

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

ВІДГУК

офіційного опонента Ворони Петра Васильовича на дисертацію Войновського Миколи Миколайовича на тему "Посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків", подану на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування

Актуальність обраної теми дисертації та її відповідність формулі наукової спеціальності.

Оновлення підходів до управління житловим фондом України зумовлено низкою проблем, які накопичувалися протягом останніх десятиріч у житловій сфері. Нерозвиненість конкуренції на ринку послуг з управління житловим фондом і пов'язана з нею монополізація попиту та пропозиції на послуги з управління житловим фондом зумовили загострення проблем у сфері утримання та управління житлом. Їх подолання на сучасному етапі системних трансформаційних перетворень стало одним із надскладних і водночас важливих завдань держави щодо створення належних умов життєдіяльності для своїх громадян. Процеси приватизації житла, ліквідації централізованої системи його розподілу, спроби створення умов для формування конкурентного середовища на ринку послуг з управління житловим фондом та розширення кола його учасників призвели до кардинальних змін в інституційній організації ринку послуг. Однак негативні тенденції щодо неналежного утримання житлового фонду позначаються на доступності та якості житлово-комунальних послуг, які є визначальними факторами якості і рівня життя населення.

Протягом останніх років спостерігалися спроби держави провести широкомасштабну реформу в житлово-комунальному господарстві, що

підтверджується в затверджених Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” та щорічних планах діяльності Уряду. Визначальною в упровадженні реформи в житловій сфері є Угода про Асоціацію України з ЄС, яка передбачає не лише зобов’язання нашої держави наблизити законодавство до вимог ЄС, запровадити європейські підходи в організації публічного управління, а й формування спільних цінностей та належних умов для життя людей, що передовсім забезпечується отриманням послуг із життєзабезпечення.

Але через низку стримуючих факторів, зокрема недофінансування державних програм, недостатню інформаційну кампанію щодо реформи як з боку держави, так і з боку органів місцевого самоврядування, низький рівень усвідомлення своїх прав та обов’язків співвласниками багатоквартирних будинків, а також відсутність повноцінного ринку послуг з утримання житлового фонду, не вдалося досягти очікуваних результатів.

Сучасний стан ринку послуг з управління житловим фондом свідчить про наявність низки проблемних питань щодо управління спільною власністю, що потребують негайного вирішення для забезпечення належних умов проживання мешканців та поліпшення стану житлового фонду в цілому. Попри високий рівень приватизації квартир, що становить 98%, у більшості багатоквартирних будинків відсутній ефективний організований власник житла, а управління здійснюється органами місцевого самоврядування через комунальні підприємства, які об’єктивно не зацікавлені в належному утриманні чужого майна. Переважна більшість власників приватизованих житлових та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку не усвідомлює своїх прав на майно, що перебуває у спільній сумісній власності співвласників, досить тривалий час не мала механізмів реалізації своїх прав, і як результат – відсутність клієнта на ринку, який здатний обирати і контролювати надання цих послуг. Така ситуація призвела до погіршення стану житлового фонду, що зумовлено наявною монополізацією попиту та пропозиції на послуги з управління, а також не сприяє становленню інституту

професійних управителів і відповідно задоволення потреб споживачів в отриманні якісних послуг з управління житлом.

Відсутність до 2015 р. механізмів прийняття управлінських рішень співвласниками багатоквартирного будинку та право вибору способу і форми управління будинком не давало змоги ефективно ним управляти. Це призвело до відсутності належного контролю за якістю житлово-комунальних послуг з боку безпосередніх споживачів, що створило перепони формуванню у співвласників багатоквартирних будинків поняття “спільних інтересів” для поліпшення умов проживання, а також спричинило низку проблемних питань.

Формування державою нових законодавчих “правил гри” на ринку послуг управління житловим фондом дало імпульс для стрімкого збільшення кількості ОСББ. Поступово в усвідомленні мешканців ОСББ стають елементом системи прийняття управлінських рішень, носіями певних владних функцій.

У цілому дисертаційне дослідження відповідає таким положенням паспорту спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування: місцеве самоврядування як фактор волевиявлення та самоорганізації населення в державі та громадянському суспільстві; державна політика і місцеве самоврядування; реалізація прав громадян через місцеве самоврядування; гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб; система місцевого самоврядування як функціональний, структурний та організаційний механізми управління суспільством; система та структура місцевого самоврядування: цілі, завдання, функції, повноваження, статуси, формування та організація діяльності її складових; закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування, основні підходи до реформування; функції, структури, моделі, форми, методи і процедури діяльності органів місцевого самоврядування; взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади; забезпечення правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

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 її зв'язок з темами науково-дослідної роботи кафедри регіональної політики і публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентові України «Розробка концептуальних засад реформування системи регіонального управління» (ДР-107U004692), «Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством» (ДР-107U004695), кафедри законодавства і права «Пріоритети стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області» (ДР-107U004695), в яких автор як виконавець опрацював питання функціонування ОСББ у системі місцевого самоврядування та питання реформування ЖКГ як напрямок державної політики сучасної України на регіональному рівні

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 місцевого самоврядування.

