

*До спеціалізованої вченої ради ДФ 64.700.003
у Харківському національному університеті
внутрішніх справ*

61080, м. Харків, проспект Льва Ландау, 27

ВІДГУК

**офіційного опонента на дисертацію Кроленко Дмитра Юрійовича
«Адміністративно-правове забезпечення управління проектами
регіонального розвитку», поданої на здобуття наукового ступеня доктора
філософії за спеціальністю 081 Право**

Актуальність теми дисертації. Наразі в Україні відбувається реформування багатьох сфер суспільного життя. Не є виключенням і взаємодія центральних та місцевих органів влади. Процеси децентралізації сприймаються багатьма як панацея від проблем розвитку та розбудови регіонів. Практичне застосування нововведень потребує наукового аналізу, побудови планів і прогнозів, збору та обробки аналітичної інформації. Програмування на адміністративно-територіальному рівні впливає на побудову державних стратегій розвитку, вносить елемент стабільності, збалансованості державного управління. Проте, виникають випадки неоднозначного тлумачення законодавчих норм, наявності суттєвих відхилень від планів та проектів регіонального розвитку тощо. Для усунення вказаних прогалин необхідно удосконалити, як законодавчу базу управління регіонами, так і практичне введення в дію планів та проектів регіонального розвитку. Досліджуючи адміністративно-правові засади розроблення проектів регіонального розвитку, увагу необхідно приділити механізму застосуванню норм законодавства у практичній діяльності органів та підрозділів, що здійснюють управління регіонами. На практиці відсутній

момент поступовості прийняття управлінських рішень відносно якісно нових змін у діяльності місцевого самоврядування.

Актуальність роботи підкреслюється й тим, що тема дисертаційного дослідження узгоджується з положеннями Розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; положеннями Розділу 4 Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015; п. 5.17 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 24 квітня 2015 р.; п. 2.5 додатку 2 до Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затвердженого наказом МВС України від 16.03.2015 р. № 275, а також вона відповідає п. 2.4 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 23.02.2016 р. (протокол № 2).

Виходячи з викладеного, дисертаційне дослідження Кроленко Д. Ю., без всякого сумніву, є актуальним і своєчасним і має істотне значення для вдосконалення законодавства в сфері адміністративно-правового управління проектами регіонального розвитку.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Робота, виконана Кроленком Д.Ю. характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається зі змісту, вступу, трьох розділів, поділених на одинадцять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи, списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені

автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного, філософського, державно-управлінського спрямувань з проблематики адміністративно-правового забезпечення управління проектами регіонального розвитку.

Обґрунтованість наукових положень дисертаційної роботи та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною основою проведених досліджень, критичним аналізом та узагальненням великої кількості праць вітчизняних та зарубіжних вчених.

Дисертаційна робота відрізняється помітною методологічною культурою. В ній висвітлено широке коло нових проблем і оригінальних авторських підходів щодо їх вирішення. Автор коректно і вдало полемізує, аргументує свої судження, пов'язує загальнотеоретичні проблеми з конкретним емпіричним матеріалом.

Також необхідно зазначити, що обґрунтованість положень наукової новизни зумовлена такими чинниками: 1) глибоким статистичним аналізом проектів та програм регіонального розвитку, результатів їх провадження у практичну діяльність місцевих державних адміністрацій, місцевого самоврядування; 2) критичним аналізом законодавства, яке регулює регіональну політику в цілому, в умовах децентралізації державної влади; 3) застосуванням дослідницьких методів сучасної теорії пізнання, у тому числі як загальнонаукових методів (діалектичний, формальнологічний, системно-структурний, класифікація та ін.), так й методів, притаманних дослідженням у правових науках (догматичний, порівняльно-правовий, історико-правовий та ін.), а також методів, притаманних конкретно-соціологічним дослідженням (вивчення правових документів, статистичних відомостей та ін.); 4) вивченням достатньої кількості наукових робіт із загальної теорії держави та права, конституційного права, міжнародного права, філософії, соціології, адміністративного права та процесу, господарського права тощо; 5) використанням під час проведення дослідження чисельних законодавчих

актів нашої держави за різних часів її історії, рішень Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, постанов Пленуму Верховного Суду України, міжнародно-правових актів з означеної тематики, а також статистичних відомостей місцевих державних адміністрацій щодо затвердження і впровадження проектів та програм регіонального розвитку.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дана дисертаційна робота є одним з перших в Україні комплексних монографічних досліджень питань адміністративно-правового забезпечення управління проектами регіонального розвитку, враховуючи значні зміни в законодавстві, пов'язані із децентралізацією державної влади в Україні. У зв'язку з чим Кроленком Д. Ю. правильно визначена мета дисертації, якою є дослідження найважливіших питань, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання проектів регіонального розвитку, розробка пропозицій щодо їх вирішення, з'ясування і розв'язання значимих проблем розробки і запровадження проектів і програм регіонального розвитку. Для досягнення даної мети була окреслена низка завдань, які відтворені у назвах підрозділів дисертації.

