

**Голові спеціалізованої вченої ради
К 41.863.01 Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України,
доктору політичних наук, професору,
М.М.Іжі**

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

доктора наук з державного управління, доцента, завідувача кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського Кравченка Сергія Олександровича на дисертаційну роботу Красіловської Зої Валеріївни на тему: «Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект», подану до захисту в спеціалізовану вчену раду К 41.863.01 у Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління

Актуальність теми дисертації, зв'язок з науковими програмами, темами. Розвиток суспільних відносин, нові реалії сьогодення та реформування національного законодавства у сфері управління вимагають застосування нових підходів для ефективного регулювання вирішення спорів у різних сферах суспільного життя. Судовий порядок вирішення спорів на практиці нерідко є недовірливим, оскільки суди є перевантаженими, провадження в багатьох справах часто навмисно затягуються на тривалий час, а послуги висококваліфікованих

юристів, як правило, недоступні для більшості громадян. Механізм примусового виконання рішень суду також часто не спрацьовує, особливо коли відповідач не бажає їх виконувати. У такій ситуації особливої актуальності набувають різні способи врегулювання спорів поза межами державного суду або так звані способи альтернативного вирішення спорів.

Останні зміни до ст. 124 Конституції України встановили, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, одним із яких є медіація. Це відкриває шлях до впровадження медіації в Україні, що є усталеною практикою у галузі публічного управління європейських країн. Разом з тим, у вітчизняних реаліях існує суттєва проблема відсутності ґрунтовної нормативно-правової бази регулювання медіації, внаслідок чого легальна можливість застосування її як альтернативного способу вирішення спорів є ускладненою. Це зумовлює потребу в науковій розробці теоретичних засад впровадження медіації з урахуванням відповідної зарубіжної практики в контексті перспектив її адаптації в Україні.

Таким чином, актуальність обраної здобувачем теми дослідження зумовлена як потребами державотворчої практики, так і недостатністю відповідних розробок у галузі державного управління в Україні.

Дисертаційна робота виконана в межах науково-дослідних робіт виконаних в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: «Розвиток лідерства в публічному управлінні та забезпечення ефективного використання ресурсного потенціалу регіону» (ДР0113U001786) та «Організаційно-правовий механізм удосконалення державного управління в контексті глобалізаційних процесів» (ДР0113U002541).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дисертації. Сформульовані у дисертаційній

роботі наукові положення, висновки та рекомендації ґрунтуються на теоретичних напрацюваннях науки державного управління, адекватному використанні комплексу наукових методів, а саме, логіко-семантичного, історичного, статистичного, порівняльного аналізу, теоретичного моделювання та ін. Автором опрацьовано досить значну кількість джерел, зокрема, наукові праці зарубіжних та українських фахівців у різних галузях знань, масив нормативно-правових актів за відповідним напрямом тощо. Дисертація також дістала ґрунтовної апробації на наукових та науково-практичних комунікативних заходах.

Дисертація має логічно вибудовану структуру, що сприяло розкриттю теми дослідження та виконанню поставлених завдань, що передбачали: розкриття особливостей конфліктів (спорів) у публічному управлінні, визначення основних способів вирішення публічно-правових спорів та проблеми їх застосування; узагальнення теоретичних засад медіації як альтернативного способу вирішення спорів та дослідження історичних передумов її виникнення; з'ясування сутності та видів альтернативних способів вирішення спорів і показати місце медіації в системі цих способів на сучасному етапі їх розвитку; аналіз нормативно-правових та організаційних засад альтернативних способів вирішення спорів у публічно-управлінській діяльності України; дослідження зарубіжного досвіду та визначення особливостей становлення медіації при врегулюванні конфліктів у системі публічного управління; визначення передумов та обґрунтування необхідності запровадження інституту медіації у публічно-управлінську практику України; розроблення концептуальної моделі медіації для врегулювання спорів у системі публічного управління України та надання рекомендацій щодо її запровадження.

На наш погляд, поставлені завдання були досягнуті, що дозволило в

цілому достатньою мірою розкрити визначений в роботі предмет дослідження та обґрунтувати наукові положення, висновки та рекомендації дисертації. У висновках до розділів відображені результати дослідження конкретних питань. Розділи роботи взаємопов'язані між собою. Найважливіші результати дослідження викладені у висновках дисертації, що в цілому відповідають поставленим завданням.

