

ВІДГУК

рецензента на дисертаційну роботу
Чорного Олександра Олександровича
на тему

«Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади»,

яка представлена на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань
28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю
281 «Публічне управління та адміністрування»

Відгук підготовлено на основі вивчення тексту дисертації, наукових публікацій здобувача, в яких опубліковано результати дисертаційного дослідження, документи із підтвердженням впровадження результатів дослідження у практику діяльності органів публічного управління.

1. Обґрунтування актуальності теми дисертації, її зв'язок із науковими програмами, темами

Формування держави європейського рівня в Україні, обумовлене набуттям статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, викликає необхідність реформування системи публічного управління. Мова йде передусім про посилення спроможності громадянського суспільства щодо здійснення публічного контролю за діяльністю органів державної влади, забезпечення легитимності публічноуправлінських рішень та відновлення суспільної довіри. Запит на це артикулюється як суб'єктами громадянського суспільства, так і пересічними громадянами. Дослідження механізмів публічного контролю є відносно новим напрямом доктринальних студій. Наявні теоретичні розробки окремих аспектів цієї проблеми не є вичерпними та остаточними, що обумовлено самою динамікою суспільних змін. Зазначене, безумовно, свідчить на користь актуальності представленого на рецензування дисертаційного дослідження.

Дисертація О. О. Чорного також відповідає науковим та практичним потребам публічного управління та адміністрування за сучасних умов збільшення уваги з боку міжнародних організацій до рівня транспарентності публічного управління у нашій країні. Можна погодитися із висновком автора, що «здійснення публічного контролю є однією з необхідних умов становлення демократичної, правової держави та розвитку громадянського суспільства відповідно до європейських цінностей» (стор. 4).

Актуальність теми дисертації підтверджується також тим, що дисертаційне дослідження виконане у межах науково-дослідної теми

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488). Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні раціональної моделі відповідального публічного контролю.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна

Для розв'язання окресленого наукового завдання у дисертації коректно визначено мету та завдання дослідження, його об'єкт і предмет (стор. 19-20). Доцільно визначена логіка забезпечує належне розкриття об'єктно-предметної сфери дослідження, сприяє реалізації поставленої мети та визначених дослідницьких завдань.

Високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність забезпечені, зокрема, використанням широкої джерельної бази за темою дисертації: список використаної літератури налічує 174 найменування (с. 187–203).

Логіка викладання матеріалу корелюється з предметом дослідження і обраними методами дослідження. Це дозволило здобувачу сформувати підґрунтя з адекватних наукових підходів і концепцій, які стали основою його наукових розвідок. Для дисертації характерна логічність та системність викладення матеріалу, вміння виділити суттєві моменти, чітка їх аргументація. Висновки дисертаційної роботи цілком обґрунтовані, коректні та впливають з викладеного матеріалу.

Зазначене дозволяє констатувати, що отримані О.О. Чорним в ході роботи над дисертацією наукові результати є всебічно обґрунтованими та достовірними, а також такими, що мають наукову новизну, зокрема:

– уперше у контексті раціонального управління досліджено особливості формування механізму публічного контролю на основі концептуалізації поняття офіційного контролю, систематизовані складники, принципи та методологічна основа механізму публічного контролю респонсивного типу, визначено складники формування системи публічного управління (процесний, функціональний, класичний підходи), конкретизовані об'єкт, предмет, концептуальні засади та методологічна основа аналізу контролю в публічному управлінні на базі принципів функціональної визначеності державної влади; розроблено теоретичну модель офіційного контролю – модель урядової підзвітності і прозорості (GATS) в мирних умовах і в умовах правового режиму воєнного стану; розроблено проблемно-

орієнтовану модель конституювання публічного управління (Problem-Oriented Public Governance Constituting Model);

удосконалено:

– методологічні основи дослідження стану забезпечення раціонального змісту стандарту публічного управління і сутності поняття «механізм публічного управління», що дозволило сформулювати авторське визначення понять інституціоналізації контролю в публічному управлінні, у межах предметного поля публічного управління та адміністрування а також запропонована організаційна модель публічного контролю на основі принципу респонсивності в управлінні;

