

Голові спеціалізованої вченої ради
К 41.863.01 Одеського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
проф. М. М. Іжі

В І Д Г У К

офіційного опонента Кучабського Олександра Георгійовича на дисертацію Герасимюка Костянтина Харитоновича на тему "Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду", подану до захисту в спеціалізовану вчену раду К 41.863.01 в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність обраної теми дисертації та її відповідність формулі наукової спеціальності. Дисертаційна робота присвячена одній з актуальних проблем науки і практики державного управління – оптимізації територіально-управлінської системи України в контексті європейського досвіду. Раціональна система територіальної організації влади є важливим чинником, що визначає результативність та ефективність державного управління територіальними системами. Доцільність реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні впливає з системних змін, які супроводжують євроінтеграційні устремління нашої держави. Забезпечення оптимізації територіально-управлінської системи України багато в чому обумовлює успішність цілої низки загальнонаціональних реформаційних процесів. Таким чином, актуальність обраного предмету дослідження є безсумнівною та науково перспективною.

Створення передумов для оптимізації територіально-управлінської системи відображена в низці політико-правових документів, зокрема в

Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", запропонованої Президентом України П. О. Порошенком.

В цілому дисертаційне дослідження відповідає наступним положенням паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління: інституціональні, економічні, соціальні, історичні та інші засади адміністративно-територіального устрою держави і регіонів; формування та реалізація державної політики у сферах державного, регіонального і галузевого управління та інших сферах суспільного життя; цільові, функціональні, організаційні та інші складові механізмів державного управління на центральному, регіональному, галузевому рівнях, в різних сферах суспільного життя; державне регулювання розвитку країни, регіону, галузі тощо.

Вартим уваги є відповідність дисертаційної роботи тематиці комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України "Державне управління та місцеве самоврядування" (ДР № 0199U002827). Зокрема слід відзначити його зв'язок з темами науково-дослідної роботи кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України "Механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень" (ДР-107U004692), "Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення політичної та адміністративної реформ" (ДР-107U004695) "Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади" (ДР 0115U001261), в яких дисертанту вдалося опрацювати напрями і механізми здійснення територіальних та адміністративних перетворень на регіональному рівні, а також відповідні європейські стандарти.

Доцільно погодитися з тим, що у відповідності до теми, мети та завдань дослідження в якості об'єкта дослідження обрано процеси упорядкування територіальної організації публічної влади, а предмета – оптимізацію

територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їхня достовірність і новизна.

Обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертаційній роботі, базується на узагальненні здобутків вітчизняних і зарубіжних учених з питань адміністративно-територіального устрою, зокрема, теорії державного управління, наукових розробок з проблематики територіальної організації публічної влади, досліджень в галузях права, географії, економіки, політології, а також оприлюдненням основних тез дисертації на науково-практичних конференціях і семінарах.

У своїй роботі К. Х. Герасимюк отримав висновки, що становлять наукову новизну та в сукупності вирішують важливе наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні та механізмів її впровадження. Зокрема, автором опрацьована та обґрунтована оптимальна модель територіальної основи публічної влади на трьох ієрархічних рівнях управління, розроблений покроковий план її запровадження, а також створена системи її супроводу.

У першому розділі дисертації "Теоретико-методологічні засади дослідження територіально-управлінської системи з позицій публічного управління та адміністрування" К. Х. Герасимюк спробував визначити ступінь дослідженості проблеми та її методологічну базу, обґрунтував вибір напрямів наукової розвідки та розглянув відповідні методологічні підходи. Це дало змогу вирішити два з визначених попередньо наукових завдань. По-перше, дисертант представив аналіз теоретико-методологічних засад публічної влади та її територіальної основи в аспекті науки державного управління, а по-друге – обґрунтував авторське бачення суті та структури поняття "оптимізація територіально-управлінської системи". У цьому контексті автору вдалося удосконалити змістовні характеристики низки наукових категорій, що дозволило запропонувати узгоджене визначення поняття "територіально-

управлінської системи України", а також обґрунтувати такі ключові поняття цього наукового дослідження, як "оптимальна територіально-управлінська система" та "державна політика оптимізації територіальної організації публічної влади".