В роботі здійснено аналіз міжнародного досвіду у сфері реалізації регіональної політики. Зроблено висновок, що в результаті децентралізації державної влади, підхід до реалізації проектів регіонального розвитку та до забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, органів центральної виконавчої влади став більш демократичним, так як процес прийняття рішень відносно життєдіяльності та розвитку регіонів став значно прозорішим, активно використовується міжнародний досвід при побудові планів та проектів регіонального розвитку, до вказаного процесу залучаються міжнародні організації тощо. Такі зміни є позитивними, але слід звернути увагу на виникнення проблем, пов'язаних із відсутністю належних засобів, у порівнянні із європейськими економічно-розвиненими державами. Автором виявлено та досліджено основи побудови, розробки і запровадження на практиці проектів і програм регіонального

розвитку. Проаналізовані теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення управління проектами регіонального розвитку, визначені складові адміністративно-правового механізму управління регіонами та запропоновані шляхи його удосконалення. В дисертації наголошено на необхідності запровадження принципу гласності у регіональній політиці, в тому числі це стосується прийняття і запровадження проектів регіонального розвитку. Активна участь громади у вирішенні питань регіону сприятиме раціональному розподілу його ресурсів, підвищенню відповідальності посадових осіб, до компетенції яких входить підтримка та покращення життєдіяльності регіону, а також дозволить більш чітко окреслити пріоритети і першочергові потреби регіону. Висвітлюється питання контролю за діяльністю суб'єктів розробки і запровадження проектів регіонального розвитку, встановлюється, що контроль є дієвим інструментом виправлення помилок, допущених у проектах програм, засобом протидії корупції. Саме контроль дозволяє виявити причини і умови, що сприяли невиконанню чи неналежному виконанню проекту, а також програми регіонального розвитку. В дисертації сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавства, з метою закріплення переліку конкретних методів та засобів контролю за виконанням проектів регіонального розвитку.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Новизна одержаних наукових результатів полягає в тому, що за характером і змістом розглянутих питань дисертація є одним із перших комплексних досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню управління проектами регіонального розвитку. Структура дисертації є цілком логічною для адміністративно-правового дослідження. В першому розділі встановлюються адміністративно-правові основи управління регіонами, надаються пропозиції визначення поняття «планування» в контексті побудови проектів регіонального розвитку. Слід підтримати дисертанта у

тому, що стосується розуміння терміну «регіон». Регіон як адміністративна категорія визначається рядом ознак, встановлених законом, таких як територія, адміністративний центр, адміністративний поділ, система органів управління, зареєстроване населення, порядок фінансування і оподаткування та місцевих зборів, наявність зареєстрованих суб'єктів господарювання, соціально-економічна інфраструктура, комплекс нормативно-правових актів, регламентуючих життєдіяльність регіону (с. 33 дисертації).

В другому розділі викладено основні аспекти, на яких має бути сконцентрована діяльність центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, місцевого самоврядування при управлінні регіонами в умовах децентралізації державної влади. Ми погоджуємося із думкою дисертанта (с. 109 дисертаційної роботи) стосовно того, що прийняття цілої низки законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, направлених на децентралізацію державної влади в Україні зумовлено потребою європейського розвитку, підтримки демократичних цінностей. Слід наголосити на тому, що законодавче закріплення реформи ще не є запорукою її ефективної реалізації. Адже неможливо втілити в життя ті чи інші управлінські рішення, направлені на дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також реального покращення життєдіяльності населення певної адміністративної одиниці в умовах збереження та розвитку корупційних схем, бюрократичного підходу посадових осіб до виконання своїх обов'язків.

У третьому розділі детально визначено етапи розробки проектів регіонального розвитку, враховуючи зміни законодавства, а також застосовуючи міжнародний досвід регіональної політики. Офіційному опоненту імпонує позиція дисертанта, відповідно до якої слід відмітити наявність реального конкурсу проектів програм соціального розвитку регіонів. В таких випадках позитивним моментом є участь громадськості у вирішенні необхідності запровадження конкретного проекту на регіональному рівні. Експертиза конкурсних проектів проводиться із

використанням експертних рад, конкурсних комісій при органах публічної влади та публічного адміністрування, донорських організацій. Такі комісії здатні надати комплексну оцінку якості і доцільності проекту, обрати найбільш прогресивний та соціально-значимий варіант проекту (с. 179 дисертації).

