

Голові спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01  
Харківського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові  
України  
д. держ. упр., професору  
**Кармишеву Д.В.**

## **ВІДГУК**

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, доцента ДЕГТЯРЬОВОЇ Ії Олександрівни на дисертацію Барановської Тетяни Миколаївни за темою «Державна політика розвитку територіальних громад в Україні», представлену до захисту у спеціалізовану вчену раду Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

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

За сучасних умов необхідність формування і реалізації державної політики щодо розвитку територіальних громад зумовлена низкою чинників. По-перше, розвиток місцевого самоврядування є найкращим свідченням демократичних перетворень у державі, а участь у ньому територіальних громад – системного розвитку місцевого самоврядування; по-друге, курс на децентралізацію влади, активно розпочатий нашою державою кілька років тому, потребує перегляду підходів держави до створення умов для надання громадянам більшості публічних послуг саме на рівні територіальних громад; по-третє, від розвитку територіальних громад залежить якість розвитку усієї держави. Зазначене підтверджує необхідність удосконалення теоретичних положень і розробки науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо впливу держави на розвиток територіальних громад за допомогою відповідних механізмів.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню ролі держави у розвитку місцевого самоврядування, належної наукової розробки не отримали питання впливу, форм та механізмів державного управління на розвиток територіальних громад в Україні. Відтак, з'ясування сутності державної політики розвитку територіальних громад, упорядкування відповідних завдань на різних рівнях державного управління, визначення та вдосконалення конкретних механізмів, спрямованих на розвиток територіальних громад потребують подальшої ґрунтовної концептуальної розробки.

Отже, актуальність обраної Т.М. Барановською теми дослідження обумовлена як потребами державотворчої практики, так і відсутністю достатньої кількості наукових розробок за відповідним напрямом.

Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України «Управління проектами регіонального розвитку», як складових комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування», де особистий внесок здобувача полягає в узагальненні зарубіжного досвіду забезпечення розвитку територіальних громад та формулюванні пропозицій щодо можливостей його запровадження в Україні.

## **2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність.**

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, загалом відповідають вимогам щодо такого виду досліджень. Цьому сприяв ретельний аналіз значних обсягів наукових, нормативно-правових та інформаційних джерел за темою дослідження, застосування сучасного дослідницького інструментарію у ході його проведення.

Так, у роботі використано досить широку джерельну базу (список використаних джерел включає 257 найменувань, у тому числі іноземними мовами – 40), дисертант аргументовано і коректно використовує праці вітчизняних і зарубіжних дослідників для порівняльного аналізу, рекомендацій та висновків.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації Т.М. Барановської базується на використанні фундаментальних положень теорії державного управління, у тому числі щодо організації та забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Варто відзначити послідовність і логічність викладення матеріалу, відповідність наукових доробок визначеній в дисертації меті та основним завданням дослідження.

Одержані в дисертації наукові результати характеризуються науковою новизною. Запропоновані автором підходи та практичні рекомендації можуть бути використані в науково-дослідній і викладацькій роботі при підготовці лекційних курсів та семінарських занять із відповідних питань державного управління та місцевого самоврядування, а також у практичній діяльності органів публічної влади, яка стосується формування і реалізації політики розвитку місцевого самоврядування і його суб'єктів.

Логічною є структура дисертації. У першому розділі дисертації автором проаналізовано теорії походження місцевого самоврядування (с. 12–19); підходи до визначення понять «держава», «місьцеве самоврядування», у тому числі й через призму аналізу положень Європейської Хартії про місьцеве самоврядування (с. 18–20); вивчені напрацювання українських та зарубіжних науковців стосовно визначення змісту та ключових структурних характеристик поняття «територіальна громада», обґрунтована теза про те, що територіальна громада має виступати головним об'єктом державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування (с. 21–27).

Також у рамках першого розділу дисертанткою визначено теоретичне підґрунтя державної політики розвитку територіальних громад, зокрема

виокремлено сім основних підходів до аналізу суспільної взаємодії та наведено напрями відповідної державної політики (с. 27–46). Окремий підрозділ у рамках першого розділу присвячено з'ясуванню сутності та змісту поняття «державна політика», зроблений огляд основних теоретичних підходів до вивчення державної політики, та розуміння «державної політики розвитку місцевого самоврядування» серед науковців (с. 46–49); удосконалено визначення поняття «державна політика розвитку територіальних громад» (с. 50); проаналізовано підходи до розуміння поняття «розвиток громади» (с. 51–53); обґрунтовано роль соціального капіталу для розвитку соціальної громади поряд із визначенням шести інших основних видів капіталу громади (с. 53-56); визначено періодизацію процесу формування та реалізації державної політики щодо розвитку територіальних громад в Україні (с. 60-66).

