

У разову спеціалізовану вчену раду
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ДФ 70.895.064

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора наук з державного управління, професора,
заслуженого працівника освіти України
Домбровської Світлани Миколаївни
на дисертацію Коруняка Андрія Володимировича на тему:
«Місцеве самоврядування в системі публічного управління України»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування

Актуальність теми дисертації, її зв'язок з науковими програмами, темами. Значимість проблематики функціонування місцевого самоврядування як найважливішого механізму формування та розвитку громадянського суспільства та політичної демократії в нашій країні не завжди і не повною мірою усвідомлюється як політичними колами, так і серед дослідників, які займаються проблемами державно-політичного устрою України. Потребує подальшого науково-теоретичного обґрунтування факт того, що місцеве самоврядування як таке і органи, що його реалізують, є самостійними, автономними від державної влади управлінськими структурами, які щоденно вирішують більшість питань життєзабезпечення мешканців певного населеного пункту, територіальної громади. Здійснюючи свою діяльність, місцеве самоврядування покликане забезпечити реалізацію загальнодержавної політики за різними напрямками, максимально ефективно використовувати місцеві ресурси задля закладання підвалин поступового стабільного соціально-економічного розвитку територій України. Тому реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування є однією із найважливіших складових конституційної реформи, яке через воєнний стан ще досі не завершене. У ході реформування місцевого самоврядування з'явився новий суб'єкт – староста, що потребує визначення його місця в структурі публічного управління, ролі у процесі здійснення місцевого самоврядування та у системі публічного управління України тощо. Переконані, що успішне проведення реформи можливе лише за системного

підходу, заснованого на розумінні місця та ролі інституту місцевого самоврядування в публічному управлінні України, чіткого розуміння всього комплексу внутрішніх і зовнішніх правових, організаційних, політичних, економічних, соціальних чинників, які впливають на процес реформування. Усе це зумовлює актуальність та своєчасність проведеного Коруняком А.В. дисертаційного дослідження.

Дисертація виконувалася в межах науково-дослідних робіт Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова: «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний № 0117U000103), «Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції (державний реєстраційний № 0120U104417) та «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (державний реєстраційний № 0123U105202).

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані у дисертації

Аналіз дисертаційної роботи загалом засвідчив її структурованість та логічність побудови. Ознайомлення зі змістом роботи по суті засвідчило її відповідність меті й поставленим завданням та дозволило зробити висновок, що сформовані автором наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими та достовірними. Результати дисертаційної роботи базуються на проведених дисертантом дослідженнях теоретичного та емпіричного характеру.

Мета дисертації – обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення напрямів розвитку місцевого самоврядування в системі публічного управління України. Завдання, які автор поставив перед собою, спрямовані на досягнення цієї мети.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція та закони України, постанови Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, інформаційно-аналітичні матеріали. Як джерела інформації також використано теоретичні та методичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, Інтернет-джерела, власні наукові публікації автора. Крім того обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій забезпечено коректним використанням системного та інституціонального підходів, а також низки загальнонаукових і спеціальних методів.

Достовірність та обґрунтованість отриманих результатів також

забезпечується публікацією статей в провідних фахових виданнях України, апробацією отриманих наукових результатів на науково-практичних конференціях, впровадженням отриманих результатів в діяльності органів місцевого самоврядування та Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова.

Наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтуванні науково-прикладних рекомендацій щодо напрямів розвитку місцевого самоврядування в системі публічного управління України.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

вперше:

1) обґрунтовано формування адаптивної моделі місцевого самоврядування в системі публічного управління в умовах соціальних трансформацій на основі модернізації концептуальних, структурних та функціональних аспектів місцевого самоврядування як незалежної, самостійної, рівноправної гілки публічної влади в демократичній системі державно-політичного устрою, роль та місце якого визначається під впливом світових тенденцій розвитку публічного управління, воєнного стану та європейського курсу України та спрямована на розробку механізмів удосконалення як результату подолання сукупності викликів, які постійно змінюються;

удосконалено:

2) механізм місцевого самоврядування в системі публічного управління, який на основі запропонованого алгоритму взаємодії елементів системи публічного управління розглядається як сукупність взаємовідносин між органами державної влади, місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства, як необхідний, об'єктивно обумовлений, нормативно визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємної підтримки, координації управлінських зусиль з метою здійснення узгодженого, дієвого і ефективного управління місцевими справами;

3) аспекти взаємодії старости з органами державної влади та місцевого самоврядування, в частині обґрунтування модифікованого організаційно-управлінського статусу старости, який включає нормативно-правові акти, що визначають діяльність старости як посадової особи місцевого самоврядування; суб'єктів такої діяльності; повноваження старости; координацію старости з органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; контроль за його

діяльністю; критерії оцінки ефективності діяльності старости;

