

ВІДГУК ОПОНЕНТА

на дисертацію Шаульської Галини Миколаївни «Взаємообумовлений розвиток публічного управління та громадянського суспільства на засадах людиноцентризму в Україні», подану до захисту на засідання Спеціалізованої вченої ради Д 35.052.27 Національного університету «Львівська політехніка» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність обраної теми дослідження.

В умовах широкої демократії держава поступається частиною своїх повноважень у державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності структурам, що самоорганізуються та самоуправляються. Досвід демократичних держав показує, що саме громадська участь та активність дозволяє досягти більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери публічного управління. Взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства необхідна для розвитку України як демократичної і соціальної держави, так як демократичний розвиток та економічне зростання, прогрес важко реалізовувати без дієвої участі активних громадян.

Змінами до Конституції України щодо «зміцнення громадянської злагоди, підтвердження європейської ідентичності Українського народу, незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» (преамбула і ст. 102, згідно із Законом № 2680-VIII від 07.02.2019 р.) було закріплено стратегічний напрям – демократичний розвиток України з інтеграцією у європейський простір. Останні події, які відбулися після повномасштабного вторгнення РФ в Україну, лише засвідчили незворотність обраного курсу і прагнення українського суспільства набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Демократичний напрям держави тісно пов'язаний з активізацією процесів розвитку громадянського суспільства, реформуванням системи публічного управління, що у сукупності створює чинники забезпечення інтеграції суспільства у середовище європейського простору, в якому значення людини – серед головних пріоритетів. Отже, сучасна парадигма публічного управління в Україні зазнає активних реформаційних перетворень і передбачає дієву, конструктивну участь громадянського суспільства в управлінських процесах, без чого неможливий подальший розвиток України і суспільства в цілому.

В умовах реформ у колі уваги науковців, фахівців, експертів цілий спектр питань: моделей, концепцій, форм, напрямів, механізмів ефективного публічного управління з розвиненим громадським суспільством та піднесенням значення людини. І наукова робота над пошуком системи, яка би забезпечила стабільний розвиток України у напрямі визначеного курсу, триває. Отже, тема дисертаційного дослідження Г.М. Шаульської є актуальною, своєчасною та затребуваною часом.

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

Наукові висновки, положення та рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам щодо такого виду досліджень. На це вказує дотримання здобувачем чітких методик їх отримання, ретельний аналіз наукових, нормативно-правових та інформаційних джерел за темою дослідження, застосування сучасних наукових методів у ході його проведення.

Дисертаційне дослідження виконано у відділі проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України в межах науково-дослідної роботи за темою: «Стратегія розвитку законодавства України» (державний реєстр. № 0103U007975).

Отже, виходячи з проблематики роботи, використано систему різних методів: загальнонаукових, філософських і спеціальних, застосування яких забезпечило об'єктивний, всебічний аналіз досліджуваного предмету,

достовірність отриманих результатів. У процесі дослідження застосовувалися такі методи, як:

– діалектичний – для розгляду всіх явищ і процесів у загальному взаємозв'язку і такими, що змінюються у часі відповідно до реалій повсякденного життя;

– системного аналізу, а також історичного, за допомогою яких розкрито основні напрями наукової думки щодо генезису, розвитку концепцій, моделей публічного управління, громадянського суспільства; комплексу механізмів публічного управління та адміністрування, також розглянуто процес та механізми взаємодії влади і суспільства в єдності змістовних і функціональних характеристик, обґрунтовано динаміку, тенденції розвитку процесу;

– логіко-семантичний – для удосконалення понятійно-категоріального апарату, зокрема поняття «п'ятирівневе публічне управління»; «громадянське суспільство» в контексті людиноцентричного підходу;

– порівняльно-правовий – для дослідження правових та організаційних засад і механізмів взаємодії влади та суспільства, пошуку напрямів удосконалення правових та інституційних механізмів такої взаємодії;

– метод узагальнення: для формулювання напрямів та шляхів модернізації системи публічного управління, визначення алгоритму перетворень та інші.

Дисертаційне дослідження здійснювалося на основі аналізу зарубіжних та вітчизняних наукових джерел, у тому числі матеріалів доповідей, конференцій, звітів державних і недержавних органів, міжнародних організацій, публікацій провідних моніторингових компаній, рекомендацій міжнародних рейтингових агентств тощо.