Другий розділ "Європейські підходи до оптимізації територіально-управлінської системи" присвячений аналізу досвіду реформування територіальної основи публічної влади в державах Європи, з акцентом на визначення домінуючих тенденцій розвитку територіально-управлінських систем європейських держав. У цьому розділі автору вдалося реалізувати наукове завдання, пов'язане з визначенням особливостей європейських підходів щодо реформування територіально-управлінської системи та практику їх впровадження. Завдяки цьому К. Х. Герасимюк зміг удосконалити загальну характеристику європейських стандартів та підходів щодо реформування територіальної організації публічної влади та змісту проведення відповідних реформ у державах Європейського Союзу. Окрім цього заслуговує на увагу та подальше наукове обґрунтування тези автора про взаємне корелювання індексу децентралізації країн Європи з індексом економічного розвитку та демократії (с. 82). До безперечних заслуг дисертанта слід віднести також узагальнений аналіз правового механізму реформування адміністративно-територіального устрою держав Європи, який дозволяє у подальших наукових розробках здійснити спробу адаптації у вітчизняній практиці найбільш вдалих та дієвих інструментів регулювання проблем, пов'язаних з територіальною організацією влади (с. 95-98).

У третьому розділі "Механізми оптимізації територіально-управлінської системи України" були досліджені основні недоліки системи територіальної організації влади в Україні, розглянуто концептуальні документи та пропозиції щодо майбутнього реформування, а також здійснено розробку моделі територіально-управлінської системи в Україні, яку на погляд автора можна кваліфікувати, як оптимальну. У цьому розділі вдалося реалізувати три дослідницькі завдання і отримати відповідну наукову новизну. Зокрема, через

застосування багатofакторного міждисциплінарного підходу були визначені основні передумови та механізми реформування територіально-управлінської системи в Україні. Окрім цього, набули подальшого розвитку як характеристика інструментів реформування територіально-управлінської системи в Україні, так дослідження параметрів оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні тощо. У цілому належить позитивно оцінити обґрунтований автором метод зважених балів для оцінки оптимальності територіально-управлінської системи, а також його підхід до визначення конкретних ланок адміністративно-територіального устрою.

Вартим відзначення є запропонований та обґрунтований дисертантом кількісний показник "Пасажирообіг по бездоріжжю", який при бальній оцінці одиниць адміністративно-територіального поділу, покликаний враховувати з одного боку відстань автошляхів без твердого покриття, а з іншого – чисельність населення, що проживає в кожному з населених пунктів без дорожнього сполучення з твердим покриттям (с. 193-194).

Висновки та пропозиції, отримані за результатами дослідження, скеровано органам державної влади та місцевого самоврядування, навчальними закладами, що підтверджується відповідними довідками про впровадження.

Методологія дослідження. Достовірність результатів, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, базується на науковій методології, а також застосуванні сучасних прийомів проведення наукових досліджень в галузі державного управління, узагальненні статистичних даних та результатів математичних методів їх аналізу.

Методологічною основою дисертації стало поєднання низки загальнонаукових та спеціальних підходів і методів наукового пізнання. Так, основні елементи територіально-управлінської системи та мережа взаємозв'язків між складовими цієї системи обґрунтовано за допомогою системного підходу. З метою характеристики європейських та вітчизняних підходів щодо вирішення питань територіальної основи публічної влади на основі їх порівняння, зіставлення, протиставлення, а також через використання

контрастуючих, типологічних та інших інструментів дисертантом застосовано метод компаративного аналізу. Визначення авторської моделі оптимальної територіально-управлінської системи в Україні стало можливим завдяки використанню методу моделювання. Особливості розвитку територіальних чинників в умовах конкретних територіальних одиниць вдалося дослідити завдяки ситуативному методу. Аналіз становлення і розвитку територіальної основи публічної влади в Україні базувався на використанні історичного методу.