– напрями й перспективи впровадження зарубіжного (європейського) й передового національного досвіду формування механізму полісуб'єктного контролю в публічному управлінні, детерміновано поняття трансформаційного тренду в публічному управлінні, й на підставі цього детерміновано сутнісні характеристики контролю як виміру контрольної функції в системі публічноуправлінської діяльності;

– концептуальні підходи щодо обґрунтування та комплексного вирішення завдань, обумовлених суспільною потребою у публічному контролі, функціонування та розвитку правової держави із стабільним режимом демократичного контролю на основі принципу демократичної контрольної процедури, що знайшло свій прояв у напрацюванні моделі, запровадження поняття «контрольна диверсифікація» з метою розширення дослідницького поля за тематикою змісту публічного управління;

набули подальшого розвитку:

– сучасні концепти галузі знань публічного управління щодо інституціональних характеристик системи державної влади в умовах системних змін, класифікації внутрішньоінституціональних принципів контролінгу в публічному управлінні, визначення етапів становлення інститутів контролю в межах періодизації становлення системи органів державної влади, запропоновано поняття «воєнний публічний контроль»;

– публічноуправлінське трактування сутності контрольної функції держави в умовах зовнішніх викликів у контексті загального процесу реформування державного управління, що знаходить свою реалізацію під час відсічі збройній агресії та повоєнного відновлення України; з цією метою у дисертації розроблено стандартизовану модель «Цифрова спроможність для публічного контролю» (Digital Empowerment for Public Supervision (DEPS)), яка виступила основою розробки моделі функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS);

– напрями та заходи з розбудови ефективної системи складників реалізації публічного контролінгу в умовах зовнішніх викликів, які зорієнтовані на імплементацію потреб громадян та інститутів громадянського суспільства до стандартів європейського врядування, й на цій основі обґрунтовано узагальнений комплекс характеристик і властивостей, що формують поняття відкритого публічного контролю на основі на основі концепції «Розумного Управління Ресурсами» («Smart Resource Governance» (SRG)) – підходу, який об'єднує принципи інтелектуального аналізу даних, технологічні інновації та стратегічне планування для ефективного та ефективного розподілу ресурсів;

– теоретичні підходи до визначення публічного контролю як механізму регулювання в системі управління, що спирається на комплексне інформаційне і організаційне поєднання процесів координування, планування і контролю та спрямований на визначення та реалізацію цілей для підвищення надійності реалізації стратегії реформування державного управління, спрощення технології і підтримки стратегічного і оперативного управління, зменшення ресурсних витрат на обробку нестандартних ситуацій. Це стало основою для розробки авторських пропозицій по формуванню сучасної стратегії реформування публічного управління.

Наведене вище дозволяє зробити висновок, що здобувач продемонстрував належний рівень оволодіння методологією наукової діяльності, а поставлене наукове завдання успішно виконано.

3. Оцінка змісту роботи та повноти викладу результатів дисертації в опублікованих працях

Структурно дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 213 сторінок, з них 186 – основний текст, представлено 5 таблиць, 20 рисунків.

Структура роботи підпорядкована меті логічного та послідовного викладу матеріалу науковою мовою. Детальне вивчення тексту дисертації дає підстави стверджувати про глибоке розуміння проблематики та завдань, поставлених для вирішення, а підхід до викладу отриманих результатів дослідження відзначається системністю та ґрунтовністю опрацювання наукової літератури за темою дослідження.

