

Голові разової спеціалізованої вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»
д.і.н., професору Бородіну Є.І.

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора Руденко Ольги Мстиславівни на дисертацію Черниша Василя Івановича «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади», подану до захисту у разову спеціалізовану вчену раду Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» на здобуття ступеня доктора філософії галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Актуальність теми дисертації, зв'язок з науковими програмами, темами

Розробка теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах конституційних змін виступає важливим напрямом загального реформування в Україні в контексті становлення суверенної, демократичної, правової держави.

Важливою функцією правової держави є формування спроможної системи публічно-управлінської діяльності, що забезпечує дотримання прав і свобод громадян, інтересів фізичних та юридичних осіб. Сучасне реформування в Україні, пов'язане із внесенням змін до Конституції України, прийняттям нових законодавчих актів актуалізувало доцільність аналізу проблеми правового забезпечення реалізації державної влади в Україні. В умовах конституційного закріплення політики набуття в майбутньому членства в ЄС, прискорення євроінтеграційних процесів для України виникає суттєва потреба в оновленні національного законодавства, що регулює діяльність органів влади, забезпечує трансформаційні зміни в системі національного законодавства.

У нинішніх умовах інтеграції України до ЄС як важливого напрямку державної політики постає питання відповідності національного законодавства, зокрема у сфері реформи децентралізації, вимогам міжнародних та європейських стандартів, перш за все, рішенням Ради Європейського Союзу, а отже, комплексного і реформування публічно-управлінської діяльності.

У своїй дисертації Черниш В.І. вірно зазначає, що реформа судової системи, розроблення нормативної бази регулювання судочинства в умовах конституційних змін відбуваються з урахуванням міжнародних стандартів функціонування інститутів судової влади, окремих теоретичних положень європейської правової доктрини та позитивного практичного досвіду європейських країн щодо регулювання суспільних відносин. Досвід більшості європейських країн свідчить, що суди можуть бути доступним та ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку держави та інших громадян лише за умови конституційного регламентування діяльності органів публічної влади. Саме тому врахування здобутків європейських держав у сфері публічно-правового процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування всієї системи публічного управління в Україні.

Зазначене визначає актуальність дисертаційної роботи Черниша В.І., постановку мети роботи і завдань задля її досягнення. Дисертаційна робота виконана в межах теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в межах науково-дослідної теми «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488), де особистий внесок здобувача полягає в обґрунтуванні авторської концепції конституційного консенсусу як публічно-правової парадигми сучасного державотворення. Саме цим обумовлена актуальність дисертаційного дослідження «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади».

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність

Дисертаційна робота характеризується структурністю, логічністю викладу та аналізу тематики дослідження, належним обґрунтуванням висновків та пропозицій. Сформульовану у роботі мету дослідження досягнуто, вона відповідає темі дослідження та розкриває теоретико-методологічні засади функціонування системи публічного управління в умовах конституційних змін шляхом обґрунтування теоретичних положень та практичних рекомендацій, спрямованих на концептуалізацію публічного управління в сучасних умовах державотворення.

Високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність забезпечені

відповідністю структурно-логічної схеми дослідження визначеній меті, використанням широкої джерельної бази за темою дисертації, значним масивом аналітичних даних, відповідністю предметної спрямованості дисертаційного дослідження предмету наукової спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Поставлена автором мета дисертаційної роботи досягнута і логічно розкрита шляхом послідовного вирішення окреслених завдань: проаналізувати феномен конституційних змін в системі публічного управління як загальнотеоретичну проблему галузі знань «Публічне управління та адміністрування» з позицій вирішення проблеми інституалізації державної влади в суверенній державі; дослідити сучасні виклики і загрози в системі публічного управління у контексті конституційних змін, детермінувати комплекс понять, що складають зміст публічного управління в умовах суспільних трансформацій; систематизувати інституціональні принципи конституційних змін на основі наявної парадигми публічного управління та адміністрування на основі формалізації таких принципів в нормативно-правових актах, що регламентують впровадження конституційних змін, забезпечує прогнозованість результатів конституційного реформування; охарактеризувати систему показників ефективності конституційних змін на основі історичного аналізу та наявного методологічного інструментарію науки державного управління; детермінувати інституціональний зміст та характеристики запровадження конституційних змін в публічному управлінні на основі авторської методології конституціонального консенсусу та концепту цільової ефективності, систематизувати основні ідентифікаційні ознаки, властиві конституційним змінам в Україні; запропонувати теоретичну концепцію еволюції публічного управління в умовах конституційних змін, яка передбачає зміни нормативно-правового регулювання, структури органів влади, а також їхніх повноважень і функцій; встановити на основі дослідження зарубіжного досвіду розвитку систем публічного управління в умовах конституційних змін особливості конституційно-правового регулювання публічного управління; теоретично визначити і запропонувати для подальших наукових досліджень алгоритм впровадження конституційних змін в систему публічного управління та на цій основі розробити низку управлінських заходів, обумовлених суспільною потребою в ефективному врядуванні.

