

ВІДГУК

рецензента на дисертаційну роботу

Черниша Василя Івановича

на тему

«Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади»,

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

Актуальність дослідження системи публічного управління в умовах конституційних змін визначена необхідністю формування теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах конституційної реформи в Україні, напрямами реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2030», розвитку національної системи публічного управління попри викликам воєнного часу. В умовах набуття статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання, реалізуються основні функції органів публічної влади, конкретизуються стратегії розвитку України. Становлення і розвиток системи органів публічної влади в умовах виконання умов вступу до Європейського Союзу потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання їх діяльності. Зазначене, безумовно, свідчить на користь актуальності представленого на рецензування дисертаційного дослідження..

Дисертація В. І. Черниша також відповідає потребам розвитку науки й практики публічного управління та адміністрування в умовах надскладної ситуації воєнного стану і подальшого повоєнного відновлення нашої країни. Можна погодитися із висновком автора, що «запровадження і продовження правового режиму воєнного стану в Україні в умовах протидії збройній агресії РФ проти України вимагає значних інституціональних змін у функціонуванні системи державного управління. Варто вказати на сучасні інституціональні зміни в державному управлінні як такі трансформації в системі суспільних відносин, що викликані зовнішнім (і почасти – внутрішнім) впливом на суб'єкт-об'єктні зв'язки, стан підпорядкування в системі органів влади, регламентацію нормотворчості, делегування повноважень, і передбачають дискретизацію управління, домінування

вторинних чинників управління, дезінтеграцію всієї системи органів державної влади. Ознаками прояву інституціональних альтерацій виступають зміни внутрішніх характеристик суб'єктів управління, що впливають на стан стабільності всієї системи державного управління, і призводять таку систему до порушення стану рівноваги, незалежно від характеру впливу та прогнозованого результату» (стор. 16).

Актуальність теми дисертації підтверджується також тим, що дисертаційне дослідження виконане у межах науково-дослідної теми «Еволюція інститутів і форм публічного управління: теоретико-методологічні засади» (державний реєстраційний номер 0118U006488). Особистий внесок автора полягає в обґрунтуванні авторської концепції конституційного консенсусу як публічноправової парадигми сучасного державотворення.

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 об'єкт і предмет дослідження, його мету. Здобувачем поступово вирішено низку завдань за відповідною структурно-логічною схемою дослідження, що сприяло реалізації поставленої мети.

Належний ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність забезпечені, зокрема, використанням широкої джерельної бази за темою дисертації: список використаної літератури налічує 167 найменувань.

Логіка викладання матеріалу корелюється з предметом дослідження і обраними методами дослідження. Це дозволило здобувачу сформулювати підґрунтя з наукових підходів і концепцій, які лягли в основу його наукових розвідок. Для дисертації характерна системність та ясність 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 паном В. І. Чернишом в ході роботи над дисертацією наукові результати є всебічно обґрунтованими та достовірними, а також такими, що мають наукову новизну, зокрема:

– 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,

розроблені 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) й 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;

– дістали 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.

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 214 сторінок, у тому числі 183 сторінок основного тексту. Дисертація містить 10 рисунків, 1 таблицю. Список використаних джерел складається з 167 найменувань.

Реалізації поставленої мети дослідження сприяли як точність розроблених у роботі наукових положень, висновків і пропозицій, так і вдале розв'язання цілої низки теоретичних завдань. Одержані наукові результати характеризуються аргументованістю і вмотивованістю, що підтверджується повнотою аналізу наукової літератури, офіційних документів за темою дослідження.

Структура роботи є добре продуманою, матеріал викладений логічно та послідовно, 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 матеріалу за темою дослідження.

У розділі 1 – Формування системи публічного управління у межах національного конституційного процесу (стор. 28-84) – здобувачем представлено результати вивчення теоретичного підґрунтя дослідження процесів становлення системи публічного управління та органів публічної влади в Україні на основі національної конституційної моделі, теоретико-прикладного аналізу особливостей реалізації державної влади в умовах конституційних змін. Авторська позиція щодо формату комплексного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів на стан реформування державного управління в умовах конституційних змін передбачає, що дихотомія «реформування публічного управління – конституційні зміни» не буде переходити в стан рівноважних елементів, а саме конституційні зміни будуть визначати властивості і напрями реформування. Реформа державного управління майже завжди потребує конституційних змін, щоб створити конституційно-правову основу для реалізації нової політики та практики. Наприклад, запровадження бюджету, заснованого на результативності, може вимагати поправок до Конституції, щоб надати державним установам необхідну автономію для ефективного управління своїми ресурсами. І навпаки, конституційні зміни часто вимагають реформи державного управління для перетворення правових принципів на практичні дії. Наприклад, закріплення права на освіту в конституції може вимагати реформ у міністерстві освіти, щоб забезпечити всім громадянам доступ до якісної освіти.

