

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Губанової Тамари Олексіївни – на дисертацію Пешего Олексія
Валерійовича «Форми і методи діяльності Міністерства розвитку громад
та територій України», подану на здобуття наукового ступеня доктора
філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 «Право») у
разовій спеціалізованій вченій раді

Актуальність теми дисертації пов'язується із необхідністю удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності центральних органів публічної адміністрації в цілому та Міністерства розвитку громад та територій України зокрема.

Останнім часом в Україні спостерігаються певні зрушення в реформуванні центральних органів виконавчої влади, що знайшло свій прояв в затвердженні Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р (у редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р.

Важливим кроком у напрямку удосконалення системи публічного управління стало прийняття Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» та Постанови Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено «Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», «Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади» та «Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі».

Не менш важливим кроком стало схвалення розпорядженням Кабінету

ВХ.№ 616
« 12 » 05 2021 р.

Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні.

Ключовим документом, який визначає орієнтири розвитку публічного управління в Україні, є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її державами-членами, з іншої сторони, у відповідності до якої Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог.

Таким чином, в національному правовому полі створені певні умови для розвитку системи публічного управління, завершується проведення адміністративно-територіальної реформи децентралізації, створені нові об'єднані територіальні громади, які вже визнаються спроможними, тобто самодостатніми. Проте, значна частина питань розвитку місцевого самоврядування, забезпечення благоустрою населених пунктів та управління житлово-комунальним господарством залишається не вирішеною.

Вищевикладене обумовлює необхідність та актуальність дослідження форм і методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель.

Аналіз наукових адміністративно-правових джерел, оприлюднених в останні декілька років, свідчить про активне висвітлення на рівні докторських та монографічних досліджень окремих питань правового забезпечення та організації діяльності центральних органів виконавчої влади. Разом з тим, поза увагою залишаються такі важливі аспекти, як визначення складових механізму публічного управління в цілому, і зокрема, у сфері реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

При цьому комплексне дослідження проблеми визначення сутності форм і методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яке б відповідало потребам визначення шляхів їх удосконалення в умовах оголошеного курсу європейської інтеграції, не проводилося.

Таким чином, дисертаційне дослідження О.В. Пешого є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази та теорії адміністративного права та процесу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Додатковим підтвердженням актуальності обраної О.В. Пешим теми є той факт, що дисертація виконана в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014-2020 рр., комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532). Крім того, дисертацію виконано в межах реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, вона сприяє реалізації Антикорупційної стратегії в Україні на 2014–2017 рр., Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, та Стратегії

реформування державного управління України на період до 2021 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р (у редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р).

Таким чином, підкреслюємо, що здійснення характеристики форм і методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є актуальним предметом теоретико-правового та прикладного дослідження.

Дисертаційне дослідження О.В. Пешого є затребуваним як з позицій адміністративно-правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, накази Міністерства розвитку громад та територій України.

Емпіричною основою дисертації є дані, акумульовані Державною службою статистики України, результати репрезентативних соціологічних

досліджень Центру Разумкова, а також правова публіцистика, довідкові видання тощо.

Безсумнівною перевагою роботи є використання значного обсягу як раніше чинного, так і діючого галузевого законодавства, сукупності загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних науковців, публіцистичних, довідкових, навчальних та інших джерел. Такий підхід дозволив виявити сутність, елементи й особливості розбудови системи органів публічного управління, визначити шляхи оптимізації здійснення відповідних адміністративних процедур, з'ясувати систему та закономірності розвитку публічного управління у сфері реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України у безпосередньому зв'язку з галузевими нормами, сформулювати пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності вказаного органу публічної адміністрації, що свідчить про системне та цілісне сприйняття автором вказаної проблематики, що, врешті-решт, дозволило дисертанту обґрунтувати висновки та рекомендації, які є логічними і достовірними.

Аналіз змісту дисертації свідчить про самостійне, завершене, аргументоване та завершене наукове дослідження і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та практичний рівень, поданої на рецензування роботи у цілому. Вдала структурна побудова дисертації підтверджує вірність методологічного підходу до вирішення поставлених автором мети та задач дослідження.

Тему дисертації розкрито вичерпно. Стиль роботи є лаконічним, логічним та внутрішньо погодженим. Автор висловлюється достатньо толерантно у полеміці з іншими дослідниками. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в дисертації

вирішується проблема пошуку оптимальної моделі системи публічного управління у сфері діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яка б врахувала трансформації, проведення яких вимагається в сучасних умовах в Україні. Зазначене наукове завдання вирішується через призму критичного аналізу існуючих у доктрині права загалом, і зокрема, адміністративного права поглядів, з їх подальшою перевіркою на узгодженість з предметом і нормами галузі. У кінцевому рахунку дисертанту вдалося сформулювати цілий ряд слушних положень та висновків, які є доволі корисними для подальшого розвитку адміністративно-правової доктрини.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, окресленні проблем їх адміністративно-правового забезпечення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо здійснення характеристики та удосконалення форм і методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Муніципальне право», підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а

також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» містить два підрозділи. Заслуговує на думка автора про те, що методологія дослідження будь-якого правового явища чи процесу повинна включати в себе увесь інструментарій наукового пізнання, адже правова матерія є складною формою організації суспільного життя, яка формується та розвивається під впливом політичних, економічних, соціальних, демографічних та навіть географічних факторів (с. 59). Вірним та обґрунтованим є розуміння того, що методологія дослідження форм та методів центрального органу публічної адміністрації повинна враховувати та включати елементи методології політичних, економічних та інших наук, особливо щодо форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, функціонування якого найбільше пов'язано із економічними та політичними процесами – адміністративно-територіальною реформою, реформою житлово-комунального господарства, розподілом бюджетних коштів між центром та регіонами та визначенням основних напрямів їх використання (с. 60).