У першому розділі автором доведено, що реформа державного управління, і конституційні зміни визнають важливість участі громадян у демократичному управлінні; вона спрямована на залучення громадян до формування політики та надання послуг. Конституційні зміни можуть

розширити можливості громадян, розширивши їхні права та забезпечивши механізми прямої участі в політичному процесі. Саме тому реформа державного управління та конституційні зміни, зазначено у роботі, це не ізольовані заходи, а взаємодоповнюючі процеси, які працюють у тандемі для зміцнення демократичного врядування.

У другому розділі автор наголошує, що кілька складників реформування публічного управління, що відбуваються одночасно – відсіч збройній агресії, набуття членства в ЄС, реформа децентралізації – потребують системного вирішення низки питань: зміна парадигми конституційного реформування, застосування мілітарної парадигми публічного управління на період дії правового режиму воєнного стану тощо. Розроблено модель адаптивного функціонального аналізу конституційних перетворень, що є комплексним підходом до розуміння та оцінки процесу конституційних змін, і ґрунтується на принципах адаптації та функціоналізму, визнаючи динамічний характер конституційних систем та їх роль у суспільстві, визначено основні характеристики системи публічного управління, трансформованої на основі принципів АФА – адаптивність, функціональна перспектива, системний підхід, процесно-орієнтований аналіз, цілеспрямовані трансформації, з акцентом на тому, що конституційні зміни мають керуватися головними цілями підвищення ефективності, легітимності та стабільності конституційного ладу. Розкрито мілітарну парадигму публічного управління (МППУ), що характеризується такими особливостями: централізація влади та ієрархічна підпорядкованість; суворі дисципліна та підконтрольність; висока ступінь формалізації та регламентації процесів управління; використання силових заходів для забезпечення ефективності управління. Доведено, що це дозволяє забезпечити швидкість і оперативність прийняття рішень; чіткість і однозначність розподілу функцій і обов'язків; високу мотивацію і відповідальність персоналу; здатність до адаптації в контексті змінюваних умов.

У третьому розділі здійснено аналіз зарубіжного досвіду, на основі якого доведено, що оцінка впливу конституційних змін на систему публічного дозволяє говорити про домінування в конституційних змінах будь-якої країни саме публічно-управлінського аспекту. Розкрито сутність децентралізаційної альтерації, яка полягає у тому, що відбуваються зміни в інституційній структурі, які супроводжують процес передачі повноважень і ресурсів від центрального до регіонального рівня управління. Показано, що формування умов конституційного консенсусу можуть включати більш широкий діапазон учасників суспільних відносин, формувати умови для діалогу та взаєморозуміння, посилити гуманізаційну складову публічного управління (як поєднання імперативу громадянських, політичних, економічних та соціальних

прав), забезпечити рівність учасників конституційного процесу на основі принципу «non-discrimination».

Ознайомлення з текстом дисертації дозволяє констатувати актуальність розроблення автором досліджуваної проблематики в цілому, виокремлення найбільш суттєвих завдань в межах предмета дослідження, а також наявність елементів наукової новизни.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях

Достовірність викладених результатів дослідження ґрунтується на комплексі загальнонаукових і спеціальних методів, що забезпечують формування теоретико-методологічних засад публічного управління в контексті конституційних змін: історичний метод застосовано у процесі аналізу конституційних змін і встановлення особливостей державотворення в Україні; метод моделювання використано для напрацювання раціональної моделі розробки і впровадження конституційних змін; метод системного підходу використано для дослідження визначення характеристик публічного управління як системи та аналізу впливу зовнішнього середовища, а також напрацювання алгоритмів розвитку системи публічного управління в умовах правового режиму воєнного стану та особливостей конституційного процесу у цей час; сучасні аналітичні методики застосовано у контексті аналізу взаємодії складників державної влади у форматі конституційних змін; метод порівняльного аналізу застосовано для аналізу можливостей запровадження зарубіжного.