У своїй роботі М.М. Войновський отримав висновки, що становлять наукову новизну та в сукупності вирішують важливе наукове завдання, що полягає у виробленні оптимальної моделі функціонування ОСББ у системі місцевого самоврядування як чинник забезпечення його інституційної спроможності. Зокрема, підхід автора, що був у підсумку доведений, базується на припущенні, відповідно до якого, якщо ОСББ ґрунтуються на самоорганізації соціальної спільноти локального рівня, вирішують питання місцевого значення та виконують делеговані повноваження, то вони можуть бути визначені в якості елемента системи місцевого самоврядування, що підсилює його інституційну спроможність.

У *першому розділі* дисертації «Теоретико-методологічні засади дослідження обслуговування житлового фонду на основі самоорганізації жителів» М.М. Войновський 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 дослідив особливості застосування системного та інституціонального підходу до місцевого самоврядування, а по-друге – вивчити ретроспективні та компаративні аспекти обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців будинків.

Привертає на увагу вірне розуміння автором сутності методів системного підходу, де головний його висновок полягає в тому, що для адекватного описання системи треба починати не з виділення її частин (аналізу), а з пошуку тієї більш великої системи, частиною якої слід вважати систему, що розглядається (синтезу). Після цього спочатку розглядається поведінка або властивості цієї більш великої системи, а вже потім – місце об'єкту, що розглядається по його ролі або функцій у цій системі. Поділ ж об'єкту на частини (аналіз) в цьому випадку стає допоміжним засобом, що дозволяє скласти більш повне уявлення про об'єкт.

На фоні визначення ОСББ як системи взаємодії людей з приводу впорядкування умов свого спільного життя автор правильно констатує, що зведення ОСББ лише до впорядкування умов спільного життя є однобічним й на цій підставі неприйнятним для системного підходу. Тому автор звертає увагу та традиційне розуміння місцевого самоврядування як союзу жителів всього поселення. В даному випадку органи місцевого самоврядування та територіальна громада розглядаються не як суб'єкт та об'єкт управління, що протистоять один одному, а як частини єдиної самоврядної системи. Від так, інститут місцевого самоврядування виявляється самоврядуванням громади у цілому, а ОСББ – самоврядуванням мешканців окремого багатоквартирного житлового дома. Це означатиме, що головна функція ОСББ – задоволення однієї з фундаментальних громадських потреб, до яких належить управління. За цією ознакою ОСББ можна вважати одним з соціальних інститутів. Від так, ОСББ можна спів ставляти з місцевим самоврядуванням як соціальним

інститутом, причому виявляється, що перше виконує частину функцій другого щодо здійсненню самоврядування суспільства як соціальної самоврядної системи.

Другий розділ «Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку як елемент системи місцевого самоврядування» присвячений аналізу організаційної моделі ОСББ у системі публічної влади міських поселень. У цьому розділі автору вдалося реалізувати наукові завдання, пов'язані, по-перше, із визначенням місця ОСББ у системі місцевого самоврядування та, по-друге, із аналізом механізмів вирішення ОСББ питань місцевого значення.

На підставі зробленого аналізу сутті «питань місцевого значення» автор робить вагомий висновок про те, що ОСББ вирішують певну частину питань місцевого значення, а саме: питання з управління багатоквартирним будинком, забезпечення сприятливих і безпечних умов проживання громадян, забезпечення потреб населення в житлово-комунальних, комунально-побутових послугах, інші питання ЖКГ. Саме тому доцільно розглядати ОСББ як один з елементів системи місцевого самоврядування.

Автор доводить в розділі також висновок про те, що в межах багатоквартирного будинку формується спільнота співмешканців та співвласників, яка володіє власною соціальною самоідентифікацією, власними спільними інтересами, утворює об'єкти спільної власності, формує різноманітні механізми самоорганізації тощо. За умов розвитку системи публічного управління зазначене з необхідністю викликає формування на рівні багатоквартирного будинку системи владарювання, однією з форм якої можна визначити ОСББ.

