4. У контексті дослідження особливостей функціонування вітчизняних суб'єктів публічного управління в частині ресурсного забезпечення (пп. 2.2. «Оцінювання стану публічного управління в сфері ресурсного забезпечення субрегіонального розвитку та міжсекторальної взаємодії») доречно було б приділити більшу увагу Державній регуляторній службі України та її функціям в системі державного управління та місцевого самоврядування в контексті дослідження та в частині міжсекторальної взаємодії на субрегіональному рівні в Україні.

5. Розробляючи шляхи підвищення ефективності публічного управління ресурсним забезпеченням розвитку територій в умовах децентралізації, автор наводить цікаві пропозиції щодо концепції та моделі реформування управління ресурсним забезпеченням бюджетів розвитку територій в умовах децентралізації та впровадження механізмів і інструментів фінансової децентралізації в Україні (*третій розділ роботи*). На нашу думку,

доцільно було б звернути увагу на технологічну складову розробки та реалізації цієї Концепції в контексті запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації керівництвом держави.

Водночас, висловлені зауваження та пропозиції, мають, в основному, рекомендаційний і дискусійний характер, впливають із складності й багатогранності досліджуваної теми та окреслюють перспективні напрями подальших наукових розробок досліджуваної проблематики. Саме тому вони не знижують загальної позитивної оцінки наукового дослідження, його наукової та практичної цінності.

Загальний висновок

Представлена на захист дисертаційна робота Андрійчука Юрія Миколайовича на тему «Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні» виконана на належному теоретико-методологічному рівні, є цілісним і завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому вирішено важливе завдання в галузі науки «Державне управління».

Дисертація відповідає паспорту спеціальності 25.00.02 - механізми державного управління, а саме таким напрямам досліджень як: теоретико-методологічні засади розроблення функціонування механізмів державного управління: адаптація міжнародних, зокрема, європейських норм і стандартів; категорії, принципи, методи, концепції, моделі, системи, класифікація; організаційний, правовий, ресурсний та інші види механізмів державного управління; формування та реалізація державної політики у сферах державного, регіонального, галузевого управління та інших сферах суспільного життя.

Дисертаційна робота містить раніше не захищені наукові положення, отримані автором нові науково обґрунтовані результати в галузі науки державне управління. Оформлення дисертації та автореферату в цілому, з урахуванням зазначених вище зауважень, відповідає діючим нормативним документам.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що дисертаційна робота відповідає вимогам пункту 1.1 "Порядку присудження наукових ступенів", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор - Андрійчук Юрій Миколайович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 — механізми державного управління.

Офіційний опонент,

доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри соціології управління
Донецького державного університету
управління, м. Маріуполь

Особу і підпис Овчаренко Р.В.
засвіх Ректор Донецького
державного уні управління,



Овчаренко
С.Ф. Марова