Черниш В.І. правомірно наголошує на науковій новизні дисертації, і вказує, що сутність сучасного реформування публічного управління відбувається у правовому полі Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки, втім протидія збройній агресії проти України потребує формування принципово нового підходу до проблем конституційного реформування. Автор уточнив характеристики суспільних відносин у сфері конституційних змін, що вже відбулися в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що будь-яка трансформація існуючої моделі системи державного управління (у тому числі – адаптація та гармонізація) потребують відповідного нормативно-правового забезпечення, натомість аналіз практики публічно-управлінської діяльності від 2016 р. – початку конституційно-правових реформ засвідчив два складника такого процесу: по-перше, прийняття нормативно-правових актів, що регулюють інституціональні зміни в системах управління без отримання конкретного результату у короткостроковій перспективі, по-друге, реалізація

інституціональних змін в управлінській практиці за відсутності (або незавершеності) нормативно-правового регулювання. Отже, обидва прояви інституціональних альтерацій є викликом для стабільного функціонування системи державного управління. Саме тому проблема наукового дослідження публічного управління в контексті конституційних змін в системному аналізі як формалізації самої функції, так і предметного поля її формування, розвиток державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади на реалізацію функцій демократичної, правової держави, закріплених Конституцією України.

Безперечною новизною дослідження є визначення автором особливостей формування нової парадигми публічного управління на основі конституційного консенсусу, зокрема, систематизовано складники, принципи та розкрито методологічну основу модернізації публічного управління, концептуальні засади аналізу системи публічного управління на базі принципів конституційної легітимності публічної влади. Заслуговує на увагу розроблена методологічна схема запровадження поняття конституційної модернізації як рушійного фактору реформ в публічному управлінні, мінімізації загроз «конституційної фрагментації» та визначення самих понять конституційної адаптації та конституційної інституціоналізації. До теоретичних наукових здобутків також слід віднести розроблені концептуальні засади мілітарної парадигми публічного управління в особливих умовах на основі концепту цільової ефективності (Targeted efficiency Concept).

В сенсі наукової методології слід відмітити по-перше, дослідження стану забезпечення раціонального змісту конституційних змін в суверенній державі, що базується на методах, способах, принципах і механізмах прийняття публічно-управлінських рішень щодо діяльності суб'єктів та об'єктів публічного управління у сфері правоохоронної діяльності; по-друге, розробку моделі публічно-управлінської діяльності в умовах відсічі збройній агресії (мілітарна парадигма публічного управління) повоєнного відновлення, формування комплексу принципів такої діяльності, запровадження поняття «конституційні альтерації» з метою розширення дослідницького поля за тематикою конституційного змісту публічного управління. А також методіку функціонального аналізу для дослідження публічного управління в умовах конституційних змін, яка базується на моделі адаптивного функціонального аналізу для конституційних трансформацій (AFA).

У роботі набули подальшого розвитку сучасні концепти галузі знань публічного управління щодо інституціональних характеристик системи

державної влади в умовах системних змін, класифікації внутрішньоінституціональних принципів конституційного реформування, визначення етапів становлення інститутів, які забезпечують інституціональну модернізацію суверенної країни; публічноуправлінське трактування конституційної сутності функцій 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; напрями та заходи з розбудови ефективної системи складників реалізації конституційних змін в умовах зовнішніх викликів, які зорієнтовані на імплементацію потреб громадян та інститутів громадянського суспільства до стандартів європейського врядування.

Дисертаційне дослідження відповідає напрямам спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»: сутність і зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління; закономірності, особливості, тенденції та основні чинники державотворення та державного управління; доктрини, концепції, теорії державного управління, світові тенденції їх розвитку та порівняльний аналіз; державне управління як система; реформування державного управління; аналіз і адаптація зарубіжного досвіду. Дисертація відповідає формулі спеціальності в аспекті демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління.

Результати дисертаційної роботи Черниша В.І. висвітлені у 5 статтях у наукових виданнях, у тому числі: 1 статті у зарубіжному періодичному виданні, 3 статтях у вітчизняних фахових виданнях, включених до наукометричних баз; 1 статті у виданні, що індексується у наукометричній базі Web of Science, 1 розділі у колективній монографії, 5 тезах доповідей у збірниках матеріалів наукових комунікативних заходів.

Кількість, обсяг та зміст друківаних праць відповідають вимогам МОН України щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора філософії і надають авторові право публічного захисту дисертації. Детальний аналіз представленого рукопису дисертації та наукових публікацій дає підстави констатувати ідентичність публікацій і основних положень дисертацій.

Практична значення і впровадження результатів дисертаційного дослідження

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці теоретико-методологічних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізованими і становити основу адаптації системи публічного управління в умовах конституційних змін.

Результати дисертаційної роботи використані в практичній діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду при розробці пропозицій стосовно якісно нових підходів у контексті функціонування правоохоронних органів, зокрема рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Третього апеляційного адміністративного суду в частині удосконалення публічно-службових відносин (довідка про впровадження від 15.03.2023 № 1409); у діяльності Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» в межах науково-методичного забезпечення проєкту «Розвиток форм публічного управління в органах влади Дніпропетровської області в умовах конституційних змін» в контексті організації правової та методичної допомоги територіальним громадам (довідка про впровадження від 28.08.2021 № 20-21/28-1).