4) напрями професійної підготовки старост та інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану й повоєнного відновлення України, зокрема в частині обов'язковості дотримання вимог щодо попереднього досвіду роботи, фахової вищої освіти, що зумовлено необхідністю ефективного виконання значного обсягу повноважень у фінансово-економічній, бюджетній, юридичній сферах забезпечення життєдіяльності територіальних громад і окремих старостинських округів;

дістали подальшого розвитку:

5) шляхи трансформації місцевого самоврядування в системі публічного управління на основі аналізу позитивних практик зарубіжних країн, які обумовлюють різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, реформування територіальної організації місцевого управління, механізмів стимулювання розвитку територіальних об'єднань відповідно до наявного рівня соціальної, фінансової та економічної спроможності місцевого самоврядування;

6) основні чинники та етапи еволюції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі функціонування інституту старости, які стали частиною широкомасштабних тенденцій і процесів удосконалення нормативно-правових механізмів та інструментів розвитку інституцій місцевого самоврядування в контексті особливостей його організації в системі публічного управління.

Аналіз структури та змісту дисертації. Дисертаційна робота є цілісною, завершеною науковою працею, що відповідає встановленим вимогам щодо структури та змісту дисертаційного дослідження. Робота складається із анотації, вступу, трьох розділів, кожний з яких включає по три параграфи, висновків, списку використаних джерел, серед яких значна кількість наукових праць та нормативно-правових актів за темою дослідження (усього 227 найменувань, у т. ч. 19 іноземних), а також додатків. Крім того, кожний розділ містить проміжні висновки до відповідного розділу.

У першому розділі *«Теоретичні основи місцевого самоврядування в системі публічного управління України»* визначено, що розвиненість інститутів самоврядування є одним із найнадійніших показників ступеня демократизації певної соціально-політичної системи. Наявність самоорганізаційного сегмента соціального регулювання у вигляді тих чи інших самоврядних структур є атрибутивною характеристикою і водночас необхідним засобом підтримки цілісності та оптимального функціонування будь-якої соціальної системи, що розвивається в контексті демократичного політичного режиму.

Систематизуючи підходи до розуміння сутності політичної суб'єктності місцевого самоврядування, доведено, що їх варто розглядати в контексті партисипативно-демократичної та публічно-владної теоретико-методологічних парадигм.

Визначено, що староста займає важливе місце в місцевому самоврядуванні, яке є невід'ємною частиною системи публічного управління в Україні.

У другому розділі *«Аналіз місцевого самоврядування в системі публічного управління»* проведено аналіз наукових поглядів на походження місцевого самоврядування та виявлено два основні підходи: інститути місцевого самоврядування виникли «знизу» в результаті самозбереження органами управління територіальних одиниць, що спочатку існували, об'єднувалися в централізовані держави (США, Великобританія, Швейцарія), де громади, міста, області делегували центральним органам цих держав частину своїх повноважень; вони були сформовані «згорі» шляхом надання центральною владою місцевим органам централізованої держави «самоуправлінських» функцій (йдеться про такі держави як Франція, Німеччина, Україна та ін.). Як країна центрально-східної Європи, Україна повинна в першу чергу враховувати моделі місцевого самоврядування європейських держав.

Встановлено, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною політичної системи, яка займається реалізацією загальнодержавних політик у місцевому масштабі, і проблемами суто місцевого характеру, що мають життєво важливе значення для населення цієї місцевості. Будучи інституцією, що виникла на певному етапі історичного розвитку, місцеве самоврядування стало невід'ємною складовою політичних систем усіх цивілізованих країн сучасного світу.

На основі аналізу нормативно-правової бази, практичних аспектів діяльності старост у місцевому самоврядуванні України було дано авторське формулювання організаційно-управлінського статусу старости, під яким слід розуміти систему визначених в нормах чинного законодавства управлінських дій, спрямованих на упорядкування, координацію, контроль та оцінку ефективності роботи старости як посадової особи місцевого самоврядування. Деталізовано та охарактеризовано складові організаційно-управлінського статусу старости, а саме: нормативно-правові акти, що визначають діяльність старости як посадової особи місцевого самоврядування; суб'єкти нормативно-правового визначення такої діяльності; повноваження старости як посадової особи місцевого самоврядування; координація діяльності старости з виконавчими органами сільської, селищної, міської ради та їх посадовими

особами; контроль за діяльністю старости; критерії оцінки ефективності діяльності старости.