Обрана автором методологія дозволила здійснити аналіз поставлених у роботі завдань, зробити теоретичні узагальнення та запропонувати практичні рекомендації.

Так, у першому розділі – *«Становлення та розвиток концептуальних положень публічного управління в контексті людиноцентризму»* автором

досліджено: сутність та співвідношення основних понять; концепції державного управління, публічного управління та адміністрування; світові моделі та механізми управління. Автором були досліджені детермінанти формування понятійно-категоріального апарату, сутнісні ознаки та співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» та ін., сформульовані базові визначення з характеристиками для розробки майбутньої концепції та конструювання моделі публічного управління (с. 40-53). Вагомим результатом дослідження, відображеним в матеріалах даного розділу, можна вважати формулювання визначень та сутнісних складових механізмів публічного управління, комплексного механізму публічного адміністрування з видами механізмів; трактування поняття «механізму» з урахуванням різних підходів (механізми-знаряддя, механізми-системи, механізми-процеси), в тому числі особливостей побудови. Модель публічного управління з можливостями всебічного залучення інститутів громадянського суспільства (ГС) та особистої участі громадян у процесах, синергія співпраці, демократизація з перманентним підвищенням дієвості комплексу механізмів, має задовольнити потребу суспільства у створенні ефективної системи публічного управління (с. 65-80).

У другому розділі – *«Теоретико-методологічні засади розвитку громадянського суспільства, його поліаспектний зміст»* досліджено понятійно-термінологічний апарат і сформульовані базові поняття (с. 84-106). Ретельно досліджені автором доміанти основних світових теорій і концепцій ГС, виділено ключові аспекти, і аргументовано: в залежності від концепції, яка закладена в основу ГС, створюється і модель розвитку держави й суспільства (с. 106-119). Заслуговують уваги (на основі класифікацій моделей за доміантою взаємовідносин влади та ГС) сформульовані варіанти моделей зі змістовними складовими: відповідно до активності ГС; за історичним способом формування; за рівнем участі в управлінні; відсутності взаємодії; за рівнем впливу держави; за функціями інститутів ГС; за рівнями управління; за рівнем

свободи і правового забезпечення; в залежності від типу політичного режиму; за виміром «колективізм-індивідуалізм»; відповідно до ролі держави та участі громадськості; за розміром фінансування і рівнем державного впливу. Інтерес заслуговує і аналіз конструювань (моделей) та їх змістовних характеристик, який дозволив визначити концептуальні орієнтири для розробки моделі розвиненого ГС (с. 131-141).

У третьому розділі – *«Організаційно-правові засади реформування системи публічного управління»* приділено увагу важливим складовим проблематики: трансформаційним процесам і основним проблемам в сучасній системі публічного управління; акцентовано увагу на ролі місцевого самоврядування в моделі публічного управління; надано характеристику функціональності сучасних актуальних вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади та громадянського суспільства. Автором ґрунтовно розкрито синергію дій уряду і ГО, що є показником функціонального процесу удосконалення системи публічного управління. Науково-практичний інтерес становлять виділені автором та систематизовані за блоками проблемні аспекти реалізації реформи. З'ясовано переваги і недоліки засад сучасної концепції та моделі публічного управління, яка формується під впливом внутрішніх суспільно-політичних і зовнішніх чинників, що дозволило авторові сформулювати власні пропозиції (с. 145-176). Розкрито і стан сучасного місцевого самоврядування як домінанти в моделі публічного управління (с. 176-193). В аспекті функціональності сучасних механізмів співпраці органів влади з інститутами ГС виділено як позитивні зміни у динаміці їхнього розвитку й удосконалення, так і проблемні аспекти (с. 193-209).

У четвертому розділі – *«Аналіз чинників формування сучасного громадянського суспільства в Україні»* досліджено домінанти впливу на розвиток сучасного ГС, сформульовані його сутнісні характеристики; виділено основні проблеми формування; ґрунтовно проаналізовано нормативно-правові основи розвитку. Заслуговують на увагу сформульовані автором основні

фактори впливу на розвиток сучасного ГС в Україні за такими критеріями як: економічний, політичний і соціокультурний, а також змістовні та сутнісні характеристики ГС, за якими визначено етап розвитку ГС з використанням класифікаторів (с. 214-242). Автором слушно акцентовано увагу на необхідності підвищення інституційних спроможностей ГС; перманентному процесі удосконалення інструментарію та механізмів взаємодії влади і ГС (с. 242-253); законодавчому реагуванні на потреби ГС, зокрема гармонізації законодавства України із законодавством ЄС (с. 253-277).

