

Голові спеціалізованої  
вченої ради Д 64.707.03  
Національного університету  
цивільного захисту України  
проф. Домбровській С.М.

## **ВІДГУК**

офіційного опонента доктора наук з державного управління, професора  
Миколайчука Миколи Миколайовича  
на дисертацію **Кравченка Сергія Григоровича** на тему «Теоретико-  
методологічні засади державної політики розвитку урбанізованих територій в  
Україні», подану до захисту на засіданні спеціалізованої вченої ради  
Національного університету цивільного захисту України  
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління  
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

### ***Актуальність теми дослідження***

В контексті сучасних структурних змін міського середовища та поширення міського способу життя, що суттєво впливає на державний, регіональний та місцевий розвиток, актуальності набуває дослідження механізмів управління урбанізованими територіями в Україні. Відтак, аналіз системи державного управління та регулювання галузі містобудування, архітектури з метою пошуку шляхів оптимізації державного архітектурно-будівельного контролю в процесі децентралізації набуває особливого значення для науки державного управління. Розвиток урбанізованих територій потребує уваги з боку науковців, з одного боку через їх збільшення та розширення, що впливає на систему життєдіяльності країни, а з іншого – у зв'язку з динамічністю розвитку таких формувань. Отже, виникає надзвичайно широкий перелік питань, що стосуються регулювання екологічних процесів та збереження культурної спадщини, що постають в процесі управління державою і громадою.

Цілий комплекс питань у сфері управління урбанізованими територіями, на сьогодні є наріжним каменем у модернізації системи державного управління. Окрім того, наявні прогалини в понятійному апараті, використання якого актуалізувалося, як ніколи раніше, породжують колізії та неточності в процесі застосування ключових термінів у системі регіонального управління. Недосконалість нормативно-правового регулювання сприяє деформуванню центрально-периферійних відносин та

поглибленню соціально-економічних диспропорцій. З огляду на це, дисертаційне дослідження Кравченка С.Г. відповідає сучасним викликам науки, а науково-теоретичні положення та практичні рекомендації створюють базис для удосконалення системи управління урбанізованими територіями і носять прикладний характер. Отже, обрану тему дисертаційного дослідження доцільно характеризувати як актуальну.

### ***Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами***

Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в межах науково-дослідної роботи «Управлінські технології забезпечення спроможності місцевого самоврядування в умовах децентралізації» (номер державної реєстрації 0116U007244) – автором визначено особливості державної політики щодо земельних відносин громад у малих історичних містах.

### ***Ступінь обґрунтованості й достовірності основних наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації***

Викладені в дисертаційному дослідженні наукові положення, висновки та практичні рекомендації достатньо обґрунтовані, підтверджені використанням значної кількості теоретичного та емпіричного матеріалу, нормативно-правових актів та інших офіційних документів щодо управління урбанізованими територіями в Україні, ґрунтуються на опрацюванні значного масиву наукової літератури, у тому числі й закордонних джерел. Обґрунтованість, аргументованість і достовірність отриманих результатів дослідження також підтверджена в процесі їх апробації на різноманітних науково-комунікативних заходах.

Структура дисертаційного дослідження характеризується логічністю та послідовністю, обумовлена завданнями та підпорядкована меті дослідження. Мета дослідження, яку окреслив здобувач, цілком відображає сутність роботи та полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад державної політики розвитку урбанізованих територій та розробці науково-прикладних рекомендацій щодо модернізації механізмів протидії виникненню природно-техногенних ризиків задля гарантування стабільності екосистем і забезпечення їх сталого розвитку.

Відповідно до поставленої мети, у роботі було: опрацьовано існуючі наукові розробки за досліджуваною темою; здійснено аналіз нормативно-

правової бази у сфері державної політики розвитку урбанізованих територій; визначено базові цінності громади, що сприятимуть партисипативній моделі управління урбанізованими територіями; сформовано нову парадигму збереження екологічної рівноваги урбанізованих територій та забезпечення їх сталого розвитку; проаналізовано теоретичні можливості урбанізованих територій як об'єктів компетенції органів державного управління; розроблено новітні підходи до розвитку урбанізованих територій, що унеможливають загрозу «цивілізаційного наступу» на природне середовище; з'ясовано теоретико-методологічні засади державної політики щодо пам'яток містобудування та архітектури як підґрунтя для розвитку урбанізованих територій; запропоновано шляхи удосконалення методологічних засад державної політики щодо запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного характеру та управління екологічним розвитком урбанізованих територій; проаналізовано теоретичні можливості державного управління щодо діагностування ризиків природного характеру та стимулювання збереження існуючих екосистем; узагальнено закордонний досвід здійснення державної політики розвитку урбанізованих територій; проаналізовано можливість зменшення негативного впливу на природне середовище та мінімізації шкідливих викидів від транзитного трафіку транспорту, особливо за умови пандемій, шляхом оптимізації планувальної структури урбанізованих територій; запропоновано шляхи модернізації механізмів здійснення державного впливу на розвиток урбанізованих територій у контексті осучаснення механізмів виборчого права та відбору керівних кадрів; визначено можливості мінімізації техногенного навантаження на урбанізовані території через зменшення «розігріву економіки» шляхом систематизування повторного використання матеріальних благ.