На погляд дисертанта, механізм функціонування ОСББ ґрунтується на сполученні елементів безпосередньої та представницької демократії і розподілу влад, що є характерним для механізму публічного управління. Загальні збори та опитування мешканців є чинником розвитку прямої демократії в діяльності ОСББ, яка тут є більш посиленою, у порівнянні з більш високими рівнями врядування (місцевим самоврядуванням, державним управлінням). Збори

представників є виявом представницької форми демократії на рівні ОСББ. Виконавчий механізм ОСББ уособлений правлінням та головою правління, а контрольний – ревізійною комісією. Спільні інтереси кількох ОСББ можуть вирішуватися через асоціації ОСББ. Інституційна модель ОСББ, механізми та інструменти функціонування зазначеної моделі, дозволило автору також характеризувати її як публічну.

У *третьому розділі* «Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку у механізмі здійснення місцевого самоврядування» вирішені такі наукові завдання: а) визначити основні механізми взаємовідносин ОСББ з іншими суб'єктами місцевого самоврядування, у тому числі з органами самоорганізації населення (ОСН); б) сформулювати оптимальну організаційну модель функціонування ОСББ як елемента системи місцевого самоврядування; в) виробити пропозиції щодо вдосконалення механізмів функціонування ОСББ у вирішенні питань місцевого значення.

Автор доводить, що в інституційному механізмі функціонування ОСББ існує велика кількість форм та напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСББ, що поділяються на економічні та неекономічні. Економічні форми полягають у фінансовій підтримці ОСББ органами місцевого самоврядування при проведенні капітального ремонту багатоквартирних будинків, надання податкових пільг та субсидій, залучення ОСББ до різного-роду конкурсів з надання фінансової підтримки. До неекономічних форм належить надання організаційної, методичної, консультаційної допомоги ОСББ з боку органів місцевого самоврядування, навчання кадрів ОСББ, делегування повноважень ОСББ, залучення представників ОСББ до процесів прийняття рішень органами місцевого самоврядування тощо.

Дослідження природи ОСН дозволило автору обґрунтувати, що функціонування ОСББ багато в чому тотожне діяльності органів самоорганізації населення, а також іншими формами самоорганізації громадян

в питаннях ЖКГ (наприклад, громадськими інспекторами). У цьому зв'язку досить вдалою є порівняльна таблиця ОСББ та ОСН (табл. 3.2 на стор. 182).

Аналіз інструментів публічного менеджменту дозволив автору довести, що основними чинниками розвитку ОСББ є розвиток технологій прийняття та реалізації управлінських рішень, у першу чергу задля широкої участі жителів у прийнятті рішень (регламентація діяльності органів та процедур прийняття рішень); організаційно-структурних інструментів (створення нових організаційних структур), інструментів розвитку технологій надання послуг (стандартизація послуг, сертифікація послуг за системою управління якістю), інструменти фінансової підтримки розвитку ОСББ (формування спеціальних фондів), інструменти розвитку персоналу, інструменти внутрішніх та зовнішніх комунікацій, інструменти впровадження інновацій.

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

Наукова новизна результатів дослідження

У дисертаційній роботі обґрунтований новий підхід до дослідження ОСББ, пов'язаний з аналізом системно-муніципальної природи даного інституту, дослідженням ОСББ як механізму безпосереднього здійснення населенням функцій місцевого самоврядування. *Вперше* на основі комплексного аналізу питань, які вирішуються ОСББ у сфері ЖКГ доведено, що ОСББ є елементом системи місцевого самоврядування відносно яких повинні застосовуватися механізми публічного управління та адміністрування; через застосування багатофакторного підходу визначені основні механізми функціонування ОСББ в Україні, що забезпечило формування оптимальної організаційної моделі обслуговування житла на основі самоорганізації його власників; із застосуванням системної методології визначені механізми, інструменти та форми взаємовідносин між ОСББ та іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування.

Удосконалено змістовні характеристики ОСББ та інших форм обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців, що дозволило поширити на них характеристики суб'єктів публічного управління та адміністрування; загальну характеристику державної житлової та житлово-комунальної політики та змісту реформи ЖКГ, як одного з напрямів публічної політики та частини системних реформ спрямованих на оновлення врядування в Україні та наближення її до європейських стандартів; розуміння статусу ОСН у порівнянні із ОСББ, що унеможливило змішування двох інституцій, яке зустрічається у літературі.

