

Голові спеціалізованої вченої ради К 41.863.01  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України,  
доктору політичних наук, професору, М.М.Іжі

### **ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

доктора наук з державного управління, доцента,  
завідувача кафедри публічного управління та адміністрування  
Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського

**Кравченка Сергія Олександровича**

на дисертаційну роботу **Лесик Олени Василівни** на тему:

«Вітчизняна система державного управління: становлення та моделі розвитку», подану до захисту в спеціалізовану вчену раду К 41.863.01 у  
Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління

**Актуальність теми дисертації, зв'язок з науковими програмами, темами.** Реформування системи державного управління в Україні належить до стратегічних державних пріоритетів. Проголошений курс на європейську інтеграцію актуалізував потребу приведення вітчизняної управлінської системи до принципів Європейського адміністративного простору. Одним з ключових чинників радикального зменшення рівня корупції є реальне та повномасштабне втілення принципу прозорості діяльності органів публічної влади, а також запровадження чітко та логічно побудованої моделі державного управління. Успішне здійснення системних суспільних реформ в Україні неможливе без адміністративно спроможного державного апарату, що має реалізувати ефективну технологію реформування для забезпечення переходу суспільства до

нового якісного стану. У глобальному вимірі перед Україною постають завдання адаптації системи державного управління до умов глобалізаційного розвитку, формування здатності вітчизняної управлінської системи адекватно відповідати на виклики, пов'язані з глобалізацією, взаємодіяти з суб'єктами глобального управління та використовувати відповідні управлінські механізми задля реалізації національних інтересів.

Викладене зумовлює потребу в науковій розробці моделі державного управління в Україні, що буде спроможна виконати окреслені вище суспільні завдання, шляхом комплексного врахування як доцільних елементів зарубіжної управлінської практики, так і вітчизняної специфіки побудови державних інститутів, з огляду на відому закономірність "залежності від пройденого шляху". Тому дослідження О.В. Лесик "Вітчизняна система державного управління: становлення та моделі розвитку" є актуальним на сучасному етапі розвитку України та має суттєве значення для науки державного управління.

Дисертаційна робота виконана в межах тем науково-дослідних робіт, виконаних в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України: "Пріоритети стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області" (ДР0113U001786); "Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації" (ДР0115U001261).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Сформульовані у дисертаційній роботі наукові положення, висновки та рекомендації ґрунтуються на теоретичних напрацюваннях науки державного управління, використанні системно-діалектичного, діяльнісного, інституціонального, архетипного підходів, а також комплексу наукових методів, насамперед, компаративного, логіко-семантичного, структурно-функціонального аналізу та моделювання тощо. Автором опрацьовано досить значну кількість джерел, зокрема, наукові праці зарубіжних та українських фахівців у різних галузях знань, масив

нормативно-правових актів за відповідним напрямом та ін. Дисертація також дістала ґрунтовної апробації на наукових та науково-практичних комунікативних заходах.

Структура дисертації є достатньої чіткою та логічною. Це сприяло розкриттю теми дослідження та виконанню поставлених завдань, що передбачали: обґрунтування теоретико-методологічного підходу до проведення дослідження системи державного управління; уточнення поняття "модель державного управління", а також низки інших ключових дефініцій дослідження; здійснення комплексного аналізу світових моделей реформування державного управління, визначення їх основних рис та виокремлення факторів адаптивності до сучасних вітчизняних умов; визначення особливостей становлення вітчизняної системи державного управління, виокремлення притаманних їй основних архетипів; визначення переваг і недоліків функціонування сучасної системи державного управління; розробку авторської моделі державного управління у сучасних умовах, моделі-прообразу трансформаційних перетворень та шляхів їх практичної реалізації.

На наш погляд, поставлені завдання були досягнуті, що дозволило в цілому достатньою мірою розкрити визначений в роботі предмет дослідження та обґрунтувати наукові положення, висновки та рекомендації дисертації. У висновках до розділів відображені результати дослідження конкретних питань. Розділи роботи взаємопов'язані між собою. Найважливіші результати дослідження викладені у висновках дисертації, що в цілому відповідають поставленим завданням.

