

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 Акімова Олександра Олексійовича 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»

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

Конституційні зміни в Україні, що відбувалися після прийняття Конституції України, спрямовані на раціоналізацію системи формування, становлення та розвитку принципово нової моделі публічного управління, що здатна забезпечити дотримання конституційних принципів, гарантувати дотримання прав і свобод людини, розвиток інституцій держави.

Реалізація євроінтеграційного курсу України в умовах правового режиму воєнного стану потребує принципово нового підходу до інструментів і механізмів публічного управління, раціоналізації публічноуправлінської діяльності, розвитку галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

У своїй дисертації дисертант Черниш В. І. науково правильно формулює актуальність роботи саме у контексті конституційного формату публічноуправлінської діяльності як стану системи публічного управління, у межах якого встановлений і дотримується управлінський стандарт функціонування органів влади, відносини між ними, ступінь підпорядкування і звітності, при цьому такий формат визначає основні принципи, засади та механізми публічного управління, які повинні дотримуватися органами влади при здійсненні своїх функцій. Дисертант на основі власного дослідження пропонує власний підхід до мілітарної парадигми публічного управління – МППУ (як основу поняття «мілітарне публічне управління – МПУ») в системі національної держави як діяльність (складову суспільного управління), яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських

(неурядових) організацій, фізичних осіб, інших суб'єктів громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану на засадах імперативних норм воєнної організації держави, формування військової компоненти управління, яка передбачає до мілітарного функціонування як системи публічного адміністрування, так і відповідного коригування акцентів розвитку суспільних відносин.

Зазначене визначає актуальність дисертаційного дослідження Черниша В. І., постановку мети роботи та завдань задля її досягнення. Дисертаційне дослідження виконане у межах теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у межах науково-дослідної теми «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488). У межах участі у науковому проекті особистий внесок автора 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».

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

Наукові результати дисертаційної роботи є достатньо обґрунтовані та підтверджуються участю автора в їх апробації та впровадженні. Дисертантом при напрацюванні власної методології дослідження процесу удосконалення публічноуправлінської діяльності проведений ретельний аналіз значних обсягів наукової та нормативно-правової інформації за темою дослідження, застосовано сучасні наукові методи дослідження: моделювання, компаративний, системний підхід, соціологічний аналіз та інші, що призвело до отримання науково значущих результатів, забезпечило вирішення завдань дисертаційного дослідження.

Дисертаційна робота характеризується структурністю, логічністю викладу та аналізу тематики дослідження, належним обґрунтуванням висновків та пропозицій. За результатами проведеного аналізу, мету дисертаційного дослідження, яка полягає у розробці теоретико-методологічних засад, визначенні сутнісних, структурно-функціональних та інституціональних характеристик публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам до такого виду досліджень. Високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність забезпечені:

- вирішенням автором комплексу завдань дослідження, що забезпечило досягнення мети дослідження, відповідності структурно-логічної схеми дослідження меті дослідження та загальним висновкам;
- використанням широкої джерельної бази за темою дисертації і

достатнім масивом аналітичних даних;

– відповідністю предметної спрямованості дисертаційного дослідження предмету спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»:

– довідками про впровадження та апробацію отриманих у процесі дослідження наукових результатів.

3. Наукова новизна одержаних результатів

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.

Дисертант науково правильно доводить, що будь-яка трансформація існуючої моделі системи державного управління (у тому числі – адаптація та гармонізація) потребують відповідного нормативно-правового забезпечення, натомість аналіз практики публічноуправлінської 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, і, 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 у 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.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає полягають у тому, що в дисертаційній роботі:

уперше:

- у контексті конституційних змін досліджено особливості формування нової парадигми публічного управління на основі конституційного консенсусу, й на цій основі були систематизовані складники, принципи та методологічна основа модернізації публічного управління, конкретизовані об'єкт, предмет, концептуальні засади та методологічна основа аналізу системи публічного управління на базі принципів конституційної легітимності публічної влади; розроблено методологічну схему запровадження поняття конституційної модернізації як рушійного фактору реформ в публічному управлінні, мінімізації загроз «конституційної