Набули подальшого розвитку характеристика додаткових організаційних механізмів самоорганізації жителів в сфері ЖКГ, у тому числі ЖБК, громадських інспекторів у сфері благоустрою тощо та запропоновані способи підвищення їх ефективності в процесі вирішення питань місцевого значення; дослідження параметрів оптимальної моделі обслуговування житлового фонду на основі ОСББ, що дозволило визначити конкретні пропозиції щодо вдосконалення діючого законодавства та відповідних механізмів управління

Винесені на захист положення наукової новизни є обґрунтованими, базуються на фундаментальних положеннях науки державного управління і узагальненні результатів досліджень вітчизняних та зарубіжних учених. Отримані автором результати мають важливе значення для поглиблення теоретичних засад інституційної природи місцевого самоврядування та мають практичне значення щодо вдосконалення ОСББ в його структурі.

Достовірність дослідження, повнота відображення висновків і пропозицій в опублікованих працях

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 тощо.

Методологічною основою дисертації стало поєднання низки загальнонаукових та спеціальних підходів і методів наукового пізнання. Так,

основні елементи системи місцевого самоврядування та мережа взаємозв'язків поміж складовими цієї системи обґрунтовано за допомогою системного підходу. Використання методу компаративного аналізу дозволило порівняти, зіставити, протиставити різноманітні підходи обслуговування житлового фонду на основі самоорганізації мешканців, а також використати контрастуючи, типологічні та інші інструменти порівняння. Метод моделювання дав автору змогу визначити оптимальну організаційну модель функціонування ОСМД в Україні, а за допомогою ситуативного методу було враховано особливості розвитку ОСББ в умовах конкретних поселень. Історичний метод дозволив дослідити процес становлення і розвитку системи обслуговування житлового фонду на основі самоорганізації мешканців. Емпіричною основою дослідження стали нормативно-правові документи, що регулюють процеси розвитку ОСББ в Україні та за кордоном, статистична інформація, матеріали моніторингу ЗМІ, а також особисті спостереження автора щодо процесів функціонування ОСББ.

Дисертація виконана особисто автором, в ній не використовуються ідеї та розробки співавторів публікацій та інших науковців. Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені на 17 міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях; відображені у 23 наукових публікаціях, зокрема 5 – у наукових фахових виданнях України та 2-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. Опубліковані праці написані на високому науковому рівні та відповідають встановленим вимогам.

Оцінка ідентичності змісту реферату і основних положень 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.

Варто підкреслити також ідентичність змісту автореферату основним положенням дисертації.

Зауваження і дискусійні положення щодо змісту дисертаційної роботи.

Незважаючи на достатньо високий науковий рівень дисертаційної роботи М.М. Войновського, вважаємо за доцільне висловити низку критичних зауважень і звернути увагу на окремі судження дискусійного змісту.

1. Дисертант стверджує, що визначаючи основні елементи системи місцевого самоврядування та мережу взаємозв'язків між складовими цієї системи використав метод системного аналізу. 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.

2. Автор досліджує досвід багатьох держав, зокрема досить детально зосереджується на аналізі системи обслуговування житлово-комунального фонду на основі самоорганізації мешканців у ФРН, США, Казахстані, Республіці Білорусь тощо. У цьому контексті, на нашу думку, в тексті дисертації бракує достатнього обґрунтування чому саме досвід зазначених країн мають для України першочергове значення, а також які саме аспекти реформування житлово-комунальної сфери в цих державах могли б бути використані на сучасному етапі трансформації відповідної системи в Україні.

3. Ґрунтовно досліджуючи в роботі напрями, форми та механізми взаємодії між ОСББ та органами місцевого самоврядування автор не аналізує взаємодію між ОСББ та державними, комунальними та приватними підприємствами, що надають послуги у сфері ЖКГ, наприклад підприємствами з тепло-, енерго-, водозабезпечення та водовідведення, вивозу сміття тощо.

4. В роботі не приділено уваги такій сфері взаємовідносин поміж ОСББ та органами публічної влади як реалізації державних та муніципальних програм у сфері енергозбереження.

5. В якості джерел дослідження варто було б проаналізувати багату судову практику з питань функціонування ОСББ за Єдиним державним реєстром судових рішень, яка, власно, фіксує основні проблемні ситуації функціонування ОСББ.

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

Загальна оцінка дисертаційної роботи

Наведені зауваження та дискусійні моменти носять здебільшого рекомендаційний характер і не знижують загальної високої оцінки наукового дослідження Войновського Миколи Миколайовича на тему "Посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків", яке присвячене важливій, актуальній та своєчасно поставленій науковій проблемі у галузі місцевого самоврядування. 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 Микола Миколайович Войновський заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування.

Офіційний опонент,
д. держ. упр., професор, перший проректор
Інституту підвищення кваліфікації
державної служби зайнятості,
депутат Полтавської обласної ради

Підпис _____ засвідчую
начальник відділу кадрів
П.В. Ворона

