

Голові разової спеціалізованої вченої ради
Національного університету «Одеська
політехніка» Міністерства освіти і науки
України за спеціальністю 281 «Публічне
управління та адміністрування» доктору наук
з державного управління, професору
Колісніченко Н.М.

РЕЦЕНЗІЯ

офіційного рецензента, доктора наук з державного управління, професора, професора кафедри публічного управління та регіоналістики Навчально-наукового інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка» **Саханєнка Сергія Єгоровіча** на дисертацію **Орел Оксани Петрівни «Інституціоналізація механізму комплексної експертизи стратегій розвитку територіальних громад»**, подану до захисту в разову спеціалізовану вчену раду Національного університету «Одеська політехніка» на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

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

У сучасному науковому дискурсі публічного управління питання стратегічної стійкості та наукової обґрунтованості рішень на місцевому рівні набувають критичного значення. Дисертаційна робота Орел Оксани Петрівни зосереджена на фундаментальній проблемі трансформації експертної діяльності в умовах децентралізації та високої турбулентності зовнішнього середовища. Актуальність обраної теми зумовлена завершенням основного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні та появою нових викликів, пов'язаних із повномасштабною війною й необхідністю формування життєздатних моделей повоєнного відновлення. Автор слушно наголошує, що просте надання фінансових ресурсів і повноважень громадам не гарантує автоматичного підвищення якості життя без наявності незалежного, науково обґрунтованого механізму верифікації стратегічних документів.

Традиційна бюрократична модель адміністрування, яка ґрунтувалася на формальному візуванні актів, вичерпала свій потенціал у динамічному середовищі. Перехід до парадигми мережевого стратегічного врядування (*Strategic Governance*)

потребує інституціоналізації експертизи як самостійного публічно-управлінського інституту. У роботі доведено, що комплексна експертиза стає інструментом попереднього контролю, який дозволяє моделювати майбутнє, виявляти ризики та запобігати неефективному використанню ресурсів ще на етапі планування. Це особливо важливо для інтеграції принципів розумної спеціалізації та стандартів Європейського Союзу в локальну практику, що є критичною умовою євроінтеграційного поступу України.

Проблема стратегічного формалізму, коли громади розробляють документи виключно для виконання вимог законодавства або доступу до фондів, створює системну загрозу сталому розвитку. Дослідження Орел О. П. пропонує концептуальне вирішення цієї проблеми через впровадження цифрового контуру експертизи та принципів фінансової кондиціональності на різних рівнях. На нормативному рівні пропонується процедура «дотримуйся або пояснюй» як правовий запобіжник. На економічному рівні обґрунтовано принцип фінансової кондиціональності для забезпечення довіри донорів. Технологічний рівень передбачає інтеграцію цифрових інструментів екосистеми DREAM та геоінформаційних систем для переходу до управління на основі даних.

Дисертаційна робота виконувалась в межах науково-дослідних робіт Національного університету «Одеська політехніка» за темами: «Публічне управління соціальним та гуманітарним розвитком України у посткризовому світі» (реєстраційний №0122U002142), у межах якого авторка як виконавець опрацьовувала концептуальні та практичні підходи в системі публічного управління соціальним і гуманітарним розвитком територіальних громад у посткризовий період; «Рекомендації щодо управління розробкою й реалізацією ветеранської політики в громадах у контексті ефективного соціально-гуманітарного розвитку в сучасних умовах» (реєстраційний №0125U003326), у межах якого авторка як виконавець опрацьовувала заходи щодо економічної та соціальної інтеграції ветеранської спільноти в життя територіальних громад; «Інноваційно-інвестиційний розвиток регіональної інфраструктури у повоєнний період» (реєстраційний №0122U002166), у межах якого авторка як виконавець досліджувала когнітивний менеджмент як систему використання знань управлінців для формування ключових конкурентних переваг.

2. Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій

Наукові результати дисертації ґрунтуються на фундаментальному застосуванні методології неінституціоналізму. Авторка розглядає стратегування як складний процес інституційного проектування, що формує нові «правила гри» для розвитку

територіальних громад. Такий підхід дозволив вийти за межі суто технічного опису планів і зосередитися на когнітивних та нормативних фільтрах, які забезпечують перехід від стану крихкості до антикрихкості систем управління в умовах війни.

Обґрунтованість висновків підтверджується використанням комплексу наукових підходів. Системний підхід дав змогу визначити архітектуру інституційного механізму, що складається з нормативно-правового, організаційно-суб'єктного, ресурсно-інструментального та когнітивного блоків. Адміністративний і правовий підходи забезпечили аналіз колізій у законодавстві України, зокрема невідповідності вимог до якості стратегій та відсутності імперативного механізму їх офіційної верифікації. Порівняльний підхід сприяв виокремленню моделей взаємодії влади та експертних спільнот – плюралістичної, неокорпоративістської, консенсусної та транзитивної – та обґрунтуванню можливостей їх адаптації в Україні.

Дисертантка продемонструвала глибоке розуміння теоретичного фундаменту, спираючись на теорію інститутів Дугласа Норта, концепцію стадій інституціоналізації Пітера Бергера та Томаса Лукмана, а також сучасні концепції належного врядування й політики на основі доказів. Використання теорії змін для оцінки ефективності грантової підтримки та концепту темпорального суверенітету територіальних громад свідчить про високий рівень інтелектуальної опрацьованості матеріалу.

Дисертаційне дослідження вирізняється цілісністю наукового підходу, належною повнотою викладення матеріалу та логічною послідовністю аргументації основних теоретичних положень і висновків.

Практична значущість отриманих результатів підтверджується відповідними документами про їх впровадження. Аналіз змісту дисертації дає змогу переконатися у високому рівні актуальності обраної автором проблематики, у виваженому формулюванні ключових завдань у межах визначеного предмета дослідження, а також у наявності елементів наукової новизни, що становлять вагомий внесок у розвиток відповідної галузі знань.

3. Наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що в дисертаційній роботі обґрунтовано теоретико-методологічні засади інституціоналізації комплексної експертизи стратегій розвитку територіальних громад та розроблено концептуальну модель її імплементації в систему стратегічного врядування. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

вперше

розроблено структурно-функціональну модель інституціоналізації механізму

комплексної експертизи стратегій розвитку територіальних громад, яка базується на синергії технократичного та соціального потоків верифікації, що дозволяє мінімізувати управлінські ризики та забезпечити інвестиційну привабливість стратегічних документів.

Удосконалено

- понятійно-категоріальний апарат публічного управління, зокрема розкрито зміст поняття «інституціоналізація механізму комплексної експертизи» як багатовекторного процесу формалізації правил, процедур та професійних ролей незалежних експертних середовищ, що забезпечують наукову верифікацію та суспільну легітимацію стратегічних рішень територіальних громад;

- систему нормативно-правового регулювання експертної діяльності шляхом обґрунтування необхідності закріплення в законодавстві обов'язковості процедури електронної експертизи стратегій та введення принципу «дотримуйся або пояснюй», який зобов'язує органи влади публічно обґрунтовувати причини відхилення рекомендацій експертів, що посилює політичну відповідальність виборних органів.

Набули подальшого розвитку

методологічні підходи до діагностики якості стратегічних документів, які доповнено критерієм забезпечення «темпорального суверенітету» територіальних громад, що дозволяє ідентифікувати та блокувати управлінські рішення, орієнтовані на отримання короткострокової політичної вигоди за рахунок виснаження ресурсного потенціалу майбутніх поколінь; організаційно-технологічні засади цифровізації публічного управління через розробку архітектури інтеграції процедур експертизи в національну екосистему DREAM, що передбачає використання автоматизованого реєстру експертів з динамічним рейтингуванням та застосування алгоритмів штучного інтелекту для первинного аналізу масивів даних, що нівелює корупційні ризики та суб'єктивізм оцінювання; механізми мережевої взаємодії влади та громадськості шляхом обґрунтування доцільності створення Регіональних експертних хабів, що функціонують на засадах публічного аутсорсингу та забезпечують фаховий супровід стратегування для громад з низькою інституційною спроможністю.