Розділ 2 – Концептуальні засади формування основ публічноуправлінської діяльності в системі органів державної влади в

особливих умовах (стор. 85-130) – містить підсумки аналізу особливостей функціонування системи органів державної влади в умовах реалізації стратегії реформування державного управління, функціонального контексту публічного управління в умовах конституційних змін, процесу формування публічноуправлінської діяльності в системі публічного управління в умовах відсічі збройній агресії проти України. Розроблена у дисертації модель адаптивного функціонального аналізу конституційних перетворень є комплексним підходом до розуміння та оцінки процесу конституційних змін, що ґрунтується на принципах адаптації та функціоналізму, визнаючи динамічний характер конституційних систем та їх роль у суспільстві. Автором визначені основні характеристики системи публічного управління, трансформованої на основі принципів АФА: по-перше, адаптивність: конституційні зміни мають призвести до нового стану системи публічного управління; по-друге, модель АФА використовує функціональну перспективу, досліджуючи новий конституційний лад з точки зору його функцій і внеску в суспільство з позицій, як конституційна платформа державної влади підтримує стабільність, легітимність і сталий розвиток національної спільноти; по-третє, модель АФА використовує системний підхід, розглядаючи конституційну систему як складну взаємопов'язану мережу компонентів; по-четверте, актуалізується процесно-орієнтований аналіз, що базується на твердженні, за яким модель АФА детермінує зміст конституційних змін як постійного процесу, а не одноразовою подією, розглядає послідовний і поступовий характер конституційних перетворень, визнаючи вплив зовнішніх і внутрішніх факторів, таких як політичні (зовнішні і внутрішні), економічні та соціальні умови; по-п'яте, модель АФА побудована на цілеспрямованій трансформації, з акцентом на тому, що конституційні зміни мають керуватися головними цілями підвищення ефективності, легітимності та стабільності конституційного ладу. Отже, на думку автора, застосування моделі спрямоване на досягнення більшої відповідності між конституційними нормами та інститутами та мінливими потребами та цінностями суспільства.

У розділі 3 – Функціонування системи публічного управління в умовах конституційних змін на основі концепту цільової ефективності (Targeted Efficiency Concept) (стор. 131-175) – автором представлені результати аналізування досвіду країн сталої демократії у форматі конституційного реформування, представлено сучасний концепт ефективного управління у контексті інституціональних альтерацій в публічному управлінні, розкрито феномен конституційного консенсусу як чинника удосконалення системи публічного управління.

Обґрунтовано, що сутність децентралізаційної альтерації полягає у тому, що відбуваються зміни в інституційній структурі, які супроводжують процес передачі повноважень і ресурсів від центрального до регіонального рівня управління. Отже, зміни можуть стосуватися різних аспектів інституційної системи, включаючи: 1) структуру управління – створення нових інституцій на регіональному рівні, а також до зміни структури

існуючих інституцій. Наприклад, можуть бути створені нові місцеві органи влади (інститут префектів); 2) функціонування інституцій – зміни функцій і повноважень існуючих інституцій, правового статусу, чисельності апарату тощо; 3) взаємовідносини між інституціями на різних рівнях управління. Інституціональні альтерації в процесі децентралізації є необхідними для забезпечення ефективної реалізації власне децентралізаційних реформ. Вони дозволяють створити нову інституційну систему, яка відповідає вимогам децентралізації, а також забезпечити ефективну взаємодію між інституціями на різних рівнях управління. Разом з тим, такий процес має простий алгоритм реалізації – конституційну процедуру, що визначена статтею 19 Конституції України – імператив норм Конституції України і законів України

Доведено, що формування умов конституційного консенсусу можуть включати більш широкий діапазон учасників суспільних відносин, сформувані умови для діалогу та взаєморозуміння, посилити гуманізаційну складову публічного управління (як поєднання імперативу громадянських, політичних, економічних та соціальних прав), забезпечення рівності учасників конституційного процесу на основі принципу «non-discrimination», врахування інтересів всіх соціальних груп, розробка довгострокових стратегій конституційного консенсусу (з урахуванням легітимності будь-яких строків самого процесу конституційних змін), встановлення конституційних процедур та механізмів забезпечення дотримання консенсусу. Загалом, умови конституційного консенсусу можуть змінюватися в залежності від контексту та особливостей країни, проте загальна мета полягає у досягненні широкого підтримання та легітимності конституційних норм та інституцій серед різних груп населення.

Основні наукові результати, які отримано здобувачем дисертаційного дослідження опубліковано в 11 наукових працях, із них: 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.

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 розробленні комплексу концептуальних положень щодо особливостей 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, розроблені концептуальні засади мілітарної парадигми публічного управління в особливих умовах на основі концепту цільової ефективності (Targeted efficiency Concept) у контексті конституційних змін;

– 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.

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції, які отримано за результатами дисертаційного дослідження, були враховані і використані у 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) (Додаток Б).

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. Автор слушно зазначає (стор.25), що «більшість дослідників державотворення в Україні ...вказують на особливі характеристики процесу формування системи державного управління в умовах конституційних змін, досліджують властивості сучасного реформування, визначають його дискретний характер», проте не наводить посилання на їх роботи.

2. Не можна не погодитись з автором, що «легітимність означає, що зміни відображають волю громадян і є результатом консенсусу і широкого діалогу з усіма зацікавленими сторонами» (стор. 36), проте, на наш погляд, слід було б згадати у цьому контексті довіру та авторитет влади.

3. Автор визначає в якості завдання сучасного процесу конституційних реформ «дослідити основні інституціональні виклики в умовах реформ» (стор. 49). Доцільно було б деталізувати, як автором інтерпретується поняття «інституціональний виклик» та які з них він відносить до групи основних.

4. Визначаючи формат мілітарної парадигми публічного управління, автор згадує інститут спроможної держави, проте не пояснює інституціональний дизайн цього концепту.

5. Частково погоджуючись з твердженням автора, що «у сучасних умовах адміністративного реформування й виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин на засадах впровадження зарубіжного досвіду виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики» (стор. 153), варто зауважити, що доречніше було б вести мову про публічну політику.

Висловлені зауваження не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційного дослідження В.І. Черниша та мають дискусійний характер.

7. Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам

Дисертаційна робота Черниша Василя Івановича «Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади» 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 Черниша В.І. 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, Черниш Василь Іванович, 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