Структурно дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

В роботі проведено ґрунтовне дослідження основних теоретичних підходів до визначення понятійного апарату в сфері управління урбанізованими територіями на основі проведеного аналізу наукових джерел за темою дисертаційного дослідження; запропоновано шляхи удосконалення механізмів здійснення державного впливу на розвиток урбанізованих територій.

Позитивного схвалення в рамках дисертації заслуговує проведення ґрунтового аналізу понятійно-категорійного апарату за напрямками «державне регулювання сфери містобудування та архітектури» та «інвестиційно-будівельний комплекс», внаслідок чого окреслено питання державного регулювання інвестиційної діяльності в аспектах містобудівної

сфери (с. 35-36). На основі аналізу нормативно-правової бази здійснено систематизацію правових гарантій захисту інвестицій, у т. ч. іноземних, як заходів державного регуляторного впливу (с. 39-40).

Особливо слід відзначити проведений аналіз іноземного досвіду формування державної політики у сфері управління урбанізованими територіями у таких країнах, як Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина, Японія, Південна Корея. Під час дослідження зарубіжного досвіду виокремлено методи та підходи до економічного управління землекористуванням, що сприяють створенню механізму економічного управління та можуть бути імplementовані у вітчизняне законодавство (с. 76). Окрім того, розглянуто систему міждержавних документів ЄС, що визначена як цілісна і взаємоузгоджена система.

В контексті дослідження розподілу повноважень між суб'єктами управління у сфері регулювання урбанізованими територіями, екологічної безпеки та охорони культурної спадщини, автором виокремлено сфери, де не забезпечено належний контроль за об'єктами сфери містобудування та архітектури (с. 101). Проведено аналіз норм базових законів, що створюють основу функціонування державної політики у сфері містобудування (с. 134).

В процесі аналізу впливу державних інститутів на формування у суспільстві екологічної свідомості, автором визначено, що в окресленій сфері має місце таке явище як державний дуалізм – коли держава виконує різновекторні функції: мінімізація негативного впливу на природне середовище, підготовка та адаптація людини до виживання в умовах зміненого природного середовища (підрозділ 3.1).

Видається значущим для отримання наукових результатів дисертації обґрунтування, необхідності переходу до аналізу і управління техногенними ризиками як до основної системи регулювання безпеки населення і території. Автором ґрунтовно доведено необхідність збільшення результативності роботи органів державного нагляду за станом функціонування потенційно небезпечних об'єктів з метою істотного унеможливлення порушень чинного законодавства при здійсненні їх діяльності та зниження рівня потенційних небезпек (підрозділ 2.3).

Позитивним вбачається застосування дисертантом системного підходу, що дозволило виокремити існуючі показники оцінки якості управління земельними ресурсами та розробити авторські, що раніше не застосовувалися наукою публічного управління. Практично значущим в контексті проведеного дослідження є запропонований концептуальний підхід щодо оцінювання ефективності управління земельними ресурсами громади з урахуванням всіх критеріїв, що надасть можливість, з одного боку,

аналізувати компетенцію органів управління, з урахуванням наявних ресурсів, а з іншого – використовувати інформацію для подальшого планування розвитку земельних відносин у громаді (підрозділ 3.1).

В межах проведеного дослідження значну увагу приділено розробці методів мотивації для громад, як основного суб'єкта прийняття рішень, до збереження традиційного характеру середовища та унеможливлення створення передумов до утворення техногенних та природних катаклізмів (с. 203). Автором виокремлено заходи щодо зменшення тенденції до виникнення передумов до надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (с. 214-215).

Позитивного схвалення заслуговує проведене автором виокремлення ряду нормативно-правових актів, що регулюють питання формування культури містобудівної діяльності (с. 257). Заслуговують на увагу запропоновані дисертантом авторські механізми оптимізації тиску на природне середовище і збереження архітектурно-містобудівної спадщини в процесі урбанізації (с. 303).

Сформульовані висновки до розділів та загальні висновки здебільшого впливають з положень дисертаційного дослідження.

### ***Достовірність та наукова новизна одержаних результатів***

Достовірність наукових результатів, висновків і рекомендацій ґрунтується на теоретичних засадах науки державного управління, узагальненні поглядів та ідей вітчизняних і зарубіжних учених, використанні системи загальнонаукових й спеціальних методів.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження відзначається тим, що автором обґрунтовано теоретичні засади та розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення публічного управління урбанізованими територіями в Україні.