У розділі 1 – Теоретико-методологічні засади публічного контролю в діяльності органів державної влади (стор. 24-73) – здобувачем представлено результати вивчення сучасної проблематики дослідження системи публічного управління та публічноуправлінської діяльності на основі імперативу

контрольної функції, аналізуванню поняття механізму державного управління в межах загальної концепції публічноуправлінської діяльності, охарактеризовано особливості формування механізму публічного контролю на основі сучасного змісту контрольної функції держави. У розділі уточнено поняття механізму публічного управління в межах загальної концепції публічноуправлінської діяльності, яке, як зазначено автором на стор. 72, «важливо сформувати на основі дослідженого нами феномену публічного управління та публічноуправлінської діяльності». Запропоновано поняття «механізми управління» (механізми державного управління, механізми публічного управління) досліджувати за стандартною методологічною схемою, що поєднує такі складники: теоретична конструкція – основні концепції, моделі та теорії управління, які можуть бути застосовані до класифікації механізмів; контекстуальний аналіз, що актуалізує визначення специфіки контексту, в якому функціонують механізми управління, включаючи політичні, економічні, соціальні та культурні фактори, які можуть впливати на їхнє формування та виконання; аналіз нормативно-правової бази, на основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів управління, для визначення їхніх повноважень, обов'язків та відповідальності; структурний аналіз, що включає дослідження структури управлінських організацій, їх ієрархію, функціональні складники та роль персоналу; процесний аналіз, вивчення процесів управління, (планування, виконання, моніторинг, контроль та оцінку; аналіз взаємодії елементів механізму – взаємодію між різними органами управління та іншими зацікавленими сторонами; збір та аналіз первинних та вторинних даних, включаючи статистику, опитування; використання кількісних та якісних методів для оцінки ефективності, результативності та впливу механізмів управління; врахування можливі зміни в політичному, економічному або соціальному середовищі, які можуть вплинути на механізми управління в майбутньому.

Розділ 2 – Конституювання інституціонального механізму публічного контролю в системі державної влади (стор. 74-122) – містить підсумки аналізування становлення механізмів публічного контролю в Україні на основі інституціонального підходу; визначення концептуальних засад формування механізму публічного контролю на основі сучасного концепту спроможності; особливостей формування механізму публічного контролю в діяльності органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану. У розділі на основі власного дослідження та розробок вітчизняних вчених розроблено і обґрунтовано теоретичну модель офіційного контролю як певної дескриптивної структури – модель урядової підзвітності і прозорості

(Government Accountability and Transparency System – GATS). Встановлено особливості такої моделі: системний підхід, на основі якої у межах моделі розглядається офіційний контроль як багаторівнева система, яка складається з взаємопов'язаних елементів; модель спрямована на забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, а також захисту прав і свобод громадян; проактивність, відповідно до якої модель передбачає проведення офіційного контролю не тільки на основі виявлення порушень, але й на основі прогнозування можливих проблем; гнучкість, адже модель дозволяє адаптуватися до змін у зовнішніх умовах та у діяльності органів державної влади.

У межах моделі GATS виокремлено три рівні контрольної діяльності: загальний контроль, спрямований на забезпечення загального стану законності та правопорядку в державі, який здійснюється органами державної влади, які мають широкі повноваження щодо здійснення офіційного контролю; спеціалізований контроль, спрямований на забезпечення ефективності та ефективності діяльності окремих сфер державної діяльності, здійснюється органами державної влади, які спеціалізуються на певній сфері діяльності; локальний (місцевий) контроль, спрямований на забезпечення ефективності діяльності територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Виокремлено формалізовану модель офіційного контролю GATS в умовах правового режиму воєнного стану.

Обґрунтовано поняття «воєнний публічний контроль» (Wartime public control – WPC), що може мати декілька інтерпретацій, оскільки воно не є широко вживаним терміном у класичній політичній науці чи праві.

Запропоновано стандартизовану модель «Цифрова спроможність для публічного контролю» (Digital Empowerment for Public Supervision (DEPS)). Така модель передбачає декілька напрямів, виокремимо декілька: формування платформи для Е-Моніторингу (нормотворчий процес – суб'єкт: держава); Система Е-Звітності як елемент публічного контролю, що передбачає онлайн-портали з інформацією про діяльність органів публічної влади зі звітами про свою діяльність, інструменти для аналізу ефективності використання бюджетних коштів. Це зміцнює публічну довіру, адже заохочення активної громадянської позиції та участі у процесах управління підвищує легітимність та підтримку урядових ініціатив.