Достовірність та наукова новизна результатів дисертації. Достовірність наукових положень, висновків і науково-практичних рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується їх впровадженням у практичній діяльності органів державної влади та навчальних закладів, зокрема:

- під час розробки науково-методичного забезпечення управлінської діяльності Вінницької обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 20.10.2015 р. № 01.01-67/7072) та Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області (довідка про впровадження від 22.10.2015 р. № 2457/06-36/09);

- при розробці навчально-методичного забезпечення семінарів у Вінницькому обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій (довідка про впровадження від 19.10.2015 р. № 207).

Загальна наукова новизна дисертації полягає у тому, що автором теоретично обґрунтовано запровадження медіації як альтернативного державному судочинству підходу до врегулювання спорів та способи її імплементації у публічно-управлінську діяльність України. Автором висловлено переконливі аргументи щодо доцільності запровадження цього інституту у вітчизняну систему публічного управління, а саме, тривалість та дороговизна судових процесів, низький рівень виконання судових рішень, надмірна

формалізація адміністративних процедур, необхідність гармонізації вітчизняного законодавства у сфері публічного управління до кращих світових практик тощо (с. 24-27 дисертації). Здобувач слушно зазначає, що інститут медіації сприяє впровадженню принципів «good governance», зокрема, таких засад належного урядування як верховенство права, прозорість, орієнтація на консенсус, рівність та врахування інтересів, відповідальність, ефективність і результативність (с. 170 дисертації).

Найбільш значущим конкретним результатом дослідження, що має наукову новизну, слід вважати концептуальну модель інституту медіації в системі публічного управління України, що: базується на принципах доступності, добровільності, рівноправності сторін, конфіденційності, незалежності та неупередженості медіатора; визначає взаємовідносини між органами публічної влади, фізичними та юридичними особами, інститутами громадянського суспільства з приводу урегулювання публічно-правових спорів (додаток Е дисертації). Важливим внеском автора є визначення комплексу критеріїв допустимості укладення угод про медіацію із органом публічної влади (законність, суспільна прийнятність, правоздатність, спільне благо, відповідність компетенції, регламентація) (с. 155-156 дисертації). Здобувачем також доведено, що становлення та розвиток медіації у системі публічного управління має враховувати особливість суб'єкта – органу публічної влади, який діє від імені держави, в інтересах суспільства в межах наданих повноважень. Це знайшло відображення у концептуальній моделі інституту медіації шляхом визначення меж укладення відповідних угод.

Доцільно відзначити, що в дисертації ретельно проаналізовано досвід США та країн Європи щодо запровадження медіації у систему публічного управління, розкрито основні положення щодо організації медіації (незалежних медіаторів), статусу медіатора, процедури контролю якості та відповідальності

(с. 36-42, 134-138 дисертації). Узагальнення цього зарубіжного досвіду дозволило виділити типові моделі медіації, а саме:

- модель широкого і деталізованого правового регулювання медіації, метою якої є забезпечення вичерпної правової визначеності та сприяння розвитку інституту медіації;

- модель правової мінімалізації – характеризується мінімальним обсягом правових стимулів до застосування медіації, дає можливості для її розвитку та творчого процесу.

На основі кращих світових практик автором запропоновано засади підвищення ефективності публічного управління через запровадження інституту медіації, що передбачають реалізацію наявного інституційного механізму держави, сприяння розвитку та використання потенціалу саморегульованих інститутів громадянського суспільства.

У аспекті удосконалення понятійно-категоріального апарату щодо урегулювання спорів у публічному управлінні новизною дослідження є авторське визначення поняття «медіація у системі публічного управління», під якою розуміється альтернативний спосіб врегулювання публічно-правового спору стороною якого є орган публічної влади, за участю медіатора (нейтрального посередника), який передбачає структуровану процедуру досягнення взаємовигідного рішення сторонами спору у формі добровільної угоди між конфліктуючими сторонами (с. 159 дисертації).

Важливим науково-прикладним здобутком дисертації є визначення напрямів формування правової основи медіації в системі публічного управління України, що передбачають прийняття Закону України «Про медіацію», внесення змін в ст. 6 Закону України «Про третейські суди», а також до Кодексу адміністративного судочинства, Цивільно-процесуального кодексу, Господарсько-процесуального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу. Зокрема,

заслужують на увагу пропозиції здобувача щодо доцільності застосування технології медіації при врегулюванні конфліктів між громадою, органами публічної влади та бізнесом при прийнятті управлінських рішень на різних рівнях управління, наприклад, на рівні місцевих громад при вирішенні актуальних питань сьогодення (с. 161-169, 184-185 дисертації).