Серед основних результатів, що визначають наукову новизну, потрібно відзначити такі.

У дисертаційній роботі вперше одержано:

– парадигму збереження екологічної рівноваги урбанізованих територій та забезпечення їх сталого розвитку, яка полягає у тому, що в умовах глобалізації досягти екологічної рівноваги урбанізованих територій та забезпечити їх сталий розвиток можливо, якщо екологічні інтереси в процесі розвитку цих територій будуть економічно мотивовані, а екологічні заходи будуть економічно доцільними, тобто, коли економічно вигідні дії стануть екологічними (с. 216-235, 304-318);

– обґрунтування доцільності застосування при підборі та плануванні кар'єрного зростання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які приймають управлінські рішення щодо розвитку урбанізованих територій, перевірених зарубіжних практик щодо підбору керівних кадрів, заснованих на положеннях принципу Пітера Лоуренса щодо «рівня некомпетентності» конкретних співробітників (с. 276-280);

– підхід щодо формування компетентного, пасіонарного ядра громади, яке на партисипативних і стейкхолдерських засадах спонукатиме підняття рівня кваліфікації та фаховому підходу в управлінні урбанізованими 5 територіями, що сформульовано на основі ефекту Данінга-Крюгера щодо схильності людей з низьким рівнем кваліфікації робити хибні висновки та приймати помилкові рішення, не усвідомлюючи своїх помилок (с. 280-287).

У роботі вдосконалено:

– механізм протидії виникненню природно-техногенних ризиків та мінімізації соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, що за умови впровадження розроблених рекомендацій дасть можливість синхронізувати покращання умов людської життєдіяльності та підтримку якісного рівня природного середовища шляхом оптимізації навантаження техногенного характеру (с. 132-136);

– підходи до реалізації державної політики, що пов'язані з державним регулюванням розвитку урбанізованих територій та гальмуванням кліматичних змін, на підставі гіпотези повторного використання (рециклінгу) матеріальних благ, у частині розробки механізму його реалізації, який включає такі складові: а) унормування у відповідних законодавчих актах обов'язковості власникам матеріальних благ дослідження можливості повторного використання, частин чи механізмів вживаних ними матеріальних благ, б) створення відповідних державних чи комерційних банків (ринків) потреб та пропозицій вживаних матеріальних благ на предмет їх повторного використання, згідно з «машинним принципом» – утилізується або повторно використовується не вся машина, а окрема деталь; в) обов'язковість створення власниками матеріальних благ електронної бази щодо технічного стану цих благ та розгляду можливості планування повторного використання їх частин та механізмів на комерційних засадах, за умови їх безпечності для людей та довкілля (с. 287-300);

– підходи до модернізації інституту громадянства як ключового фактору та способу становлення відповідального виборця для формування компетентної влади, шляхом застосування моделі «набутого громадянства» на підґрунті напрацювань М. Сціборського та ін. сучасних науковців (с. 267-275).

У дисертаційній роботі також набуло подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат галузі науки державного управління шляхом обґрунтування введення у науковий обіг та визначення змістовної сутності таких термінів: «урбодія» – цілеспрямована дія системного характеру, спрямована на природне середовище з метою зміни якісних характеристик певної території в процесі урбанізації; «прийнятне урбонавантаження» – допустимі параметри, що дозволяють території акумулювати в собі результати урбодії без ризику втрати природної рівноваги екосистем та здатності до самовідновлення; «урбомежа» – максимальна здатність території протистояти деградації в результаті урбодії, що у підсумку перевищує прийнятне урбонавантаження (с. 192);

– методологічні засади державної політики щодо збереження та пристосування пам'яток містобудування та архітектури, у частині спрощення дозвільно-погоджувальної процедур та їх адаптування до інвестиційно сприятливого призначення (з тлумаченням терміну: «інвестиційно сприятливе б призначення»); – підходи до реалізації державної політики, що пов'язані з регулюванням просторового розвитку урбанізованих територій як одним із аспектів секторальної децентралізації (с. 134-136);

– теоретичні розвідки щодо зменшення негативного впливу на природне середовище та гальмування кліматичних змін, у частині застосування підходу сповільненого зростання, побудованого на засадах теорії мінімалізму як антиподу підвищеного споживання шляхом мінімізації транзитних поїздок громадян, покращання планувальних рішень урбанізованих територій та оптимізації транспортної інфраструктури (с. 154-160);

– бачення культури здійснення містобудівної діяльності, не тільки як будівництва у відповідності до затвердженої містобудівної документації та норм містобудівного законодавства, але й як гіпотези, що мешканці будь-яких урбанізованих територій належать до тієї чи іншої культури, в розумінні її як результату поєднання знань, переконань, звичаєвих норм поведінки, набутих жителями у процесі урбанізації цих територій, що передаються наступним поколінням (с. 166-180).