У дисертації запропоновано принципи функціонування механізму публічного контролю «Multi-level Integrated Control System» (MLICS): на основі інтегрованого контролю і нагляду; на основі формування режиму посиленої координації; на основі концепції «Розумного управління

ресурсами» (Smart Resource Governance – (SRG); на основі концепції управління ризиками.

У розділі 3 – Формування адміністративного режиму публічного контролю в системі органів державної влади (стор. 123-178) – автором проаналізовано запровадження адміністративного контролінгу як складового елементу механізму публічного контролю на основі сучасного концепту менеджменту, британська модель формування механізму публічного контролю, становлення національної моделі формування механізму публічного контролю в Україні. У розділі визначено основні проблеми і передумови організації системи публічного контролінгу. У дисертації зазначено, що одним з найефективніших в умовах обмеженості ресурсів методів впровадження контролінгу є поетапна зміна інформаційних систем. Застосування контролінгу означає послідовне проведення ряду кроків, ефективність кожного з яких можна оцінити відразу після здійснення. Однак, на шляху впровадження концепції й принципів контролінгу виникають значні труднощі через недосконалий механізм планування й методології планово-контрольних розрахунків, відсутності ефективної системи управлінського обліку.

Для забезпечення відповідності управлінського процесу вимогам ринкової економіки, керівникам необхідно сприйняти новий підхід у філософії управління, що концентрує увагу, як на рівень окремих підсистем, так і на рівень сукупної системи публічного управління, що і є контролінгом. Запропоновано організаційно-методичні основи створення системи контролінгу, які дозволяють досягти оптимального результату. Розроблена методика інтеграції контролінгу в систему управління, яка об'єднує як нові авторські розробки, так і численний досвід західних і українських учених. Це забезпечує достатньо високу ефективність її застосування, у тому числі і в умовах ПРВС.

Досліджено зарубіжний досвід формування системи публічного контролю на засадах принципів субсидіарності та респонсивності. Встановлено, що провідну роль у становленні механізму публічного контролю відіграє держава, незалежно від форми державного устрою та форми правління. При цьому держава формує умови реалізації контрольної функції, визначає суб'єктність органів влади щодо організації механізмів публічного контролю, забезпечує режим прозорості і відкритості в процесі контролю.

Основні наукові результати, які отримано здобувачем дисертаційного дослідження опубліковано в 16 наукових працях, із них: 9 статей у наукових виданнях, у тому числі: 2 статті – у зарубіжному періодичному виданні, що індексується у наукометричній базі Web of Science та Scopus, 4 статті у

вітчизняних фахових виданнях категорії Б, включених до наукометричних баз; 1 стаття у наукових виданнях зарубіжних держав з напрямом, за яким підготовлено дисертацію; 2 статті – у інших виданнях; 7 тез доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів, навчальному посібнику.

4. Значення роботи для науки, практики та суспільства

Вважаємо, що результати дисертаційного дослідження мають для галузі публічного управління та адміністрування важливе наукове та практичне значення:

– наукове значення роботи полягає у тому, що робота є першим дослідженням у вітчизняній галузі знань публічного управління та адміністрування щодо розроблення концептуальних ідей і практичних рекомендацій формування механізму публічного контролю. Розроблені у дисертації теоретичні підходи до аналізу проблеми публічного контролю, категоріальний апарат, основні ідеї та висновки будуть використані у науково-дослідній роботі і стануть підґрунтям для подальших наукових досліджень у напрямі реалізації концепції нового державотворення;

– практичне значення роботи полягає в розробці теоретико-методологічних та практично-прикладних положень, викладених у пропозиції, що можуть бути реалізованими та становити основу системи публічного управління в забезпеченні раціонального змісту публічного контролю.