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях. Основні результати та положення дисертаційної роботи З.В. Красіловської викладені в 16 публікаціях, зокрема у 6 статтях у наукових фахових виданнях за галуззю науки «Державне управління», 2 статтях у виданні, що індексується наукометричними базами, 8 тезах у матеріалах міжнародного форуму, наукових та науково-практичних конференцій, що відповідає вимогам МОН України. Опубліковані роботи повною мірою розкривають зміст теми дослідження.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Детальне ознайомлення з дисертацією і авторефератом дозволяє зробити висновок щодо ідентичності автореферату і основних положень дисертації. Зміст автореферату, його структура відображають у повній мірі зміст та структуру дисертаційного дослідження. В авторефераті повністю розкрито мету та завдання дослідження, наукову новизну, апробацію основних наукових результатів та їх практичну цінність. Виклад отриманих результатів як в дисертації, так і в авторефераті, є логічним, що забезпечує повне розкриття змісту тексту та доступність його сприйняття. Автореферат за структурою і технічним оформленням відповідає встановленим стандартам.

Практичне значення дисертаційної роботи. Висновки та конкретні пропозиції, викладені в дисертаційній роботі, доцільно використовувати для практичного запровадження інституту медіації в системі публічного управління України при розробці та удосконаленні чинного законодавства з відповідних

питань. Крім того, результати дисертації можуть бути використані у системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців при розробці або вдосконаленні навчально-методичних комплексів навчальних дисциплін, тренінгових програм, зокрема, спеціальних дисциплін «Медіація у публічно-правових спорах», «Медіативні техніки у публічному управлінні».

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

В процесі аналізу дисертаційної роботи З.В.Красіловської виникли такі зауваження та побажання.

1. У п 1.1 дисертації для обґрунтування доцільності запровадження інституту медіації в Україні використовуються статистичні дані щодо надходження справ до місцевих адміністративних судів, що обмежені першим півріччям 2015 року. Виникає питання, наскільки коректно використовувати ці дещо застарілі дані, оскільки за останні 2 роки ситуація могла суттєво змінитися.

2. В огляді літератури за темою дисертації (пп. 1.2 та 1.3 дисертації) автор в основному аналізує праці з юридичних наук, суттєво меншу увагу приділяючи роботам з державного управління, зокрема, щодо взаємодії суспільства та державних інститутів, належного урядування тощо.

3. Одним із способів впровадження медіації у систему публічного управління в Україні здобувач визначає медіацію при врегулюванні конфліктів між громадою, органами публічної влади та бізнесом при прийнятті управлінських рішень на різних рівнях управління (с. 176 дисертації). Однак, доцільно було би приділити спеціальну увагу механізму здійснення медіації для таких випадків.

4. Важливі рекомендації здобувача стосується прийняття Закону України «Про медіацію», що визначатиме організаційно-правові засади її здійснення (с. 161 дисертації). Разом з тим, автор чітко не розкриває, в чому полягає науково-

практична новизна цих рекомендацій порівняно з існуючими вітчизняними законопроектами, наприклад, проектом від 17.12.2015 р. № 3665.

5. Згідно з розробленою в дисертації концептуальною моделлю, медіація у системі публічного управління має базуватися на принципах доступності, добровільності, рівноправності сторін, конфіденційності, незалежності та неупередженості медіатора (с. 175 дисертації). Проте зміст цих принципів та їх наукова новизна не розкриваються.

Висловлені зауваження мають дискусійний та рекомендаційний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони не знижують наукової і практичної цінності отриманих результатів, а окреслюють напрями подальших наукових розробок.

Загальний висновок. Дисертаційна робота є цілісним, самостійним, завершеним науковим дослідженням. Вона виконана на належному теоретико-методологічному рівні, відзначається науковою новизною та суттєвим значенням для практики державного управління. Дисертація відповідає паспорту спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління, а саме напрямам «взаємовідносини держави та суспільства, державної влади з політичними партіями, об'єднаннями й організаціями громадян», «конституційно-правові засади державного управління». Отримані у роботі наукові результати в сукупності вирішують важливе наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні нового підходу до врегулювання спорів у системі публічного управління України шляхом запровадження інституту медіації.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованості, наукової та практичної цінності здобутих результатів кандидатська дисертація «Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект» відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України і «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою

10

Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Красіловська Зоя Валеріївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

Офіційний опонент

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Таврійського національного
університету імені В.І.Вернадського



С.О.Кравченко

Підпис С.О.Кравченка засвідчую:

Вчений секретар
Таврійського національного
університету імені В.І.Вернадського,
кандидат економічних наук, доцент



Г.П.Горбань

«12» Квітень 2017 р.