До наукового обігу введено й уточнено зміст таких категорій, як *інституційна абсорбція*, *епістемічна асиметрія* та *принцип фінансової кондиціональності*. Останній передбачає, що доступ до фондів розвитку прямо залежить від наявності верифікованої стратегії, що забезпечує довіру донорів і підвищує якість управлінських рішень.

Достовірність результатів дослідження Оксани Петрівни Орел логічною

послідовністю викладу, репрезентативною джерельною базою у кількості 478 найменувань та коректним застосуванням методів емпіричної діагностики. Авторка здійснила ретроспективний аналіз еволюції регулювання стратегічного планування в Україні, виокремивши етапи від адміністративного контролю до сучасної моделі 2020–2025 років із інтеграцією європейських стандартів доказовості.

Результати дослідження пройшли ґрунтовну апробацію. За темою дисертації опубліковано 15 наукових праць, серед яких одна стаття у зарубіжному рецензованому виданні *REICE* (2023 р.), що індексується у міжнародній базі *Web of Science Core Collection*. П'ять статей опубліковано у провідних наукових фахових виданнях України, які охоплюють ключові аспекти трансформації публічного управління в умовах війни та інституційного забезпечення експертизи. Результати дослідження були представлені й обговорені на восьми науково-практичних конференціях міжнародного та всеукраїнського рівнів у Києві, Одесі та Івано-Франківську.

Практична достовірність підтверджується впровадженням результатів у діяльність Савранської селищної ради та Ананіївської міської ради, що засвідчено відповідними довідками.

4. Значення роботи для науки, практики та суспільства

Дисертація Орел О. П. має виразне прикладне спрямування. Практична значущість підтверджується можливістю використання результатів у кількох ключових напрямках.

У сфері законодавчого вдосконалення запропоновано зміни до Бюджетного кодексу України, які дозволять громадам легально спрямовувати від 0,5 до 1 % бюджету розвитку на наукові розробки та експертизу стратегічних проєктів. Обґрунтовано необхідність упровадження процедури «дотримуйся або пояснюй» у регламенти місцевих рад як правового механізму забезпечення прозорості та відповідальності.

У сфері цифровізації розроблено архітектуру інтеграції процедур верифікації в екосистему DREAM, що дає змогу створити систему автоматизованого скринінгу проєктів відбудови на ранніх етапах. Запропоновано використання геоінформаційних технологій та інструментів штучного інтелекту для виявлення логічних помилок і корупційних ризиків у документації громад.

Сформовано інтегральний протокол верифікації, який може бути застосований кадровими службами та агенціями регіонального розвитку для забезпечення об'єктивності оцінювання стратегічних документів і підвищення довіри до

управлінських рішень.

5. Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності

У процесі аналізу тексту дисертаційної роботи Орел Оксани Петрівни порушень принципів академічної доброчесності не встановлено. Дослідження містить коректні посилання на використані джерела, вирізняється цілісним авторським стилем викладу та обґрунтованими власними висновками, а основні результати підтверджені публікаціями автора у фахових виданнях. Структура й наповнення роботи свідчать про її самостійне виконання, застосування методологічного інструментарію та використання наукових напрацювань інших авторів із дотриманням норм цитування.

6. Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Загальна оцінка дисертаційної роботи Орел Оксани Петрівни є позитивною, однак окремі аспекти потребують уточнення для посилення наукової аргументації та підвищення чіткості викладу.

1. У підрозділі 2.1 аналіз концепції «дотримуйся або пояснюй» доцільно доповнити пропозиціями щодо її адаптації до імперативних методів правового регулювання в Україні. Запропонований механізм політичної відповідальності є традиційним для країн англосаксонської правової сім'ї, проте його імплементація в публічне управління України може наштовхнутися на юридичні колізії зі статтею 19 Конституції України. Авторці варто було б надати більш детальні пропозиції щодо внесення змін до регламентів місцевих рад, які б дозволили легалізувати цей принцип без порушення засад адміністративного права.