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції, які отримано за результатами дисертаційного дослідження, були враховані і використані у діяльності: Дніпропетровського окружного адміністративного суду щодо визначення сучасних механізмів публічного контролю та реалізації функції контролінгу в системі правосуддя (довідка про впровадження від 11.10.2023 № 02/73438/23), Третього апеляційного адміністративного суду – у межах реалізації завдань Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки у запропоновано заходи щодо формування нової методології реалізації контрольної функції в діяльності органів судової влади, розроблено авторську концепцію контролінгу в системі судової влади та судового адміністрування, розробив до впровадження авторську теоретичну концепцію демократизації алгоритму судового контролінгу, сформував принципи судового контролінгу, які можуть бути впроваджені у практичній діяльності органів судової влади та влади (довідка про впровадження від 01.08.23. № 01/32/23). Громадської організації «Громадська наукова організація «Фундація публічно-правових ініціатив» – щодо організації системи публічного моніторингу на дання державних послуг і (довідка від

05.10.2023 № 05-10/23-2).

Зазначене вказує і на значущість результатів дослідження для суспільства.

5. Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності

За результатами вивчення тексту дисертації, наукових публікацій здобувача, а також звіту, щодо перевіряння тексту дисертаційної роботи за допомогою онлайн сервісу перевірки на плагіат Unіcheck, наданого відповідно до пп. 4.2.5 Положення про систему запобігання та виявлення плагіату Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» затвердженого Вченою радою університету 13.06.2018, протокол № 8 (зі змінами та доповненнями, затвердженими Вченою радою університету від 26.03.2019), порушень академічної доброчесності не встановлено. У разі використання ідей, підходів, висновків, наукових результатів і фрагментів текстів інших дослідників наведено коректні посилання на відповідні джерела.

6. Дискусійні положення та зауваження щодо змісту та оформлення дисертації

У цілому дисертація справляє позитивне враження, проте є окремі положення, які потребують уточнення або спонукають до дискусії.

1. На с. 27 дисертаційної роботи автор наводить «рис.1.1. складники формування системи публічного управління (процесний підхід)», серед яких визначає «Інституційний вимір публічної (державної) політики». На наш погляд, доцільніше було б вести мову суто про публічну політику, суб'єкти якої власне і мають здійснювати публічний контроль.

2. На с. 33-34 автор висловлює власну позицію щодо інтерпретації поняття «публічна політика» як «Public policy», що відображає його сустанціональний аспект, при цьому поєднання його з «Public politics» було б цілком доцільно з позицій процесного підходу, на який спирається автор.

3. Автор доволі вдало визначає «ключові елементи проблемно-орієнтованої моделі публічного управління як основи для механізму публічного контролю» (с. 42). На наш погляд, до цієї моделі слід було б додати елемент «вимоги та потреби суспільства».

4. Автор справедливо наголошує, що «сучасні технології, зокрема Інтернет та мобільні додатки, стали потужним інструментом для підвищення ефективності публічного контролю» (с. 87). Доцільно було б передбачити зворотній вплив публічного контролю на діяльність мережевих спільнот, зокрема, як запобіжника поширенню фейків та неправдивої інформації в умовах гібридної війни.

5. На наш погляд, під час розгляду у пп. 3.1 інституційної спроможності громадського контролю, доцільно було б передбачити можливості збільшення легітимності висновків за результатами громадської експертизи, яка на сьогодні недостатньо використовується в системі публічного контролю.

Висловлені зауваження відтворюють творчий характер роботи, суттєво не впливаючи на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження О. О. Чорного, та характеризують значну складність досліджуваної проблематики.

7. Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам

Дисертаційна робота Чорного Олександра Олександровича «Формування механізмів публічного контролю в діяльності органів державної влади» є цілісним самостійним, завершеним науковим дослідженням, що вирішує актуальне науково-прикладне завдання, має теоретичну і практичну цінність у галузі публічного управління та адміністрування. За результатами вивчення тексту роботи і публікацій автора можна констатувати, що основні наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам до такого виду досліджень.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованості, наукової та практичної цінності здобутих результатів дисертація Чорного О.О. відповідає галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» та спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», вимогам Постанови Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 р. «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» та вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки № 759 від 31.05.2019)», а її автор, Чорний Олександр Олександрович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Рецензент,

професор кафедри державного

управління і місцевого самоврядування НТУ

«Дніпровська політехніка»

д.держ.упр., професор

_____ Наталія ЛИПОВСЬКА