У рамках другого розділу автором здійснений комплексний аналіз організаційно-правових засад формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад у незалежній Україні (с. 72-90), у тому числі визначені проблемні питання (недосконалості, прогалини та колізії у правовому регулюванні), пов'язані з процесами добровільного об'єднання територіальних громад та висловлені пропозиції щодо можливих кроків їх вирішення у рамках правового поля (с. 86-90). Також у другому розділі здійснено узагальнення зарубіжного досвіду у сфері розвитку територіальних громад (с. 92-110) та проаналізовано особливості реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні за допомогою соціологічного дослідження щодо стану та перспектив державної політики розвитку територіальних громад в Україні (с. 110-133).

У третьому розділі дисертанткою визначено концептуальні засади моделі розвитку громади для вироблення відповідної державної політики (с. 137-147) та запропоновано п'ять напрямів удосконалення правового механізму державної політики розвитку територіальних громад (с. 147-154). Також у третьому розділі автором дослідження запропоновано чинники, що впливають на розвиток місцевого соціального капіталу та удосконалено теоретичне обґрунтування

механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад шляхом доповнення такого механізму технологією розвитку соціального капіталу (с. 154-169). В останньому підрозділі третього розділу авторкою запропонована методика оцінювання активів територіальних громад, у тому числі їх складової – соціального капіталу (с. 170-189).

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації органічно випливають з аналізу значного обсягу даних та є обґрунтованими.

### **3. Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях.**

Достовірність наукових результатів, висновків і рекомендацій базуються на узагальненні поглядів та ідей провідних вітчизняних і зарубіжних учених, використанні системи загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. У роботі для цього також використано значний масив статистичних матеріалів, результатів емпіричних досліджень.

Результати дослідження пройшли апробацію на науково-практичних конференціях та впроваджені у практичну діяльність органів публічної влади.

Результати дослідження висвітлені у наукових працях, вісім із яких опубліковано у фахових виданнях з державного управління, одна – в закордонному виданні.

Наукова новизна полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

*Уперше автором* обґрунтовано концептуальні засади партисипативної моделі розвитку територіальної громади як складової механізму формування та реалізації відповідної державної політики (с. 137- 147).

У дисертації Т.М. Барановською удосконалено теоретичні положення щодо механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад; на відміну від підходів, що існують,

запропоновано доповнити такий механізм технологією розвитку соціального капіталу територіальної громади (с. 164 – 169).

Також у роботі в рамках запропонованої методики оцінювання активів територіальних громад, удосконалено методику оцінювання соціального капіталу територіальних громад, а саме в частині застосування методу експертних оцінок та обґрунтування системи якісних показників оцінювання кожної з його складових (с. 170 – 188).

Понятійно-категорійний апарат у галузі науки державного управління дістав подальшого розвитку завдяки уточнення дисертанткою змісту понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада», «державна політика розвитку територіальних громад», (с. 46 – 50);

Автором дослідження здійснено періодизацію процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні, в основу якої покладено такий критерій, як функціональна спрямованість державної політики розвитку територіальних громад (с. 60 – 66);

У роботі запропоновано п'ять напрямів удосконалення правового механізму державної політики розвитку територіальних громад, у тому числі визначені ключові положення пропонованого Закону України «Про територіальні громади» (с. 149 – 151).

**4. Основний науковий результат дисертаційної роботи** полягає у вирішенні важливого для державного управління науково-прикладного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробленні практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні в сучасних умовах.

#### **5. Практичне значення і впровадження результатів дослідження.**

Практична цінність одержаних результатів обумовлена їх прикладним характером, наявністю рекомендацій щодо використання в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що засвідчено

відповідними довідками. Значущість результатів дослідження полягає в тому, що вони створюють теоретичну та методичну базу для практичного вдосконалення комплексу науково-теоретичних підходів та механізмів щодо державного управління розвитком територіальних громад в Україні. Теоретичні положення дисертації становлять інтерес також для проведення подальших наукових досліджень за цією проблематикою і використання в навчальному процесі.

#### **6. Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.**

Оформлення дисертації та автореферату виконано згідно з чинними вимогами та не викликають зауважень.

Зміст автореферату достатньою мірою відображає положення дисертаційного дослідження.