В цілому можна зробити висновок щодо відповідності обраної методології меті та завданням дисертаційного дослідження.

Оцінка змісту та оформлення дисертації. Зміст дисертації в цілому розкриває обрану тему та дозволяє простежити логіку дослідження у відповідній послідовності: тема – об'єкт – предмет – мета – завдання – структурний підрозділ – новизна – висновки – публікації. Робота написана в цілому грамотно, науковим стилем з використанням відповідного наукового апарату на достатньому теоретичному рівні. Структура дисертації та її оформлення повністю відповідають формальним вимогам. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 257 сторінок, у т.ч. основного тексту – 230 сторінок, містить 12 рисунків, 11 таблиць та 15 додатків. Список використаної літератури налічує 222 найменування.

Повнота викладу основних результатів дисертації. Дисертація виконана особисто автором, в ній не використовуються ідеї та розробки співавторів публікацій та інших науковців. Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені на 16 міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях; відображені у 24 наукових публікаціях, зокрема 5 – у наукових фахових виданнях України та 3-х публікаціях за кордоном. Наукові статті, опубліковані у фахових виданнях, достовірно та правильно відображають результати проведеного дослідження та не містять

положень і ідей співавторів та інших науковців. Варто підкреслити також ідентичність змісту автореферату основним положенням дисертації.

Зауваження щодо змісту дисертації. Незважаючи на достатньо високий науковий рівень дисертаційної роботи К. Х. Герасимюка, вважаємо за доцільне висловити низку критичних зауважень і звернути увагу на окремі судження дискусійного змісту.

1. Автор обґрунтовує і аналізує поняття "територіальний поділ", "територіальний устрій", "територіальна одиниця", "територіальний процес". Однак в запропонованому автором контексті, на нашу думку, доцільніше послуговуватися такими більш усталеними і традиційними в науці державного управління поняттями, як "адміністративно-територіальний поділ", "адміністративно-територіальний устрій", "адміністративно-територіальна одиниця", та "адміністративно-територіальний процес". Зрозуміло, що до цього дисертанта спонукав підхід, згідно якого пропонується розділяти "адміністративно-територіальну" та "муніципально-територіальну" сфери. Однак, у зв'язку з цим термінологічним експериментом у певному сенсі розмивається предметна складова – адже рецензоване дослідження відноситься виключно до управлінського (адміністративного) сегменту географічного простору, а інші його складові природньо залишаються поза увагою дослідника.

2. На нашу думку, К. Х. Герасимюк не приділяє належної уваги такому феномену як "адміністративно-територіальна організація", яку можна розглядати в одній площині з такими родовими поняттями, як "адміністративно-територіальний поділ" та "адміністративно-територіальний устрій". Це було б логічно, оскільки автор торкається проблематики "самоорганізації територіальних субсистем" та "територіальної організації держави" (с. 38), а також "територіальної організації" (с. 46), "територіальної організації публічної влади", чи "територіальної організації місцевого самоврядування".

3. На с. 48 під "оптимізацією" дисертант пропонує розуміти "не стільки досягнення найвищого рівня розвитку системи, як досягнення максимально допустимого значення ефективності, за умови стійкого і якісного режиму роботи системи". В цілому погоджуючись з таким розумінням оптимізації, дозволимо собі лише звернути увагу на деяку "статичність" у його можливому трактуванні. На практиці ефективність системи є категорією діалектичною, змінною. У цьому контексті, чи не доцільніше було б розглядати "оптимізацію" не лише як певний dokonаний результат, а як тривалий процес, що веде до реалізації бажаного результату? До слова, саме у такому контексті автор розглядає оптимізацію в подальшому (зокрема с. 51 і далі).

4. Автор досліджує досвід багатьох європейських держав, зокрема досить детально зосереджується на аналізі реформи адміністративно-територіального устрою Данії, Латвії, Італії, Великої Британії та ін. (с. 69 і далі) У цьому контексті, на нашу думку, в тексті дисертації бракує достатнього обґрунтування чому саме адміністративно-територіальні системи цих європейських держав мають для України першочергове значення, а також які саме аспекти адміністративно-територіального реформування в цих державах могли б бути використані на сучасному етапі трансформації адміністративно-територіальної системи України.