фрагментації»; визначено поняття конституційної адаптації, розроблені⁴ концептуальні засади мілітарної парадигми публічного управління в особливих умовах на основі концепту цільової ефективності (Targeted efficiency Concept);

удосконалено:

- методологічні основи 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, що дозволило сформулювати авторське визначення понять «конституційна інституціоналізація», «конституційна адаптація» у межах предметного поля публічного управління та адміністрування, та розробити методіку функціонального аналізу для дослідження публічного управління в умовах конституційних змін, яка базується на моделі адаптивного функціонального аналізу для конституційних трансформацій (AFA);

- напрями й перспективи впровадження зарубіжного (європейського) і передового національного досвіду конституційного реформування та його впливу на публічне управління, й на підставі цього детерміновано сутнісні характеристики процесу конституційної демократизації як нового, публічноуправлінського виміру конституційних реформ;

- концептуальні підходи щодо обґрунтування та комплексного вирішення завдань, обумовлених суспільною потребою у конституційних змінах, функціонування та розвитку держави на основі принципу конституційної демократії, що знайшло свій прояв у напрацюванні нової моделі публічноуправлінської діяльності в умовах відсічі збройній агресії (мілітарна парадигма публічного управління) повоєнного відновлення, формуванні комплексу принципів такої діяльності, запровадження поняття «конституційні альтерації» з метою розширення дослідницького поля за тематикою конституційного 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 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, й на цій основі обґрунтовано

узагальнений комплекс характеристик і властивостей, що формують поняття конституційної культури.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні засад розвитку публічного управління в умовах конституційних змін в контексті європейського досвіду та виробленні нових підходів до реформування такої діяльності у напрямку наближення до європейських стандартів «належного врядування» та реалізації завдань конституційної реформи. Визначення новизни роботи здійснено дисертантом вірно та підтверджується науковими результатами.

Загальний зміст дисертаційної роботи та публікацій Черниша В. І. за темою роботи засвідчують належний рівень обґрунтованості і достовірності отриманих наукових результатів та зроблених висновків і пропозицій. .

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.

4. Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях

Результати дисертаційного дослідження Черниша В. І. висвітлені у публікаціях автора: 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 друкованих 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.

5. Практична значення і впровадження результатів дисертаційного дослідження

Наукове значення роботи полягає у тому, що дисертація сприяє вирішенню основних завдань публічного управління, детермінує важливу проблему у вітчизняній науці державного управління щодо розвитку такого управління в умовах конституційних змін. Результати роботи забезпечили

доповнення категоріального апарату в системі державного управління.⁶ Черниш В. І. запропонував власний, науково обґрунтований концепт публічного управління як теоретичної категорії.

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.

Використання результатів роботи.

У практичній діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду при розробці пропозицій стосовно якісно нових підходів у контексті функціонування правоохоронних органів, зокрема враховані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Третього апеляційного адміністративного суду у частині удосконалення публічно-службових відносин (довідки про впровадження від 15.03.2023 № 1409); у діяльності Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у 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).

6. 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 декілька зауважень і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.

1. Дисертант у розділі 1 пропонує до розгляду поняття конституційного консенсусу як стану системи суспільних відносин, коли суспільство досягає згоди щодо основних принципів і цінностей конституції, є основою для ефективного функціонування конституційного ладу і гарантією прав і свобод громадян на основі відображення фундаментальних цінностей суспільства, підтримці більшістю населення, відсутністю глибоких розбіжностей в суспільстві щодо основних принципів і цінностей конституції, що забезпечує стабільність і розвиток держави. Загалом, ми підтримуємо такий підхід автора, що базується на запропонованій дисертантом концепції інституціональних альтерацій. Разом з тим, такий підхід автором мав бути проведений через всі розділи дисертації як центральна ідея роботи, а не лише наведений у розділі 1. Так само мала бути деталізована у цьому розділі періодизація інституціональні виклики такої системи у вигляді конфліктів суб'єктів публічного управління, адже саме аналіз таких процесів забезпечив

автору можливість узагальнення тенденцій інституціонального розвитку системи публічного управління.