У третьому розділі *«Удосконалення напрямів розвитку місцевого самоврядування в системі публічного управління України»* доведено, що у сучасній Україні процеси якісних змін у місцевому самоврядуванні мають орієнтованість на західний, європейський досвід. Зміна принципів територіальної організації влади та місцевого самоврядування, коригування компетенції місцевого самоврядування, необхідність перегляду розподілу матеріальних та фінансових ресурсів між різними типами муніципальних утворень тощо багато в чому означають перехід до адаптивної моделі місцевого самоврядування, що функціонуватиме адекватно сучасним викликам та демонструватиме запровадження якісно нових організаційних, правових та інших заходів як на державному, так і місцевому рівні. Обґрунтовано, що така адаптивна модель повинна передбачати такі ключові характеристики: гнучкість та швидка реакція на зміни; людиноцентричність та інклюзивність; стійкість та самодостатність; цифровізація та інноваційність; партнерство та співпраця; прозорість, підзвітність та відповідальність.

Ядром адаптивної моделі місцевого самоврядування є система публічного управління, яка є складною та багаторівневою конструкцією, що забезпечує організацію та здійснення державної влади та місцевого самоврядування з метою реалізації публічних інтересів, а саме: державна влада, місцеве самоврядування та громадянське суспільство. Модель місцевого самоврядування зазнає значного впливу як чинників зовнішнього, так і внутрішнього середовища, які можуть створювати як можливості для розвитку, так і певні виклики. При цьому, для формування ефективної адаптивної моделі місцевого самоврядування в Україні необхідно відмовитися від фрагментарного розгляду чинників, а застосовувати комплексний підхід. Застосування такого підходу у роботі дозволило виділити три основні блоки чинників зовнішнього та внутрішнього впливу: світові тенденції трансформації системи публічного управління, воєнний стан і майбутнє повоєнне відновлення України та євроінтеграційний процес України.

Зважаючи на поточну ситуацію в Україні, зокрема триваючу війну та її наслідки, а також нагальні соціально-економічні потреби та майбутнє повоєнне відновлення до основних викликів (критичних аспектів) для адаптивної моделі місцевого самоврядування в Україні в умовах сучасних соціальних трансформацій віднесено: удосконалення нормативно-правової бази; посилення фінансової самостійності та спроможності громад; професіоналізація та зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування; покращення інституційної спроможності через розвиток інститутів прямої демократії та активізація участі громадян;

забезпечення сталого розвитку громад з урахуванням економічних, соціальних та екологічних викликів; забезпечення ефективного і прозорого управління та підвищення якості надання публічних послуг; розвиток міжнародних партнерських зв'язків.

Важливу роль для практичної реалізації положень моделі відіграють механізми, які надають їй динамізму, цілеспрямованості, прогностичності й можливостей для практичного застосування. У роботі запропоновано такі механізми: нормативно-правовий, фінансовий, кадровий, інституційний, організаційно-управлінський, соціо-еколого-економічний та механізм міжнародного партнерства.

Обґрунтовано, що служба в органах місцевого самоврядування є найбільш наближеною до людей з поміж інших видів службової діяльності, оскільки спрямована на підвищення рівня життя та добробуту населення, а також розвиток підприємств та організацій, що здійснюють свою діяльність на території відповідної громади. При виникненні проблемних питань, що потребують втручання місцевих органів влади, громадяни повинні мати можливість звернутися до своїх обранців та отримати кваліфіковану допомогу. Саме з цією метою в Україні функціонує інститут старости, який повинен мати високий рівень професіоналізму. Тож автором запропоновано встановлення професійно-кваліфікаційних вимог до посади старости, що стосуються наявності вищої освіти та досвіду роботи.

Практичне значення одержаних результатів дослідження. Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що основні положення й висновки дисертації можуть використовуватися фахівцями під час написання підручників і навчальних посібників, створення навчально-методичної літератури; в роботі органів державної влади та у процесі розвитку місцевого самоврядування в системі публічного управління України.

Результати дослідження, висновки та рекомендації, що зазначені в дисертації, схвалені та застосовані у практичній діяльності, що підтверджено відповідними довідками про впровадження:

- Чемеровецької селищної ради Кам'янець-Подільського району Хмельницької області в Положенні про старосту села (сіл) Чемеровецької селищної ради (довідка про впровадження від 03.11.2023 №02.01.-17/1415);

- Чемеровецької селищної ради Кам'янець-Подільського району Хмельницької області в Програмі соціально-економічного та культурного розвитку території Чемеровецької селищної ради на 2025 рік (довідка про впровадження від 20.12.2024 №02.01.-17/1641);

- Хмельницького університету управління та права імені Леоніда

Юзькова в освітньому процесі при вивченні таких дисциплін як «Місцеве самоврядування», «Територіальне управління та розвиток місцевого самоврядування» для здобувачів вищої освіти ступеня бакалавра та магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування (акт про впровадження від 26.03.2025 р.);

- Хмельницької обласної ради в частині реалізації програмних цілей та завдань Цільової комплексної програми розвитку освіти Хмельницької області на 2021-2025 роки (довідка про впровадження від 05.05.2025 р.).