Таким чином, аналіз змісту самої дисертації, а також наукових праць дисертанта, опублікованих за темою дисертаційного дослідження, використаних літературних джерел, методології та методики творчого осмислення отриманої інформації, ступеня обґрунтованості результатів дослідження свідчать про те, що дисертація Кроленко Д. Ю. є завершеною монографічною науково-дослідною роботою, яка виконана автором особисто. Робота відрізняється високим рівнем викладення матеріалу, чіткістю формулювань, доступністю для сприйняття.

Значення дисертаційної роботи для науки і практики та можливі конкретні шляхи використання результатів дослідження. Дисертаційна робота Кроленко Д. Ю. може виступати підґрунтям для проведення подальших теоретичних та прикладних досліджень проблеми адміністративно-правового регулювання управління проектами регіонального розвитку. Висновки та рекомендації, що містяться у роботі можуть бути враховані при вдосконаленні законодавства, яке є правовою основою здійснення регіональної політики. Про повноту викладення наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації свідчить та обставина, що результати дисертаційного дослідження викладено у низці публікацій, які повною мірою відтворюють основні положення дисертації.

Емпіричну базу дослідження склали дані державної статистичної звітності (звіту, затвердженого рішенням Рахункової палати від 26.03.2019 року № 7-1 «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку», матеріали офіційних сайтів місцевих державних адміністрацій щодо розроблення, запровадження і

виконання програм регіонального розвитку, в тому числі «Програма економічного і соціального розвитку Харківської області на 2019 рік»). Правовою основою дослідження стали Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які містять норми, що регулюють діяльність державних органів та структур, місцевого самоврядування у сфері управління регіонами, а також визначають механізм їх застосування. Оформлення дисертаційної роботи відповідає встановленим вимогам.

Зауваження до дисертації. У цілому, позитивно оцінюючи виконану дисертантом роботу, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що деякі висновки і твердження дисертанта викликають заперечення.

1. Дисертант на сторінках дисертації та у загальних висновках до роботи стверджує, що ним встановлено, що завданням державного управління є збереження функціонування існуючих в державі систем, виконання програм спрямованих на досягнення поставленої мети, реально забезпечених законодавчою основою, матеріальними та людськими ресурсами, надійним каналом зворотного зв'язку та об'єктивною інформацією.

Погодитись із цим не видається за можливе із декількох причин, ключові з яких:

- дисертант фактично ігнорує приписи статті 3 Конституції України, де зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Відтак, треба розуміти, державне управління та діяльність конкретних державних службовців має бути спрямована саме на досягнення цього результату;

- не враховано домінуючу останніми десятиліттями в науці українського адміністративного права ідеологію «людиноцентризму», запропоновану В.Б. Авер'яновим, відповідно до ознак якої, серед іншого, людина є альфою та омегою системи державного управління.

2. У підрозділі 2.1 дисертації недостатньо уваги приділяється встановленню конкретних механізмів та способів взаємодії місцевих державних адміністрацій із центральними органами виконавчої влади, враховуючи зміни у законодавстві, дане питання є важливим і потребує конкретизації задля вдалого запровадження у практику.

3. В підрозділі 2.2 дисертації вказано про важливість неупередженого ставлення посадових осіб місцевих державних адміністрацій до реалізації своїх повноважень, усвідомлення ними відповідальності за прийняті рішення, проте поверхнево зазначається про способи досягнення вказаної мети. Слід конкретно було вказати які важелі впливу необхідно застосовувати.

4. У роботі (підрозділ 2.3 дисертації) здобувач зазначає про те, що Україною розроблено та запроваджено чимало змін законодавства, спрямованих на удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю, проте не наводиться прикладів конкретних кроків до таких змін. Подібні тези повинні здебільшого формуватися у порівняльному співвідношенні (тобто поточні відомості співвідносяться із відомостями попереднього періоду (місяців, кварталів, років тощо)).

5. У дисертації (підрозділ 3.2) лише поверхнево згадується про значення науково-дослідної роботи при розробці і запровадженні регіональних програм. Вказаному питанню слід було б приділити більше уваги, адже будь-які нововведення і планувальні дії потребують теоретичного обґрунтування, застосування наукових знань є запорукою успішної реалізації запланованих дій та заходів, передбачених програмою регіонального розвитку.

Але перелічені зауваження мають дискусійний характер, не знижують загальної позитивної оцінки проведеного дослідження. Робота виконана на актуальну тему, відрізняється новизною, містить приріст наукового знання про адміністративно-правове забезпечення управління проектами регіонального розвитку.

Викладене вище дає підстави зробити висновок про те, що дисертаційне дослідження Кроленко Дмитра Юрійовича «Адміністративно-правове забезпечення управління проектами регіонального розвитку» є завершеним монографічним дослідженням, виконаним на належному рівні і таким, що відповідає вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 167, Вимогам до оформлення дисертацій, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а його автор заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право.

Офіційний опонент-

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент Національної академії правових наук України,

заслужений діяч науки і техніки України,

суддя касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

С.Г. Стеценко