2. Наведення у підрозділі 1.3 п'яти етапів інституціональних змін дозволило автору запропонувати обґрунтування ймовірних наслідків від таких для системи державної влади. Підтримуючи автора у теоретичному форматі, слід вказати про певною мірою евристичний характер такої класифікації, оскільки дисертант не наводить детальної характеристики для такої класифікації. Очевидно поєднуючи інституціональні зміни і публічноуправлінський формат, дисертант пропонує до наукового обігу поняття «функціональна складова визначення терміну «публічне управління», але теж обмежується лише постановкою наукового завдання. Вважаємо, що детальний опис авторських методологічних підходів дозволив би автору конкретизувати власні наукові пропозиції.

3. Дисертація містить велику кількість наукових ідей, які залишились на етапі постановки. Так, варто вказати на науковий підхід автора, що «конституційні зміни потребують певного респонсивного поля, або як мінімум – досягнення порогового значення спроможності тих інституцій і форм управління, що передбачені наявними конституційними нормами» (с. 77). Конкретизація цієї авторської тези заслуговувала на окреме дослідження у межах розділу, але автор далі по тексті роботи до цієї ідеї не повертається.

4. Важливою тематикою роботи є визначення автора щодо інституціональної дихотомії принципів «децентралізація – централізація» як основ державної політики, у тому числі – державної регіональної політики. Дисертант частково дослідив цей суспільний феномен у підрозділі 2.1, а також повернувся до цієї тези у третьому розділі. Разом з тим, ми не поділяємо позицію автора про наявність інституціональної дихотомії, адже конституційний зміст державної влади передбачає її реалізацію на засадах централізації та децентралізації. Якщо дисертант акцентує увагу саме на дихотомії цих процесів, то такий важливий висновок мав бути підкріплений самостійним завданням дослідження і авторськими висновками.

5. Дисертантом на с. 96 наведена схема структуризації функцій суб'єктів публічного управління (модель незмінних характеристик), що формує самостійний науковий напрямок в сучасному аналізі публічноуправлінської діяльності. Дисертант у розділі 3 на основі такого методологічного підходу пропонує ідею інтегрованої конституційної моделі публічного управління (с.161-164), що суттєво доповнює сучасний науковий інструментарій публічного управління та адміністрування. При цьому дисертанту варто було такі підходи доповнити комплексним аналізом кожної компоненти такої моделі й на цій основі завершити аналіз концепту незмінних характеристик в публічному управлінні. Так само варто було дану модель проаналізувати в контексті особливих режимів управління більш детально.

Висловлені зауваження та дискусійні положення мають в основному рекомендаційний характер для подальшого розширення досліджень наукового напрямку. Вони не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, її теоретичну та практичну значущість.

7. Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам

Наведені зауваження та пропозиції мають загалом рекомендаційний характер, не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи Черниша Василя Івановича, яка в межах визначених дисертантом цілей і завдань роботи є цілісним, завершеним дослідженням важливої і актуальної проблеми. Внесені на захист нові положення, висновки та рекомендації є достовірними, а сформована наукова новизна логічно розкривається в роботі. Рівень дисертаційного дослідження та його практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача. Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи обгрунтовані, мають теоретичне та практичне значення для розвитку галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Автор показав ґрунтовну науково-методологічну підготовку, уміння самостійно розв'язувати дослідницькі завдання. Надзвичайно важливо, що матеріали розділів дисертації та основні отримані результати відображені в публікаціях у фахових та інших виданнях. Актуальність обраної теми дослідження, належний науково-теоретичний рівень, аргументованість і достовірність отриманих висновків та рекомендацій, ступінь обгрунтованості наукової новизни, теоретична і практична значущість, стиль викладення матеріалу та оформлення рукопису дають підстави зробити висновок, що дисертаційна робота на тему: «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 Постанови Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 року «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» та вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження вимог до оформлення дисертації (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки № 759 від 31.05.2019)», а її автор, Черниш Василь Іванович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент:

Професор кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом
доктор наук з державного управління, професор



О. О. Акімов