5. Під регіональною владою К. Х. Герасимюк розуміє лише різноманітні форми регіонального самоврядування (с. 32). Проте, на нашу думку, у державах з відсутністю самоврядування на регіональному рівні також присутня регіональна форма публічної влади, представлена відповідними деконцентрованими органами.

6. Дисертант стверджує, що визначаючи "основні елементи територіально-управлінської системи та мережу взаємозв'язків між складовими цієї системи" використав метод системного аналізу (с. 7). Однак, ознайомлення з характером здійсненого дослідження дає підстави стверджувати, що фактично автором застосовано не системний аналіз, а системний підхід, який характеризується дещо іншим інструментарієм. До

слова саме про застосування системного підходу неодноразово йдеться безпосередньо в тексті дисертації (с. 49 і далі).

7. К. Х. Герасимюк декларує застосування багатофакторного міждисциплінарного підходу, використаного для визначення основних передумов та механізмів реформування територіально-управлінської системи в Україні а також – формування її оптимальної моделі (с. 9). Однак при огляді методології дослідження про цей метод автор не згадує.

8. На нашу думку не достатньо місця дисертант приділив огляду літератури, зокрема це стосується питання критичного висвітлення роботи попередників. Натомість невинувато багато місця автор присвятив аналізу природи та обґрунтуванню поняття публічна влада, що не впливає з логіки та обраного предмету дослідження (с. 11-26).

9. Невдалим, з нашого погляду та з точки зору вітчизняної термінологічної традиції є авторське окреслення південної частини Одеської області, як Українське Придунав'є (с. 124). Більш прийнятними для згаданої території, на наше переконання, є назви Південна Бесарабія, або ж Буджак.

10. Оскільки автор детально описує механізм реалізації т. зв. "добровільного об'єднання територіальних громад" (с. 132-133), варто було б здійснити відповідний аналіз його практичної реалізації, зокрема в контексті неодноразових прикладів порушення задекларованих принципів добровільності при формуванні в Україні нових адміністративно-територіальних одиниць.

11. Бракує джерела для низки ілюстративних матеріалів (рис. 2.3., 2.4., 3.2., 3.3., 3.4. тощо), з чого важко зробити висновок, чи згадані ілюстрації почерпнуті автором з інших джерел, чи є власними розробками.

В дисертації також мають місце певні редакційні неточності та технічні помилки.

Загальний висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Наведені зауваження та дискусійні моменти носять здебільшого рекомендаційний характер і не знижують загальної високої оцінки наукового

дослідження Герасимюка Костянтина Харитоновича на тему "Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду", яке присвячене важливій, актуальній та своєчасно поставленій науковій проблемі у галузі механізмів державного управління. Подані у дисертації результати дослідження є актуальними, мають теоретичну і практичну цінність, робота виконана на достатньо високому науковому рівні. Виявлені закономірності, принципи, наукові підходи та методи у сфері державного управління підтверджують, що вихідна методологія дисертаційного дослідження правильна, всі поставлені завдання виконано, а мета досягнута. Робота є завершеним, самостійним науковим дослідженням, в якому розв'язане актуальне наукове завдання у галузі науки "Державне управління".

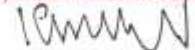
Дисертаційна робота є самостійним, цілісним, практично значимим і завершеним науковим дослідженням на актуальну тему, що містить низку теоретичних та практичних висновків і відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 № 567 (п. 11).

На основі зазначеного, вважаю, що Костянтин Харитонович Герасимюк заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент,
д. держ. упр., доц., завідувач кафедри
соціально-економічної географії та
туризму, професор Поморської академії
в Слупську (Республіка Польща)

KIEROWNIK
Zakładu Geografii
Społeczno-Ekonomicznej i Turystyki

dr hab. prof. nauk Aleksander Kuchabski



О. Г. Кучабський