

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Віхляєва Михайла Юрійовича – 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 обраної теми. Пошук найбільш оптимальних варіантів моделі публічного управління у сфері діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є актуальною проблемою. Сучасне суспільство є орієнтованим на зростання рівня життя, якості житлово-комунальних послуг та благоустрою населених пунктів. В Україні відбулась адміністративно-територіальна реформа децентралізації, за результатами якої об'єднані територіальні громади та їх представницькі органи отримали широкі повноваження та можливості наповнення місцевих бюджетів, проте подальший ефективний розвиток місцевого самоврядування та розвиток регіональної інфраструктури (будівництва, благоустрою, житлово-комунального господарства) знаходяться в прямій залежності від якості публічного управління в цих сферах суспільних відносин, яке здійснює Міністерство розвитку громад та територій України. При цьому очевидно є низька ефективність вирішення такого управлінського завдання в Україні, адже значна кількість об'єктів житлово-комунального господарства є зношеною, потребує термінової модернізації або заміни, будівництво в багатьох регіонах здійснюється вкрай низькими темпами та із значною кількістю порушень будівельних та архітектурних норм, благоустрій населених пунктів потребує значних інвестицій. На окрему увагу заслуговує питання поводження з побутовими відходами, невирішення якого в деяких містах призводить до катастрофічних наслідків. Отже, дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, а

ВХ.№ 615
«12» 05 2021р.

також визначення актуальних напрямів їх удосконалення є пріоритетним завданням юридичної науки та публічної адміністрації України.

Активізація євроінтеграційних процесів в Україні вимагає впровадження ряду реформ, серед яких важливе значення також має удосконалення здійснення публічного адміністрування у сфері реалізації форм і методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Не зважаючи на численні реформаційні процеси, що є притаманними системі публічного адміністрування у сфері розвитку громад та територій України, вони, як правило, за своєю сутністю мають декларативний характер, і, як правило, полягають у ліквідації одних органів державної влади і створенні замість них інших, при цьому надзвичайна корумпованість цієї сфери управління зберігається ще з радянських часів.

З урахуванням зазначеного вирішення завдання щодо визначення сутності форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, адміністративно-правового механізму їх реалізації, формулювання пропозицій щодо напрямів забезпечення їх ефективності, чому і присвячено дисертацію О.В. Пешего, є актуальним в сучасних умовах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Про актуальність обраної теми додатково свідчить те, що її 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). Дисертацію виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету, комплексних наукових проектів «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).

Дисертант поставив за мету встановити на основі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел сутність та особливості форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, а також напрямів їх удосконалення. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі конституційного права, адміністративного права та процесу, інших галузевих правових наук, а також вчених економістів та фахівців у сфері державного управління. Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють питання місцевого самоврядування, регіонального розвитку, житлово-комунального господарства, будівництва та архітектури, забезпечення енергоефективності будівель, поводження із відходами тощо. Враховано також проекти нормативних актів, а також законодавство деяких зарубіжних країн, досвід яких щодо здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів публічної адміністрації доцільно використати в Україні.

Емпіричну основу дисертації становлять дані, акумульовані Державною службою статистики України, результати репрезентативних соціологічних досліджень Центру Разумкова, а також правова публіцистика, довідкові видання тощо.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у

сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; системним аналізом практики застосування з досліджуваної проблематики; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Визначені автором особливості реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, а також перспективи вдосконалення їх правового врегулювання на сучасному етапі об'єктивно відображають наявну правову реальність. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють ряд прогалин в науці адміністративного права, але й їх практичною значимістю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується регулювання сфер діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити сутність та особливості форм та методів діяльності центральних органів публічної адміністрації, а також адміністративно-

правові засади публічного управління у сфері діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

Стосовно **наукової новизни** дисертаційної роботи слід зазначити, що дисертація є одним із перших комплексних наукових досліджень форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

Розділ 1 «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ» присвячений детальному аналізу змісту і сутності теоретико-методологічних засад дослідження форм і методів діяльності центральних органів публічної адміністрації. Розділ складається з двох підрозділів. Підрозділ 1.1. «Історіографія дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» спрямований на узагальнення історіографії наукових пошуків щодо поняття, класифікації та проблематики реалізації форм і методів діяльності органів публічної адміністрації. Автором обґрунтовано, що в юридичній науці сформувався тенденція щодо активізації наукових досліджень даної тематики, що актуалізує проведення окремого дослідження в рамках доктрини адміністративного права (с. 58).