У п'ятому розділі – *«Нова парадигма розвитку публічного управління та громадянського суспільства в Україні»*, як синтез результатів ґрунтовних досліджень, отриманих у попередніх розділах, автором представлена нова п'ятирівнева модель і концепція публічного управління, як основа для розвитку громадянського суспільства в Україні (с. 281-305). З імплементацією європейських підходів та принципів запропоновано пропозиції щодо оновлення комплексу механізмів публічного управління з уведенням механізмів прямої дії, використанням концепту «територіальна громада України» (с. 305-326). Представлено і алгоритм перетворення ГС від «навздогінної» до української моделі розвитку, який викладено у послідовність дій з етапами; визначено домінанти сутнісних ознак ГС, чітко сформульовано і його функціональні ознаки (с.326-340).

Варто зазначити, що у дисертації відображено багаторічний досвід роботи автора в органах публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, з територіальними громадами і громадськістю, успішно апробовані на практиці авторські підходи та пропозиції.

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

Достовірність та наукова новизна дисертаційного дослідження підтверджується методологічною і теоретичною обґрунтованістю вихідних позицій; апробацією результатів дослідження на науково-практичних

конференціях і семінарах з участю міжнародних представників (з Німеччини, Литви, Польщі, Грузії та інших держав).

Основний науковий результат дисертаційної роботи Г. М. Шаульської полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення моделей, концепцій, механізмів взаємообумовленого розвитку публічного управління та громадянського суспільства на засадах людиноцентризму в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів включає наступне.

Вперше:

– розроблено п'ятирівневу теоретичну модель та концепцію публічного управління, в центрі уваги якої громадянин, сутність якої визначається суспільним системним врядуванням, управлінською діяльністю як суспільної координації, яка робить можливим колективні дії (органів влади, інститутів громадянського суспільства та громадян) через колективно прийняті рішення цими суб'єктами у вертикальному і горизонтальному вимірі і на субнаціональному рівні представлені органи місцевого самоврядування з виконавчими комітетами (інститути префектури передбачені для перехідного періоду) – 1 рівень: громадянин; 2 рівень: ТГ, старостат (село, селище, місто); 3 рівень: місцева Рада депутатів з виконавчим комітетом (сільська, селищна, міська рада; та рівень району: р/р); 4 рівень: регіональна (обласна) Рада депутатів з виконавчим комітетом; 5 рівень: центральні органи влади; враховано особливості, притаманні українському суспільству, які закладені в основу моделі;

– сформовано модель трансформації від «навздогінної» до української моделі ГС, яка передбачає три основні етапи: I етап – виявлення наслідків, детермінованих радянським минулим для їх подолання; II етап – синергія влади і суспільства у визначених напрямках; III етап – перманентна реалізація комплексу завдань щодо формування української моделі ГС за розробленою

системою індикаторів. На кожному етапі – здійснення моніторингу процесу трансформацій;

Також автором дисертації удосконалено:

– структуру механізмів публічного управління в контексті взаємодії з громадянами, як цілісної системи управлінського, адміністративного впливу суб'єктів управління (органів державної влади різних рівнів) на об'єкти управління (явища, процеси, сфери) із залученням та взаємодією з інститутами громадянського суспільства та їх окремим горизонтальним впливом на ці процеси, врахування інтересів та потреб громадськості при виробленні державної політики та її реалізації за допомогою правового, нормативного, фінансового та інформаційного механізмів із застосуванням організаційно-управлінських; економічних; соціальних; психологічних (пропагандистських) методів впливу задля досягнення цілей державної політики. до структури механізмів публічного управління можемо віднести: правовий, нормативний, фінансовий та інформаційний механізми. До поширених методів управління виділимо: організаційно-управлінські; економічні; соціальні; психологічні (пропагандистські);

