Голові

спеціалізованої вченої ради

ДФ 08.080.010

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

д.держ.упр., професору

**Н.А. Липовській**

**ВІДГУК**

 офіційного опонента, доктора наук з державного управління,

професора Драгомирецької Наталії Михайлівни на дисертацію Юхно Ірини Валеріївни «Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду ДФ 08.080.010 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.**

Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування виступають важливим напрямом загального реформування в Україні в контексті становлення суверенної, демократичної, правової держави.

Важливою функцією правової держави є формування спроможної системи публічноуправлінської 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 у 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 декларування у тексті Конституції України інтеграції України до ЄС як важливого напряму 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 публічноуправлінської діяльності.

Дисертант вірно визначає, що і 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 дисертаційного дослідження Юхно І.В., 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 дисертантка проаналізувала інституційну реформу публічноуправлінської діяльності, визначила теоретичні засади та запропонувала практичні рекомендації щодо реалізації конституційних змін в системі судової влади, забезпечила науковий підхід щодо конкретизації інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності в умовах реформ. Саме цим обумовлена актуальність дисертаційного дослідження «Інституціональні засади публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування».

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

Наукові результати дисертаційної роботи є достатньо обгрунтовані та підтверджуються участю автора в їх апробації та впровадженні в органах влади. 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**

І.В. Юхно правомірно наголошує на науковій новизні дисертації, і вказує, що не зважаючи на активізацію дослідницьких зусиль щодо механізмів раціоналізації публічноуправлінської діяльності у працях науковців, залишаються не вирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та структурні аспекти їх формування. Автор уточнила сутнісні характеристики трансформації суспільних відносин у сфері конституційного реформування.

Науково вірно доводить, що організаційно-правовий аспект формування механізмів публічноуправлінської діяльності визначально детермінований Конституцією України у контексті встановлення суб’єктів формування основ управління та закріплення ролі органів публічної влади у межах спеціального закону. З позицій забезпечення принципу респонсивності дисертант наголошує на суб’єктній функції держави закріплювати у вигляді нормативно-правових актів форми взаємодії держави і суспільства, при цьому такі акти регулюють форми взаємодії, межі та особливості взаємовпливу, визначення форм регуляторного впливу на процес публічного управління; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду за юридичним змістом діяльності, які мають відповідні функції.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає у вирішенні актуального наукового завдання з розроблення теоретико-методологічних засад і концептуального обґрунтування наукових підходів щодо інституціонального змісту публічноуправлінської діяльності.

У дисертаційному досліджені *уперше*:

* комплексно представлено концептуальні засади дослідження особливостей формування публічноуправлінської діяльності в умовах конституційного реформування як самостійний напрям у науці державного управління, визначено та обґрунтовано складники, принципи та методологічну основу модернізації публічноуправлінської діяльності на основі концепту респонсивності; детерміновано об’єкт, предмет, концептуальні засади та методологічну основу аналізу публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін на засадах супервентності складних адміністративних систем;

*удосконалено:*

* теоретичні основи визначення критеріїв сталості публічноуправлінської діяльності залежно від форм взаємовпливу складників державної влади в умовах формування та реалізації національної стратегії розвитку; на цій основі запропоновано наукові підходи до з’ясування особливостей становлення інституціональних засад управлінської діяльності в умовах конституційних змін та надано авторське визначення «публічноуправлінського континуітету» на основі сталості конституційних норм реалізації державної влади на основі принципу децентралізації;
* теоретико-методологічні засади формування сучасної парадигми публічного управління, що формалізовані в дисертаційному дослідженні як поєднання сучасних концептів «належного врядування» та «нового публічного управління»;
* концептуальний підхід щодо вдосконалення системи територіальної організації влади як об’єктної основи публічноуправлінської діяльності, зокрема: модернізації територіальної інфраструктури; розподіл повноважень органів влади за принципом субсидіарності; визначення основних пріоритетів територіального управління; розвиток механізму делегованих повноважень;