Підрозділ 1.2. «Методологічні засади дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» присвячений теоретичному обґрунтуванню доцільності застосування відповідних підходів і способів, які використовуються для проведення даного теоретико-юридичного дослідження, а також добору на науковій основі для означеної мети системи прийомів і способів, тобто відповідних методів дослідження.

Автором встановлено, що враховуючи активне дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в рамках політичних, економічних наук, науки державного управління, в процесі наукового аналізу форм та методів діяльності даного органу публічної адміністрації важливо встановити всі дисциплінарні зв'язки, використовуючи загальнонаукові методи: прийоми логічного методу (аналіз,

синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, аксіоматичний метод та метод порівняння, прийоми соціологічного методу та історико-правовий метод дослідження (с. 63).

Розділ 2 «ОСНОВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ» в цілому структурно складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню конкретних форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. У підрозділі 2.1. «Поняття та класифікація основних форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» зроблено висновок про те, що форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій доцільно поділити на чотири основні групи: правові (юридично-значущі) форми діяльності – нормотворчість (міжвідомча і відомча), правозастосування (посвідчення юридичних фактів, вирішення юридичних конфліктів та притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна; організаційні – адміністративно-господарська (матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства) та організаційно-розпорядча діяльність (кадрове забезпечення діяльності міністерства та оперативне управління його діяльністю); інформаційні – оприлюднення публічної формації про діяльність міністерства (прес-конференції, прес-релізи, інформаційні стенди, ведення офіційного веб-сайту) та відповіді на звернення громадян та інформаційні запити щодо доступу до публічної формації; комунікаційні форми діяльності – налагодження комунікаційних зв'язків між міністерством та іншими органами публічної адміністрації та обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу (с. 101-102).

У підрозділі 2.2. «Основні методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» визначено, що діяльність Міністерства розвитку громад та територій України спрямована на регулювання господарських правовідносин у сфері житлово-комунального господарства,

благоустрою населених пунктів, поводження із побутовими відходами, зокрема, міністерством розробляються та затверджуються типові господарські договори про надання послуг, інвестиційні програми суб'єктів господарювання. Враховуючи вищезазначене, в процесі реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України активно застосовується диспозитивний метод правового регулювання, який надає учасникам правовідносин самостійно визначати конкретні умови та порядок надання послуг, розвитку інфраструктури тощо (с. 105-106).

У підрозділі 2.3. «Адміністративно-правові засоби реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» справедливо зазначається, що в діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, враховуючи специфіку його завдань та функцій, використовується широкий спектр правових засобів. Для кожної форми та методу діяльності міністерства характерно використання певної групи правових засобів: для здійснення нормотворчої форми діяльності застосовуються засоби юридичної техніки; для здійснення контрольної діяльності – правові засоби нагляду та контролю (документальні та фактичні виїзні перевірки, ревізії, аудит, контрольні завдання, моніторинг, вивчення статистичних даних, заслуховування звітів тощо); для здійснення організаційної діяльності застосовуються засоби планування, координаційні наради, програми розвитку, методичні рекомендації; для здійснення інформаційної діяльності – правові засоби оприлюднення нормативних актів, проведення круглих столів, семінарів та конференцій, зустрічей із колективами підприємств, установ та організацій тощо (с. 129).

Розділ 3 «АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ» складається з двох підрозділів, які присвячені дослідженню зарубіжного досвіду та напрямам оптимізації чинного національного законодавства у досліджуваній сфері. У підрозділі 3.1 «Форми та методи діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних

країнах: позитивний досвід та перспективи його впровадження в національну юридичну практику» визначено, що важливим напрямом наукової роботи є дослідження відповідного зарубіжного досвіду організації публічного управління, адже західні цивілізовані держави пройшли тривалий шлях формування системи органів публічної адміністрації та напрацювали перевірені часом стандарти адміністрування суспільних відносин, принципи належного урядування та ефективні правові інструменти досягнення оптимальних результатів управлінської діяльності (с.134).

Автор слушно зазначає, що в Україні в рамках адміністративно-правової реформи децентралізації органам місцевого самоврядування надана максимальна фінансова автономія фактично за французьким зразком, проте проблемним залишається питання здійснення ефективного контролю цільового використання бюджетних коштів на місцевому рівні (с. 137).