Повнота викладу положень дисертації в роботах, опублікованих автором. Обґрунтованість та достовірність положень, рекомендацій і висновків дисертаційної роботи Коруняка А.В. підтверджується їх апробацією на науково-практичних конференціях, а також публікацією наукових праць у вітчизняних фахових наукових виданнях. Основні положення та наукові результати дослідження викладені відповідно до стандартів, установлених Міністерством освіти і науки України щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук. Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням.

Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 17 наукових працях, із них 6 – у наукових фахових виданнях України, 11 тез у матеріалах науково-практичної конференції. Дисертаційне дослідження складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 218 сторінок, обсяг основного тексту 184 сторінки. Робота містить 1 рисунок, 4 таблиці. Список використаних джерел налічує 227 найменувань.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертаційна робота Коруняка А.В. відповідає встановленим вимогам до підготовки та оформлення наукових досліджень, визначеним відповідними нормативними актами, зокрема Порядком підготовки здобувачів вищої освіти та Порядком присудження ступеня доктора філософії. Оформлення роботи відповідає вимогам, установленим Міністерством освіти і науки України, що підтверджується правильним оформленням структури та змісту дослідження. У процесі дослідження не було виявлено порушень академічної доброчесності, таких як плагіат або маніпуляція даними, що забезпечує високий рівень довіри до представлених результатів.

Важливим аспектом є наявність належних посилань на джерела, що дозволяють підтвердити обґрунтованість висновків та рекомендацій, а також

відкритість щодо використаних методик і досягнутих результатів. Робота виявляє чітку структурованість, правильний підхід до аналізу та обробки даних, що свідчить про самостійність автора в розв'язанні поставлених наукових завдань.

Дискусійні питання та зауваження до дисертаційної роботи

Поряд з позитивною оцінкою дисертаційної роботи, відзначаються такі дискусійні твердження або ті, які потребують доопрацювання:

1. Текст розділу 2.3 сприймався би краще, якби він був більш структурованим та супроводжувався наочним матеріалом, до прикладу, повноваження старости можна було б оформити у вигляді таблиці, відобразивши у ній блоки представницьких, організаційних та інших повноважень. Також доцільно було б узагальнити у вигляді схеми напрями взаємодії старости із елементами системи місцевого самоврядування.

2. У підрозділі 3.2 автор висловлює пропозицію щодо збільшення частки ПДФО, яка зараховується до місцевих бюджетів. Підтримуємо ідею посилення фінансової спроможності територіальних громад, але така пропозиція потребує чіткого обґрунтування (за рахунок яких рівнів бюджету (державного чи обласного) має відбутися таке перерозподілення ресурсів, якими будуть його наслідки для міжбюджетної збалансованості, зокрема в умовах воєнного стану, тощо).

3. У роботі автором запропонована адаптивна модель місцевого самоврядування, проте варто було б детальніше описати як впровадження запропонованої авторської теоретичної моделі може вплинути на подальший розвиток місцевого самоврядування.

4. У підрозділі 3.3. автор висловлює пропозицію щодо встановлення професійно-кваліфікаційних вимог до посади старости, що стосуються наявності вищої освіти та досвіду роботи. Зазначена пропозиція є доцільною та актуальною з огляду на перелік повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування. Проте, незрозуміло, що робити в ситуації, коли серед кандидатів на посаду старости не буде осіб, що відповідатимуть вказаним вимогам. Це цілком реально з огляду на несприятливі демографічні тенденції у сільській місцевості, у зв'язку із чим кадровий потенціал претендентів на посаду старости, що відповідатимуть зазначеним професійно-кваліфікаційним вимогам, може досягнути критично низького рівня і окремі старостинські округи взагалі можуть залишитися без очільника. Автору, доцільно було б зазначити можливі шляхи виходу із подібних ситуацій.

Разом з тим, слід відзначити, що вказані зауваження не знижують загальної наукової і практичної цінності дисертаційної роботи Коруняка Андрія

Володимировича.

Загальний висновок

Дисертаційне дослідження Коруняка Андрія Володимировича на тему: «Місцеве самоврядування в системі публічного управління України» є самостійним, завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему, містить положення наукової новизни, має теоретичне та практичне значення та відповідає спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування.

Дисертаційна робота Коруняка Андрія Володимировича на тему: «Місцеве самоврядування в системі публічного управління України» відповідає вимогам Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами) та вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» (із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства освіти і науки України від 31 травня 2019 року № 759), а її автор – Коруняк Андрій Володимирович – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Офіційний опонент:

В.о. проректора з наукової роботи
Національного університету
цивільного захисту України,
д.держ.упр., професор,
заслужений працівник освіти України



Світлана ДОМБРОВСЬКА