*набули подальшого розвитку:*

* засади формування інституціональної політики як спеціального інструменту сучасного публічного управління України в умовах конституційних змін, що передбачає інтегрування функціональних дій держави щодо створення, модернізації та ліквідації інститутів публічного управління на основі нових стандартів управлінської діяльності, що передбачає запровадження: стандартів публічноуправлінської діяльності; публічноуправлінських режимів функціонування органів публічної влади; систематизацію нормативно-правових регламентів публічноуправлінської діяльності;
* наукові підходи щодо визначення ролі держави як єдиного суб’єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління; такі підходи конкретизовано через розробку моделі суспільно-політичної взаємодії суб’єктів публічного управління, що забезпечує демократичний характер конституційних змін;
* методологічні засади модернізації публічноуправлінської діяльності в системі державної влади на основі чинників конституційного реформування, що передбачає інституційну визначеність власне процесу реалізації державноуправлінських реформ як комплексу заходів, які забезпечують виконання конституційних приписів, принципів та норм, а зміна положень Конституції України, як за змістом, так і за механізмами має відповідати встановленим регламентам і не може відбуватися у «зворотному порядку», за яким конституційна процедура завершує нормотворчий процес, а цілепокладання не обумовлює публічноуправлінську діяльність, а лише формально представлено в обґрунтуванні владних програм.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні формування інституціональних засад публічноуправлінської діяльності 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 І.В. Юхно 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 І.В. Юхно висвітлені дисертанткою у 10 наукових публікаціях, із яких: 4 статей у провідних наукових фахових виданнях України, 1 стаття в зарубіжних наукових виданнях, що індексуються в наукометричній базі Web of Science, та тезах конференцій. В опублікованих працях розкрито основні положення дисертації, що становлять наукову новизну і винесені на захист. 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 базової проблеми сучасного формату публічноуправлінської діяльності вирішує важливу проблему у вітчизняній науці державного управління щодо інституціоналізації публічного управління в умовах конституційних змін. Результати роботи забезпечили доповнення категоріального апарату в системі державного управління. Дисертантка запропонувала власний, науково обгрунтований теоретичний концепт публічноуправлінської діяльності

Практичне значення роботиполягає в тому, що положення дисертації можуть бути використані в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних громадських організацій; для подальших наукових досліджень проблем публічноуправлінської діяльності.

**Використання результатів роботи.**

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції дисертації були враховані і використані: при розробці пропозицій щодо діяльності органів виконавчої влади та впроваджуються в діяльності Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції. Запропоновані рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані в роботі відділу судової роботи та міжнародної правової допомоги Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (довідка про впровадження від 06.09.2021 № 001-03). У практичній діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду при розробці пропозицій стосовно якісно нових підходів у контексті функціонування судових органів, зокрема рекомендації, висновки та результати дослідження були враховані при підготовці аналітичних матеріалів з питань удосконалення діяльності апарату Дніпропетровського окружного адміністративного суду у частині удосконалення публічно-службових відносин (довідка про впровадження від 21.08.2021 № 0035); у діяльності Громадської організації ГНО «Фундація публічно-правових ініціатив» у межах науково-методичного забезпечення проєкту «Розвиток громад Дніпропетровської області» в контексті організації правової та методичної допомоги територіальним громадам (довідка про впровадження від 28.07.2021 № 20-21/28-2).