У підрозділі 3.2 «Актуальні напрями вдосконалення системи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» О.В. Пеший вірно зазначає, що важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є повний перехід на електронний документообіг в рамках загальнодержавної Концепції розвитку електронного урядування в Україні, адже розвиток електронного урядування визначено урядом одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог (с. 149).

Заслуговує на увагу пропозиція дисертанта щодо забезпечення максимальної прозорості в діяльності органів публічної адміністрації шляхом обов'язкової трансляції колегій центральних та місцевих органів виконавчої

влади, а також сесій місцевих рад в мережі Інтернет та іншими засобами масової інформації із обов'язковим оприлюдненням всіх прийнятних рішень на офіційних веб-сторінках місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з детальним відображенням кожної сторінки прийнятого рішення та додатків (з прив'язкою до Публічної кадастрової карти України у сфері земельних відносин).

Влучним є висновок здобувача про те, що перспективним напрямом удосконалення нормотворчої форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Муніципального кодексу України. Перший стане основою для єдиного підходу до юридичної техніки прийняття та систематизації відомчих нормативно-правових актів, а другий, як єдиний кодифікований акт, виступатиме правовою основою для нормотворчої діяльності у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні (с. 155).

Наведені вище висновки щодо оцінки новизни дисертації дають можливість встановити, що автором здійснено комплексне наукове дослідження, в результаті якого сформульовано та обґрунтовано ряд положень, авторських висновків та оригінальних пропозицій.

Зауваження за змістом дисертації. Однак, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, у дисертації міститься ряд спірних, неузгоджених і не зовсім обґрунтованих положень, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1. На с. 159 автором робиться висновок про важливість дослідження позитивного досвіду організації діяльності міністерств у США, Французькій Республіці, Республіці Польща, Республіці Болгарія, Державі Ізраїль, Федеративній Республіці Німеччина, правові системи яких найбільше наближені до національної правової системи та демонструють високий рівень організації й адміністративно-правового забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади. Проте з тексту роботи не зрозуміло,

який саме досвід зазначених держав заслуговує на запозичення та впровадження в національну правову систему і практику публічного управління.

2. В роботі здобувач формулює авторське визначення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, які на його думку, є сукупністю 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, інформаційної, 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.

Разом із тим, із вищенаведеного переліку форм діяльності вказаного міністерства в роботі належна увага приділена лише деяким, що потребує додаткових пояснень автора.

3. Дискусійним є віднесення автором до перспективних напрямів удосконалення правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад і територій України «посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування». Зазначена пропозиція має декларативний характер та потребує конкретизації.

4. В історіографії форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України О.В. Пеший умовно виділяє два етапи: перший етап (з початку 90-х років ХХ століття і до початку ХХІ століття) – дослідження вітчизняних науковців, присвячені формам та методам діяльності центральних органів виконавчої влади в перші роки становлення української державності та національної правової системи; другий етап (з

початку ХХІ століття і до сьогодні) – праці науковців, присвячені актуальним проблемам реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в контексті адаптації національного законодавства та юридичної практики до права Європейського Союзу тощо). Потребує пояснення такий спрощений підхід автора до періодизації історіографії дослідження даної теми, адже питання організації діяльності органів публічної адміністрації підіймали в своїх роботах дослідники різних історичних періодів, починаючи з філософів Давньої Греції та Риму.

5. Також слід відзначити, що в роботі поверхово проаналізовано комунікаційну форму діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яка проявляється у різноманітних формах взаємодії міністерства з іншими органами публічної адміністрації, координації їх спільної діяльності тощо.

В той же час висловлені зауваження переважно мають характер побажань і суттєво не впливають на загальну високу наукову цінність рецензованої роботи та позитивну оцінку проведеного автором дослідження.

Вдалих і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони можуть бути використані у науково-дослідній роботі, правотворчості, практичній діяльності та навчальному процесі.

Основні положення дисертації відображені у чотирьох наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у трьох тезах наукових доповідей на науково-практичних заходах, що свідчить про ретельну роботу, проведenu дисертантом щодо апробації результатів дослідження.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам

МОН України. Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Форми і методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто повністю 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:

заступник директора
видавничого дому «Гельветика»,
доктор юридичних наук, професор

М.Ю. Віхляєв



Підпис засвідчую:

кандидат економічних наук,
директор Видавничого дому «Гельветика»

О. П. Головка