**Достовірність та наукова новизна результатів дисертації.** Достовірність наукових положень, висновків і науково-практичних рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується їх впровадженням у практичній діяльності органів державної влади та навчальних закладів, зокрема:

- Вінницької обласної державної адміністрації при розробці нової редакції "Стратегії збалансованого розвитку Вінницької області на період до 2020 року"

(довідка про впровадження від 16.08.2017 р. № 01.01-67/4826);

- Миколаївської обласної ради під час розробки стратегічних планових документів та при перегляді взаємодії на місцевому рівні, координації зусиль усіх акторів для забезпечення ефективного вирішення суспільно значущих проблем (довідка про впровадження від 28.08.2017 р. № 708-19/05-17);

- Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при підготовці навчальних програм та навчально-методичних матеріалів фахового спрямування з питань підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (довідка про впровадження від 18.11.2015 р. № 01-19/128);

- Комунального вищого навчального закладу "Вінницька академія неперервної освіти" при розробці навчально-методичного комплексу дисципліни "Стратегічне управління" (довідка про впровадження від 21.06.2017 р. № 01/21-455);

- Херсонського національно-технічного університету спільно з Варненським економічним університетом в м. Варна (Болгарія) при написанні рекомендацій V Міжнародної науково-практичної конференції "Україна – Болгарія – Європейський Союз: сучасний стан і перспективи" та Аналітичної записки (акт упровадження від 03.10.2016 р. № 137).

Загальна наукова новизна дисертації полягає у теоретичному обґрунтуванні підходу до реформування вітчизняної системи державного управління, що передбачає тісну взаємодію між його об'єктом та суб'єктом, акцент на розвитку не суб'єкт-об'єктних, а суб'єкт-суб'єктних відносин в процесах державного управління. Виходячи з цього, автором розроблено модель державного управління як прообразу реформування, що ґрунтується на розширенні взаємозв'язків, взаємодії та взаємовпливів у межах відносин між органами державної влади та суспільними інститутами, починаючи з етапу цілепокладання до безпосередньої оцінки управлінських впливів. Основними

характеристиками запропонованої моделі є: формування цілей відповідно до потреб, інтересів, вимог суспільства та орієнтація насамперед на нього; формування гнучкої, адаптивної структури суб'єкта, що здатна реагувати та відображати динамічні зміни об'єкта управління; упорядкування відповідно до цілей функціональної та організаційної структури суб'єкта державного управління; чітке окреслення зони відповідальності відповідно до функціонального призначення; реалізація зворотного зв'язку в процесі здійснення управлінських впливів (с. 147-148, 176).

Обґрунтовуючи необхідність переходу до описаної моделі, дисертант вказує на принциповий недолік сучасної системи державного управління – низький ступінь участі об'єкта управління у цілепокладанні, слабкість та переважну недовіру зворотних зв'язків від об'єкта до суб'єкта. Це призводить до відсутності чіткого співвідношення між цілями, функціональною структурою та змістом управлінських впливів суб'єкта управління, спричиняє зростання недовіри до влади та скептичного ставлення до можливостей державної влади вирішувати найсуттєвіші проблеми суспільства (с. 146, 175).

Важливим здобутком дисертації є виділення можливостей реалізації ендогенного потенціалу українського суспільства, що зумовлюється низкою архетипів, таких як народовладдя, самоврядність, відсутність власної сталої державності, місцева самоідентифікація, самоорганізація, олігархічність, державництво, формування національної еліти. За допомогою SWOT-аналізу проілюстровано який потенціал та загрози приховані в цих архетипах. Зазначається, що їх неврахування, як у безпосередньому процесі здійснення державного управління, так і при реформуванні вітчизняної системи державного управління, зумовлює небезпеки зростання анархічних тенденцій, втрати власної державності або територіальної цілісності, загострення проблем забезпечення національної єдності тощо (с. 79).