Розділ 2 «Основні форми та методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» складається з трьох підрозділів.

Заслуговує на увагу авторське визначення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України як сукупності передбачених чинним законодавством основних напрямів та видів його діяльності: установчої, нормотворчої, правозастосовчої, інтерпретаційної,

контрольно-наглядової, організаційної (адміністративно-господарська та організаційно-розпорядча діяльність), координаційної, комунікаційної, матеріально-технічної, інформаційно-виховної, надання адміністративних послуг, забезпечення здійснення соціального діалогу та визначення пріоритетних напрямів розвитку, а також наукової та міжнародної діяльності з метою забезпечення реалізації публічних інтересів українського суспільства та приватних інтересів громадян України (с. 102).

Слушним є висновок автора про те, що у відповідності до європейських традицій та стандартів поряд із імперативним методом публічного управління в Україні поступово впроваджується інструментарій диспозитивного методу, що проявляється у застосуванні таких інструментів державного управління як адміністративний договір, засоби стимулювання (заохочення) територіальних громад до об'єднання, покращення місцевої інфраструктури, підвищення рівня життя населення громад завдяки децентралізації, суттєвого збільшення надходжень до місцевих бюджетів та автономії органів місцевого самоврядування у їх використанні. В той же час, застосування методу рекомендації дозволяє встановити оптимальні орієнтири та цілі для проведення ефективних реформ, надати органам місцевого самоврядування інформацію про правовий інструментарій вирішення питань місцевого значення (с. 117).

Розділ 3 рецензованого дослідження присвячено аналізу досвіду зарубіжних країн щодо форм та методів діяльності центральних органів публічної адміністрації (с. 134-145). Автором робиться висновок про важливість приведення національної системи публічного управління у відповідність до європейських стандартів належного урядування в частині якості надання адміністративних послуг, забезпечення повного переходу на електронний документообіг та організації центральних та місцевих органів виконавчої влади з мінімальним штатом (с. 144).

Слушним є висновок О.В. Пешего про те, що в контексті євроінтеграційних процесів з метою удосконалення організації національної

системи органів публічної адміністрації на регіональному рівні необхідно враховувати положення ст. ст. 446-448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, згідно із якими «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства; сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства; сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва (с. 141).

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням результатів соціологічних досліджень та статистичних даних.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення у 4 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у

трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота О.В. Пешего написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію О.В. Пешего, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1) на с. 94 дисертації автором робиться висновок, що контрольно-наглядова діяльність є неодмінною складовою та окремою формою діяльності будь-якого органу публічної адміністрації. Далі О.В. Пеший аналізує поняття та види контролю в діяльності органів публічної адміністрації, проте в роботі не наведені конкретні приклади здійснення контрольної форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, названі, але не деталізовані види та способи проведення контрольно-наглядових заходів (документальних та виїзних перевірок, ревізій, аудиту). Детальний аналіз останніх тільки б прикрасив роботу та підкреслив її значення для удосконалення практичної діяльності вказаного міністерства;

2) варто підтримати прагнення О.В. Пешего, спрямовані на пошук напрямів удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, що виявились в обґрунтуванні необхідності запозичення та впровадження в національне законодавство та юридичну практику позитивного зарубіжного досвіду правового забезпечення форм та методів діяльності органів публічної адміністрації, зокрема, щодо посилення контролю публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування та удосконалення порядку реалізації принципу «належного урядування» в процесі адміністрування суспільних відносин у сфері розвитку місцевого самоврядування, архітектурно-будівельного контролю та управління житлово-комунальним господарством (с. 162). Однак, при цьому

дисертант не визначив порядок реалізації такої пропозиції, що значно знижує її практичну цінність та затребуваність;

3) при здійсненні дослідження поняття та класифікації основних форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, автором поверхово аналізується сутність та порядок реалізації інформаційної форми діяльності міністерства (с. 100), яка в умовах інформатизації публічного управління, впровадження Концепції електронного урядування, набуває ключового значення та потребує більшої уваги дисертанта;

4) дискусійною є пропозиція О.В. Пешого щодо організації обов'язкового регулярного (не рідше ніж раз на п'ять років) тестування співробітників Міністерства розвитку громад та територій України та його територіальних управлінь з метою визначення рівня знання національного законодавства та наявності навичок його застосування у практичній діяльності, а також морально-психологічних якостей та здібностей суб'єктів владних повноважень даного міністерства. Всі кандидати на посади державних службовців міністерства проходять через процедури відкритих конкурсів та підтверджують відповідність кваліфікаційним вимогам поданими документами і результатами тестування, співбесіди тощо. Тому така пропозиція дисертанта потребує додаткового пояснення;

5) в процесі роботи над дисертацією автором використані в основному праці вітчизняних дослідників, у тому числі при аналізі зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації діяльності органів публічної адміністрації. В роботі доцільно було б використати першоджерела правової інформації, нормативні акти, якими регламентовано форми та методи діяльності міністерств у зарубіжних країнах.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність.

Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В

дослідженні авторові вдалося досягти поставленої мети.

Вище наведені міркування дозволяють зробити висновок про те, що дисертація «Форми і методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обгрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 261 від 26 березня 2016 р., та Порядку проведення експерименту з присудження наукового ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 167 від 06 березня 2019 р., а її автор – Пеший Олексій Валерійович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі права.

Офіційний опонент:

директор Фінансово-правового коледжу

доктор юридичних наук, професор



Handwritten signature of T.O. Gubanova

Т.О. Губанова