**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. У розділі 1 дисертаційного дослідження наведено розроблений автором публічноуправлінський алгоритм реалізації публічноуправлінської діяльності у поєднанні таких складників: мета, суб’єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат); обгрунтовано вибір оптимального зовнішнього регулятора у сфері формування засад публічноуправлінської діяльності; формальна відповідність структури системи державної влади встановленим міжнародним стандартам (підрозділ 1.2). Такі наукові результати було доцільно було подати більш детально в загальних висновків, адже мова йде про порівняльні характеристики управлінських систем із різними традиціями правового регулювання.
2. Відповідно до вимог, що висуваються до дисертаційних робіт, автор здійснює цілісне дослідження інституціональних засад публічноуправлінської діяльності, фактично, намагаючись розкрити три основних блоки – науково-теоретичний, методологічний та праксеологічний. Проте, складність досліджуваного конструкту, його багатоаспектність та специфіка поєднання і водночас виокремлення в структурній системі державної влади потребує певного уточнення. Перш за все, вихідною передумовою дослідження, а отже, його об’єктом повинна бути «система публічного управління», змістовні та інституційно-функціональні характеристики якої у роботі не розкриті достатньою мірою. Автору слід було посилити увагу на сучасне розуміння загалом управління, зокрема здійснити аналіз та діагностику імовірних ризиків і загроз для системи публічного управління, окреслити відповідні механізми запобігання кризам через реалізацію прогностичної функції державного управління. Відтак, виокремлення поняття «інституціональний зміст» (інституціональна парадигма), перш за все, повинно бути розкрито в сенсі структуризації системи з урахуванням ідеології їх формування на теренах сучасної України. Зосередження уваги автора на реформуванні системи державного управління слід було посилити з урахуванням правового позитивізму. Саме за такого підходу авторська позиція набула б цілісного характеру щодо пріоритетності інституціональних чинників конституційних змін.
3. Дисертантка вказує на проблеми інституціоналізації публічноуправлінської діяльності, які полягають в уніфікації правових норм такої діяльності, встановленні ієрархічної рівності таких норм та інтегрованому впливі норм матеріального і процесуального права. Наведені особливості є актуальними в будь-якій країні, й вирішенням даної проблеми виступає формалізація спеціальних правил і процедур в системі публічного управління в єдиних загальних юридичних актах. Варто було у тексті роботи (розділи 1 та 2) додатково проаналізувати доцільність впровадження нової моделі публічноуправлінської діяльності з урахуванням запровадження загальних, спеціальних та особливих процедур такої діяльності, вказати на юридичний та організаційний характер таких процедур.

4. Дисертантка пропонує принципово нові підходи до аналізу інституціональної сутності публічноуправлінської діяльності на засадах принципів респонсивності та супервентності. Такі принципи дійсно відповідають загальній меті дисертаційної роботи, обрані методологічно вірно, повною мірою охарактеризовані у дисертації. Автор роботи наводить характеристики таких принципів, частково доповнює такі принципи аналізом зарубіжного досвіду. Вважаємо, що у тексті дисертації такі принципи мали бути виділені як окремі складові роботи (наприклад, підрозділи), оскільки з позицій методології науки державного управління такі вагомі здобутки дисертанта мають бути деталізовані з позицій розробки теоретичної концептуальної моделі принципів публічноуправлінської діяльності і можуть виступати матрицею для подальших наукових розробок.

5. Досить описово й схематично у роботі подано ідею цінностей, яка вузько детермінована в межах базового поняття «інституціональні засади» як відображення національних цінностей. Фактично поза увагою в контексті ідеології дослідження лишилися принципово важливі питання варіантності/інваріантності цінностей щодо демократичного характеру публічноуправлінської діяльності (яка розглядається автором в напрямі перезавантаження влади, дотримання принципу делегованого управління тощо, доступності). Особливо актуалізуються дані питання в межах авторського підходу, запропонованого у другому розділі як «методологічна концепція формування основ публічноуправлінської діяльності» за напрямами – імплементація європейських цінностей у сферу публічного управління. Абсолютно не заперечуємо важливість такої ідеї, проте, її варто було посилити характеристикою феномену цінностей діяльності, дослідити їх взаємообумовленість на національному рівні співвідносно розвитку конституційного процесу, що безпосередньо корелюється з предметом дослідження.

Висловлені зауваження та дискусійні положення мають в основному рекомендаційний характер для подальшого розширення досліджень наукового напряму. 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 переважно рекомендаційний характер, не знижують загальної позитивної оцінки та значущості дисертаційної роботи Юхно Ірини Валеріївни, яка в межах визначених автором цілей і завдань є цілісним, завершеним дослідженням важливої і актуальної проблеми. Винесені 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 обґрунтовані, 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