У роботі обґрунтовується необхідність адаптації світових практик до зазначених історичних особливостей, що, з позицій автора, надасть змогу трансформувати систему державного управління в рефлексивну, гнучку та

адаптивну. Дисертант слушно зазначає, що застосування зарубіжного досвіду можливе лише за умови раціонального відбору та адаптації окремих положень до наявних потреб та реалій, тобто шляхом реалізації контекстуальної траєкторії, що надає змогу врахувати: ситуативність, орієнтацію на наявну проблему або на кінцеву мету; наявні ресурси (кореляцію бажань з можливостями); об'єктивні особливості країни-адаптатора (їх спорідненість або віддаленість з досвідом країн, в яких запозичують досвід); суб'єктивні чинники. На погляд здобувача, особливої актуальності в цьому ключі набуває концепція об'єднаного урядування, що вже апробована низкою європейських країн, серед яких Великобританія, Італія, Чехія, Нідерланди (с. 171-176).

В аспекті удосконалення понятійно-категоріального апарату державного управління здобувачем уточнено визначення поняття "модель державного управління" шляхом виокремлення сутнісних характеристик цієї дефініції, що відповідають вимогам до побудови моделей, серед яких: наявність прототипу, штучність; значущість відображених властивостей об'єкта; відповідність оригіналу (с. 45-46). Крім того, в дисертації виділено наведено відмінності між змістовним наповненням понять «модель державного управління», «модель реформування державного управління», «моделі в державному управлінні», «моделі організаційних систем у державному управлінні», які узагальнено викладено у вигляді таблиці (с. 47-48).

Обґрунтування трансформаційних перетворень системи державного управління проведено на основі трьохкомпонентної моделі реформ (с. 93). Відштовхуючись від цієї моделі, здобувач ілюструє поточний стан системи державного управління та моделює бажані зміни у відповідних моделях. Однак, в зазначеному руслі, на особливу увагу заслуговують методичні підходи до оптимізації системи державного управління (траєкторії трансформаційних перетворень) (с. 148). Так, базуючись на системно-діалектичному підході, що ґрунтується на виявленні та врахуванні дії об'єктивних системних законів, відповідно до них закономірностей та принципів, що є основою для окреслення оптимальної траєкторії перетворень, визначено алгоритм проведення

необхідних (відповідно до обґрунтованої моделі) перетворень (с. 159-160).

**Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях.** Основні результати та положення дисертаційної роботи О.В. Лесик викладені в 16 публікаціях, зокрема в 5 статтях у наукових фахових виданнях України за галуззю науки "Державне управління", 1 статті у зарубіжному науковому виданні, 10 тезах у матеріалах наукових та науково-практичних конференцій, наукових семінарів, що відповідає вимогам МОН України. Опубліковані роботи повною мірою розкривають зміст теми дослідження.

**Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.** Детальне ознайомлення з дисертацією і авторефератом дозволяє зробити висновок щодо ідентичності автореферату і основних положень дисертації. Зміст автореферату, його структура відображають повною мірою зміст та структуру дисертації. В авторефераті повністю розкрито мету та завдання дослідження, наукову новизну, апробацію основних наукових результатів та їх практичну цінність. Виклад отриманих результатів як в дисертації, так і в авторефераті, є логічним, що забезпечує повне розкриття змісту тексту та доступність його сприйняття. Автореферат за структурою і технічним оформленням відповідає встановленим вимогам.

**Практичне значення дисертаційної роботи.** Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути враховані як у процесі системного реформування державного управління з погляду реалізації моделі відкритого урядування, так і при удосконаленні конкретних механізмів взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства та громадянами у прийнятті управлінських рішень для забезпечення ефективного вирішення суспільно значущих проблем. Крім того, результати дисертації можуть бути використані у системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців при розробці або вдосконаленні навчально-методичних комплексів навчальних дисциплін, тренінгових програм, орієнтованих на вивчення питань суспільно-владної взаємодії.

### **Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.**

В процесі аналізу дисертаційної роботи О.В. Лесик виникли такі зауваження та побажання.