Дисертаційна робота відповідає паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління, зокрема таким його напрямом: організаційний, правовий, ресурсний та інші види механізмів державного управління; формування та реалізація державної політики у сферах державного, регіонального і галузевого управління та інших сферах суспільного життя.

#### **7. Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.**

Незважаючи на те, що дисертаційне дослідження проведено в цілому на належному науково-теоретичному рівні, окремі його положення є дискусійними та потребують уточнень і аргументації.

1. Так, насамперед, потребує уточнення взяте за основу поняття «територіальна громада», яку пропонується розуміти як складну «кумулятивну» форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території, що об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний

зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо) (с. 23 дисертаційної роботи).

Дане поняття не враховує, по-перше, адміністративно-територіальний поділ держави. Так, користуючись авторським критерієм «певна територія», можна припустити наявність територіальної громади на території, межі якої не збігаються з межами відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Також, по-друге, у понятті не йдеться про суб'єктність територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення, що закріплено на рівні Конституції України і є важливим у контексті даного дослідження.

Відповідно, дане поняття вплинуло й на авторське поняття – «державна політика розвитку територіальних громад» (с. 50). Відповідно, у даному понятті не йдеться про посилення самоврядної ролі територіальної громади (суб'єктності). Крім того, видається недоцільним стверджувати про стабільну й ефективну діяльність суспільних і політичних інститутів, тобто ідеалізувати політичний вплив.

2. На с. 92 автор пропонує утворення єдиного органу державної підтримки місцевого самоврядування, наприклад, міністерства чи державного комітету. Водночас слід зауважити, що в дисертації недостатньо аргументована ця пропозиція.

3. Хоча в дисертації, зокрема підрозділі 2.2, узагальнено й проаналізовано закордонний досвід, однак пропозицій щодо його використання в Україні наведено недостатньо.

4. На с. 147-148 автор, характеризуючи проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», наголошує на необхідності зміни організації влади в АРК та м. Севастополь. Хотілося б почути думку автора щодо реальності таких змін та їх перспектив.

5. Є дискусійні положення у науковому результаті, що ідентифікований здобувачкою як уперше здобутий – «концептуальні засади партисипативної моделі розвитку територіальної громади як складової механізму формування та реалізації відповідної державної політики, виходячи з її конкурентних



переваг та резервів для такого розвитку та здобутків зарубіжних країн, з визначенням основних компонентів, що передбачає чітке нормативно-правове та організаційне забезпечення громад рівними можливостями, створення умов для формування в громадах (перш за все – об'єднаних) центрів зростання через встановлення й використання активів громади (людських, соціальних, фінансово-економічних, матеріально-інфраструктурних, природних та ін.), розширення міжмуніципального співробітництва, посилення впливу громад на свій розвиток (активну громадську участь) тощо» (с. 7).

Так, маємо дві суперечності у цьому понятті: 1) модель розвитку територіальної громади не може бути складовою механізму реалізації відповідної державної політики, адже ця модель скоріше слугує методологічним інструментом для її розроблення, а не реалізації; 2) у понятті йдеться про забезпечення громад рівними можливостями й водночас наголошується на пріоритетному створенні умов для формування центрів зростання в об'єднаних громадах, що нівелює попереднє положення про рівність територіальних громад.

6. До методики оцінювання соціального капіталу територіальних громад (с. 8), доцільно було б додати критерії щодо оцінювання якості соціальних зв'язків, адже вони є ключовими для формування і реалізації соціального капіталу.

7. Оскільки метою дослідження передбачено розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні, варто було б цим рекомендаціям присвятити окремий висновок з чітко визначеними органами державної влади та їх доцільними діями.

Разом із тим, наведені зауваження не впливають на загальну високу оцінку виконаного дослідження. Дискусійні положення переважно впливають із складності і багатогранності досліджуваної теми й окреслюють можливі перспективні напрями подальшої наукової роботи у межах даної проблематики.

## Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку присудження наукових ступенів

Дисертаційна робота Барановської Тетяни Миколаївни за темою «Державна політика розвитку територіальних громад в Україні» є завершеним науковим дослідженням на актуальну тему, виконаним автором самостійно. Вона містить теоретико-методологічні розробки та пропозиції щодо удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні, які відповідають положенням паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління.

Виконана дисертаційна робота відповідає вимогам п. 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор, Тетяна Миколаївна Барановська, 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,  
професор кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

**І.О.Дегтярьова**

17 березня 2017 р.

Учений секретар  
Національної академії державного управління  
при Президентові України,  
доктор наук з державного управління, професор



**А.П.Рачинський**