– запропоновано напрямки імплементації європейських підходів (Good governance, «багаторівневого управління», «New Public Management») у систему публічного управління України в контексті людиноцентризму за допомогою реалізації принципів: відкритості, участі, підзвітності, ефективності, узгодженості; визначено систему форм оптимізації публічного управління в умовах людиноцентризму на основі європейського досвіду, що включають: впровадження нових органів публічної влади з визначеними повноваженнями; усунення дублювання функцій; зменшення витрат; оновлення комплексу механізмів взаємодії влади і суспільства з уведенням механізмів прямої дії у напрямах: «людина – територіальна громада країни»; «людина – територіальна громада»; «людина – район»; «людина – регіон» та інші;– напрями модернізації сучасної моделі громадянського суспільства, які ґрунтуються на культурно-

історичних, національно-етнічних та соціально-економічних особливостях українського суспільства;

– систему модернізації сучасної моделі громадянського суспільства, яка ґрунтується на культурно-історичних, національно-етнічних та соціально-економічних особливостях українського суспільства. Удосконалено систему індикаторів нової моделі: розвинуті інститути демократії; правова захищеність громадян; конкуренція інститутів, структур, суспільних груп населення тощо; визнання та забезпечення широкого спектру прав і свобод людини; вільне формування громадської думки, її плюралізм; високий рівень громадянської культури й освіти населення; багатокладна економіка; питома та визначальна вага у суспільстві середнього класу; розвинена система самоврядування (впровадження багаторівневого урядування); переважання соціальної політики у діяльності держави;

Дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат у сфері публічного управління в контексті людиноцентризму щодо трактування сутностей наступних понять: «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», «механізми публічного управління», механізми публічного управління, «механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади», «громадянське суспільство», «публічне управління в умовах людиноцентризму», яке визначено, як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування (як система), громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб (з розширенням та поглибленням форм участі громадян в управлінні державою, зі створенням громадянам умов та можливостей для повноцінної реалізації) та інших суб'єктів ГС різних рівнів з метою вирішення питань суспільного значення в найрізноманітніших сферах і галузях відповідно до демократично визначених механізмів;

– пріоритетні аспекти реалізації реформ у сфері публічного управління в контексті реалізації концепції людиноцентризму: ресурсного забезпечення та

сталості фінансування реформи; продовження запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ); подальше удосконалення механізмів узгодженості та координації державної політики на політичному рівні; спроможності до формування державної політики на адміністративному рівні; професійного рівня організації та проведення конкурсів на посади державної служби; визначення функції суб'єктів формування та реалізації політики; продовження оптимізації функцій забезпечення діяльності міністерств;

– принципи реформування системи публічного управління та формування сучасного громадянського суспільства, що дало можливість визначити основні проблеми взаємозв'язку влади і суспільства, згрупувати їх для вироблення заходів щодо подальшої модернізації сучасних вертикальних і горизонтальних комунікативних механізмів, а також відповідного корегування реформаційних заходів, передбачених урядовими концепціями та стратегіями (Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки; Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки; Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 рр. ін).

Одержані автором результати в повному обсязі викладено в опублікованих працях. Загальний обсяг публікацій та їх кількість відповідає встановленим вимогам щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук. Опубліковані наукові праці містять конкретний особистий внесок здобувача у сферу теорії та практики публічного управління.

Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження.

Розроблені й науково обґрунтовані в дисертації концептуальні положення, висновки та рекомендації можуть бути враховані органами публічної влади у практичній діяльності щодо налагодження взаємовідносин з громадянами та інститутами ГС, а також стати основою оптимізації їх скоординованої роботи в контексті подальшого розвитку громадянського суспільства.

Запропоновані концепції, моделі, схеми комунікацій, концептуальні таблиці можуть використовуватися фахівцями, науковцями та громадськістю для корегування розроблених заходів щодо подальшого реформування системи публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів визначається тим, що сформульовані в роботі висновки доведено до рівня конкретних практичних пропозицій. Основні наукові положення та рекомендації, отримані в дисертаційному дослідженні, були враховані та використані: Львівською обласною радою (довідка від 27.03.2024 р. № 02-х-487); Департаментом економічної політики Львівської обласної державної адміністрації (довідка від 25.03.2024 р. № 2-12/228); Виконавчим комітетом Червоноградської міської ради Червоноградського району Львівської області (довідка від 25.03.2024 р. № 696/1); Тростянецькою сільською радою Стрийського району Львівської області (довідка від 26.03.2024 р. № 114); Виконавчим комітетом Яворівської міської ради Львівської області (довідка від 19.12.2023 р. № 8690); Асоціацією органів місцевого самоврядування «Київська обласна асоціація сільських та селищних рад» (довідка від 07.06.2023 р. № 0007/023); Волноваською районною радою Донецької області (довідка від 16.05.2023 р. № 01/22-96); Виконавчим комітетом Шепетівської міської ради Хмельницької області (довідка від 23.05.2023 р. № 03-55/1872).