### ***Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях***

Найвагоміші теоретичні та практичні досягнення дисертантки викладені у в 44 публікаціях, з них: 1 одноосібна монографія; 13 – статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, 9 – статті у наукових періодичних виданнях інших держав; 21 – у

збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів (з яких 9 – поза межами України).

Зазначене свідчить про повноту викладу матеріалу дослідження в друкованих працях. Крім того, варто відзначити, що в опублікованих працях розкрито основні положення дисертації, які становлять наукову новизну і винесені на захист.

### ***Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам***

Дисертаційна робота написана грамотно, матеріал викладено логічно, чітко й послідовно. Робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків за розділами, загальних висновків, списку використаних джерел, який налічує 355 найменування, з яких 19 – іноземними мовами та додатків. Робота також включає таблиці, рисунки, додатки. Її структура логічно побудована і сприяє розкриттю теми дослідження, виконанню поставлених завдань.

### ***Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження***

Практичне значення дисертаційної роботи полягає в тому, що впровадження запропонованих підходів та рекомендацій дозволить центральним і місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування значно підвищити ефективність реалізації державної політики щодо протидії виникненню природно-техногенних та інших ризиків у процесі розвитку територій з високим рівнем урбанізації, що дозволить оптимізувати навантаження техногенного характеру на природне середовище та вирішити проблему нестабільності екосистем та зберегти умови для сталого розвитку територій.

Практичне значення дисертаційної роботи підтверджено використанням отриманих здобувачем результатів у практичній діяльності підкомітетом з питань національно-патріотичного виховання дітей та молоді Комітету Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму, Харківською обласною державною адміністрацією, Департаментом екології та природних ресурсів Харківської обласної державної адміністрації, Департаментом житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури Харківської обласної державної адміністрації, виконавчим комітетом Люботинської міської ради Харківської області. Довідки щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження в діяльність органів державної влади, підтверджують не тільки теоретичну значущість, а й практичне значення дисертації.

### ***Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації***

Незважаючи на цілісність, обґрунтованість і завершеність дисертаційного дослідження, слід виділити наступні дискусійні моменти:

1. В рамках дослідження організаційно-функціонального механізму державного регулювання сфери містобудування та архітектури автор описує проєкт закону «Про адміністративно-територіальний устрій» (с. 84-85), що був внесений на розгляд у 2013 році, більш доцільним вбачається посилання на законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою», що внесений на розгляд у 2020 році, але посилання на останній в тексті відсутнє.

2. Аналіз системи стандартів надання місцевих адміністративних послуг у Великобританії, Франції, Польщі, що розміщено в рамках підрозділу 2.2, скоріше має бути відображений у підрозділі 1.3, оскільки більше відповідає йому за змістом.

3. При формулюванні висновків до четвертого розділу пункт 6 носить загальний характер, змістовно не витікає з тексту розділу.

4. Підрозділ 5.2 носить скоріше описовий, ніж аналітичний характер, хоча вбачається доцільним в рамках останнього розділу сконцентрувати науково-практичні доробки та пропозиції автора.

5. Підрозділ 5.3 містить значний масив інформації про історію м. Люботин Харківської області та історію створення містобудівної документації, що підкреслює прикладний характер дисертації, проте це не знайшло відображення у назві підрозділу.

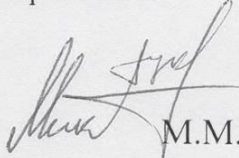
Проте, висловлені зауваження і побажання не применшують високої оцінки рівня виконаного дисертаційного дослідження, його теоретичної цінності та практичної значущості.

### ***Загальний висновок щодо дисертаційної роботи***

З огляду на актуальність, новизну одержаних автором наукових результатів дослідження, їх практичну значущість, вважаю, що дисертаційна робота Кравченка Сергія Григоровича «Теоретико-методологічні засади державної політики розвитку урбанізованих територій в Україні» є самостійним науковим оригінальним дослідженням та носить завершений характер. В роботі обґрунтовано нову теоретико-методологічну парадигму, підходи до формування і реалізації державної політики розвитку урбанізованих територій та удосконалено існуючі механізми державного впливу, що має суттєве значення для розвитку галузі науки державного управління.

З урахуванням зазначеного вище доцільно зробити підсумковий висновок, що дисертаційна робота Кравченка С.Г. відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.2013 р. № 567 (із змінами), а автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

**Офіційний опонент:**

Професор кафедри публічного управління та регіоналістики  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президенті України,  
доктор наук з державного управління, професор  М.М. Миколайчук

Підпис Миколайчука М.М. засвідчую:  
Перший заступник директора  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президенті України  
кандидат наук з державного управління, доцент  М.П. Попов

25 листопада, 2021 р.