1. Викликає дискусію авторська теза про те, що загальносистемною метою державного управління є власне самозбереження, гомеостаз та розвиток (с. 49). Думається, що недоречно розглядати систему державного управління як самодостатнє утворення з автономними цілями. Вона є підсистемою суспільства як більшого системного утворення і повинна реалізовувати суспільне призначення – забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства, а не своє власне.

2. У п. 1.3 зроблена смілива спроба наукового узагальнення основних змістовних моделей реформування державного управління у світі протягом останніх десятиліть. При цьому автор зосереджує основну увагу на моделях нового державного менеджменту, електронного урядування та, частково, нової бюрократії Веберівського типу. Разом з тим, поза увагою залишилися моделі реформ, що були пов'язані з децентралізацією, впровадженням належного урядування та адаптацією державного управління до умов глобалізації, хоча ці моделі відіграли, напевне, більшу роль у формуванні основних рис сучасних систем державного управління на всіх континентах.

3. Видається неповним визначення поняття моделі державного управління у частині того, що вона відображає лише властивості системи державного управління, оскільки в загальному вигляді така модель має відображати також елементи та зв'язки між ними (с. 46). При цьому сам автор далі у тексті дисертації включає і елементи, і зв'язки до своїх моделей державного управління.

4. На с. 101 зазначається, що компонентний склад системи центральних органів виконавчої влади в Україні визначено Указом Президента України від 09.12.2010 р. №1085/2010. Це не відповідає сучасним реаліям, незважаючи на те, що даний указ формально є чинним. Відповідно до Конституції України, повноваження утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та



інші центральні органи виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України. Тому на даний час система центральних органів виконавчої влади визначається урядовою постановою від 10.09.2014 р. № 442.

5. Запропонована на с. 147 (рис. 3.2) очікувана (бажана) модель державного управління відображає концептуальні ідеї в руслі ідеології належного урядування, які цілком заслуговують на підтримку. Разом з тим, автор не визначає, яким чином можна практично реалізувати ці ідеї в умовах сучасної України, наприклад, забезпечити формування цілей державного управління відповідно до потреб, інтересів, вимог суспільства та орієнтацію насамперед на нього.

Висловлені зауваження мають дискусійний характер або стосуються другорядних аспектів дисертаційної роботи, не впливаючи на її загальну позитивну оцінку. Вони не знижують наукової і практичної цінності отриманих результатів, а переважно окреслюють напрями подальших наукових розробок.

**Загальний висновок.** Дисертаційна робота є цілісним, самостійним, завершеним науковим дослідженням. Вона виконана на належному теоретико-методологічному рівні, відзначається науковою новизною та суттєвим значенням для практики державного управління. Дисертація відповідає паспорту спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління, а саме напрямам «державне управління як система; аналіз і синтез, методи дослідження, типологія систем державного управління, їх моделювання й оптимізація», «національні традиції та вітчизняний досвід розбудови системи державного управління». Отримані у роботі наукові результати в сукупності вирішують важливе наукове завдання, що полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні моделей розвитку вітчизняної системи державного управління та розробці практичних рекомендацій для визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень в умовах глобалізаційних процесів.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованості, наукової та практичної цінності здобутих результатів кандидатська дисертація «Вітчизняна система державного управління: становлення та моделі розвитку» відповідає

вимогам Міністерства освіти і науки України і «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Лесик Олена Василівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

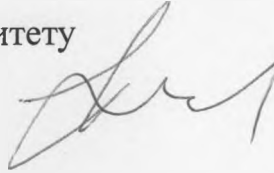
Офіційний опонент,

доктор наук з державного управління, доцент

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування

Таврійського національного університету

імені В.І.Вернадського



С.О.Кравченко

Підпис С.О.Кравченка засвідчую:

Вчений секретар Таврійського національного університету

імені В.І.Вернадського,

кандидат юридичних наук, доцент



В.А.Бортняк

« 4 » квітня 2018 р.