Оцінка оформлення дисертації та змісту реферату.

Дисертація та реферат оформлені згідно з вимогами МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий.

Зміст реферату повністю ідентичний основним положенням дисертації.

Дискусійні положення і критичні зауваження по роботі.

Загалом позитивно оцінюючи дисертаційну роботу, слід зазначити, що вона містить низку тверджень, які, на наш погляд, можуть слугувати підґрунтям для дискусії та зауважень.

1. У дисертаційному дослідженні (п. 1.1.), аналізуючи детермінанти формування понятійно-категорійного апарату, сутнісні ознаки та співвідношення понять, автор зосереджує увагу переважно на базових поняттях, хоча для такого дослідження було б доречно розширити спектр проблематики визначеннями і дефініціями: «взаємодія», «взаємообумовлений розвиток», «людиноцентризм у системі публічного управління» тощо.

2. У дисертації, зокрема другому розділі (п. 2.1.), з'ясовуючи зарубіжний досвід щодо розвитку громадянського суспільства, формування визначень та основних його сутнісних ознак, автору варто було б більше виділити пропозиції та кращих зарубіжних практик, які можна адаптувати до застосування в Україні.

3. У третьому розділі автор серед результатів модернізації інформаційних технологій в системі виконавчої влади (е-урядування, цифровізації адміністративних послуг) пропонує введення мобільного зв'язку, мобільного додатку з доступом до документів (с. 168). Було би доцільним у п'ятому розділі розвинути аспект інформаційної мобільності публічного управління як одного з перспективних напрямів розвитку публічного управління та громадянського суспільства в Україні.

4. У четвертому розділі (п. 4.3) дисертації, аналізуючи та характеризуючи за періодами базові закони та підзаконні акти, які є основою розвитку громадянського суспільства в Україні, необхідно було б сформулювати декілька концептуальних пропозицій до напрямів подальшої законотворчої роботи, які б удосконалили механізми взаємодії влади і суспільства та сприяли взаємообумовленому розвитку громадянського суспільства і публічного управління.

5. У п'ятому розділі автор пропонує авторське бачення моделі публічного управління, а саме: п'ятирівневу модель на засадах людиноцентризму, в якій на субнаціональному рівні діють органи місцевого самоврядування з виконавчими комітетами. Інститути префектури передбачені

для перехідного періоду. На нашу думку, таку модель можна розглядати як модель перспективного розвитку для України. У сучасних умовах існують високі ризики для виникнення низки небезпек, зокрема: нерівномірного розвитку регіонів, посилення партикуляризму, порушення функціонування одного з головних механізмів – механізму стримувань і переваг тощо.

Узагальнюючи відмітимо, що зазначені дискусійні положення, зауваження і недоліки є свідченням складності та багатоаспектності досліджуваної проблематики, не знижують наукової цінності дисертації та принципово не впливають на загальну позитивну оцінку дослідження.

Загальний висновок.

Дисертаційна робота Шаульської Галини Миколаївни на тему: «Взаємообумовлений розвиток публічного управління та громадянського суспільства на засадах людиноцентризму в Україні» є завершеною науковою роботою, що виконана на актуальну тему, в якій отримані науково-обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову проблему, яка полягає в розробленні та обґрунтуванні на засадах людиноцентризму моделей і концепцій публічного управління та громадянського суспільства для забезпечення їх взаємообумовленого розвитку, а також розробленні рекомендацій щодо удосконалення комплексу механізмів взаємодії влади і суспільства.

Наукові положення, висновки та практичні рекомендації є результатом проведених досліджень, що знайшли відображення у дисертації.

Дисертаційна робота відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління, та відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)», постанови Кабінету Міністрів України від 17

листопада 2021 р. № 1197 «Деякі питання присудження (позбавлення) наукових ступенів» та наказу МОН від 23.09.2019 р. № 1220 «Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук», а її автор – Шаульська Галина Миколаївна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Опонент:

професор кафедри економічної теорії,
інтелектуальної власності та
публічного управління Поліського
національного університету,
д.держ.упр., професор

Н.В. Дацій