2. У підрозділі 3.1 дослідження механізму фінансової кондиціональності доцільно посилити через розкриття інструментів підтримки громад із низькою інституційною спроможністю. Запровадження принципу, за яким доступ до фондів відновлення прямо залежить від наявності верифікованої стратегії, є прогресивним кроком. Водночас існує небезпека дискримінації малих сільських громад, які не мають достатнього фінансового ресурсу для замовлення висококласної зовнішньої експертизи. Авторці варто було б детальніше розкрити роль регіональних експертних хабів як суб'єктів, що забезпечують вирівнювання можливостей таких громад у процесі стратегування.

3. У підрозділі 3.2 обґрунтування мережевої моделі взаємодії влади та експертних спільнот доцільно доповнити глибшим аналізом її стійкості до екстремальних викликів воєнного стану. Авторка пропонує відмову від ієрархічного підпорядкування на користь горизонтальних зв'язків, проте в умовах спеціальних

правових режимів публічне управління часто потребує жорсткої вертикалізації та оперативності прийняття рішень. Варто уточнити, як запропонована деліберативна модель корелюватиме з необхідністю швидкого реагування на безпекові загрози, коли часовий ресурс на тривале узгодження позицій є обмеженим.

4. У підрозділі 3.3 аналіз використання цифрових інструментів та алгоритмів машинного навчання для автоматизованого скринінгу стратегій доцільно поглибити в частині підготовки первинних даних. Ефективність роботи штучного інтелекту критично залежить від наявності великих масивів структурованої інформації. Враховуючи фрагментарну цифровізацію багатьох територій та відсутність єдиних стандартів кодування даних на місцях, виникає питання щодо реалістичності впровадження запропонованого цифрового контуру експертизи у короткостроковій перспективі без попереднього етапу тотального оцифрування муніципальної статистики.

5. У додатках до роботи наведено Інтегральний протокол верифікації, проте він дещо перевантажений технічними індикаторами. Бажано було б виокремити специфічні «екстрені протоколи» для громад, що перебувають у зоні активних бойових дій або безпосередній близькості до кордону, де класичні процедури довгострокового стратегування потребують суттєвого спрощення та адаптації до вимог оперативного врядування.

Зазначені зауваження жодним чином не применшують наукової значущості дисертаційної роботи; навпаки – вони підкреслюють її актуальність, виявляють високий потенціал дослідження та відкривають додаткові можливості для подальшого розвитку у сфері публічного управління, зокрема щодо управління інноваціями та удосконалення організаційно-правових механізмів

7. Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам

Дисертаційна робота Орел Оксани Петрівни «Інституціоналізація механізму комплексної експертизи стратегій розвитку територіальних громад» за своєю актуальністю, науковою новизною та практичною значущістю є самостійним та завершеним науковим дослідженням, у якому розв'язано важливе науково-прикладне завдання й обґрунтовано її теоретичну та практичну значущість для сфери публічного управління та адміністрування.

За змістом, логікою структурування й рівнем наукового опрацювання робота відповідає вимогам, установленим до кваліфікаційних досліджень на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Дослідження вирізняється високою актуальністю проблематики, системністю та комплексністю аналізу теоретичних і прикладних аспектів, належною методологічною обґрунтованістю та наявністю суттєвих елементів наукової новизни, що в сукупності свідчить про його наукову зрілість і вагомий внесок у розвиток теорії та практики публічного управління.

На підставі вищезазначеного можна констатувати, що дисертаційна робота Орел Оксани Петрівни на тему: «Інституціоналізація механізму комплексної експертизи стратегій розвитку територіальних громад» відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44 (із змінами), а її автор – Орел Оксана Петрівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Рецензент

**доктор наук з державного управління,
професор кафедри публічного управління
та регіоналістики Навчально-наукового інституту
публічної служби та управління
Національного університету
«Одеська політехніка»**

Сергей САХАНЧЕНКО