Оцінка ідентичності анотації та основних положень дисертації

Аналіз змісту анотації та основних положень тексту дисертаційної роботи Черниша Василя Івановича засвідчив їхню повну ідентичність в частині формулювання мети, об'єкту, предмету, завдань, положень новизни, висновків до розділів, загальних висновків. Загалом зміст анотації відтворює інформацію про методологію дослідження, способи аргументації положень, основні ідеї тексту дисертації.

Анотація не містить інформації, яка була б відсутньою в дисертації. Дисертація та оприлюднена анотація оформлені відповідно до Вимог до оформлення дисертації, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 44, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 03.02.2017 за № 155/30023.

Дискусійні положення та зауваження до змісту та оформлення дисертації

Відзначаючи загальний високий рівень обґрунтованості науково-теоретичних положень дисертаційної роботи, її цілісність і логіку викладення матеріалу, доречно зробити певні зауваження і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.

1. У першому розділі роботи наведено розроблений автором комплекс наукових понять та категорій: конституціоналізм 3.0, як новий підхід до конституціоналізму; конституційні інновації; конституційна відкритість і доступність; конституційний плюралізм. Разом з тим, наведені поняття як наукові здобутки автора та елементи наукової новизни, доцільно було подати більш детально як у тексті самої роботи, так і в загальних висновках, зважаючи

на публічно-управлінський контекст конституційних змін та авторську позицію, не обмежитись лише їх переліком. Власне деталізація наведених характеристик мала б передбачати більш повне розкриття сутності конституційних реформ як у процесі їх трансформації так і в умовах нинішніх реалій.

2. Дещо описово у тексті дисертації подано авторські розробки в сенсі формалізації поняття «конституційного парадоксу», зокрема, пропозиція автора щодо формулювання першого конституційного парадоксу – зовнішні чинники можуть як сприяти, так і перешкоджати конституційному реформуванню. З одного боку, вони можуть надавати підтримку і ресурси для проведення реформ, з іншого боку, можуть чинити тиск на реформаторів для врахування їх інтересів. Заявлена у роботі ідея щодо формування Стратегії національного розвитку державного управління на основі реальних потреб державотворення з кореляцією напрямів відповідно до прогнозованих конституційних змін залишається лише на рівні наукової гіпотези і має характер узагальненого твердження, хоча її розкриття фактично потребує методологічного обґрунтування окремим підрозділом дисертації.

3. Здійснюючи комплексне дослідження завдань реформування, намагаючись розкрити головну проблему цього процесу, автор пропонує методологічну модель реформування публічного управління. Проте, складність досліджуваного конструкту, його багатоаспектність та специфіка поєднання і водночас виокремлення в структурній системі державної влади лише поза увагою власне сам об'єкт концептуалізації – систему публічного управління, а не публічне управління як процес. Автору слід було головну увагу приділити його сучасному розумінню, фактично здійснивши аналіз і діагностику імовірних ризиків і загроз для системи публічного управління в умовах викликів сьогодення. Зосередження уваги на концепті раціональності управління скорше ускладнює розуміння авторської позиції, аніж пояснює її.

4. Заслуговує на особливу увагу запропонована автором модель адаптивного функціонального аналізу для конституційних трансформацій (АФА), принципи її функціонування, оскільки саме така методологія як своєрідна публічно-управлінська інновація, може стати сучасною компонентою загальної концепції публічного управління, проте у роботі відсутній аналіз доцільності її запровадження.

Разом з тим, висловлені зауваження та рекомендації носять переважно дискусійний характер і не знижують загалом високого теоретико-методологічного рівня представленої дисертаційної роботи.

Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам

Дисертаційна робота Черниша Василя Івановича «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади» є самостійним, завершеним науковим дослідженням.

Актуальність обраної теми дослідження, обґрунтованість наукових положень, висновків і запропонованих автором рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність, достовірність і наукова новизна, повнота викладу в опублікованих працях свідчать про глибоку наукову зрілість автора, високий рівень підготовленості дослідження.

Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають теоретичне і практичне значення для розвитку галузі науки «Публічне управління та адміністрування».

Дисертаційна робота Черниша Василя Івановича «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади» за своїм змістом, науковою новизною і прикладною цінністю відповідає спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах) затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор, Черниш Василь Іванович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент:

Завідувач кафедри менеджменту та адміністрування

Національного університету

«Чернігівська політехніка»

доктор наук з державного управління, професор

Руденко О.М.