

**Голові разової спеціалізованої вченої
ради в Національному університеті
«Одеська політехніка» д. держ. упр.,
професору Саханьку С.Є.**

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора наук з державного управління, професора

Пухкала Олександра Григоровича

на дисертацію Орлової Алли Іванівни на тему: «Механізми реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду Національного університету «Одеська політехніка» на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

**Актуальність обраної теми дослідження,
її зв'язок із науковими програмами, темами**

Актуальність обраної Орловою А.І. теми дисертаційного дослідження не викликає жодного сумніву. Відомо, що діалектика відносин держави і громадянського суспільства досить складна і суперечлива. Визначальним у цих відносинах є пріоритет суспільства. Цивілізована держава не може розвиватися без вільного формування громадянського суспільства, яке складає її соціальну основу. Тому головне завдання демократичної держави полягає у створенні найоптимальніших умов для розвитку громадянського суспільства. Держава, встановлюючи «правила гри» для громадян і їх об'єднань, сприяючи їх розвитку, тим самим гарантує здійснення прав і свобод людини і громадянина, задоволення її потреб та інтересів, вільний і всебічний розвиток особистості. Така діяльність демократичної держави природно стає важливим напрямом її державної (урядової) політики.

Система публічного управління України потребує розробки та впровадження комплексного механізму реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (ДП СРГС), а також здійснення її моніторингу та оцінювання на всіх рівнях публічної влади. Для досягнення суспільно значущих результатів і підвищення якості публічного управління у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства органи публічної влади, реагуючи на зовнішні виклики, повинні активно підтримувати інституційну та фінансову спроможність інститутів громадянського суспільства (ІГС),

використовувати сучасні методи і технології управління в процесах міжсекторальній взаємодії та в самому громадянському секторі.

Практика останніх років свідчить, що ІГС в Україні швидко реагують на зміну суспільних потреб внаслідок дії внутрішніх та зовнішніх чинників і мають досить високий рівень суспільної довіри. Створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та налагодження взаємодії з його інститутами є важливим завданням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що і закріплено у відповідних нормативно-правових актах. Але налагодженню партнерських відносин між державою та громадянським суспільством у процесі реалізації державної політики на національному, регіональному та локальному рівнях заважають певна нормативна невизначеність щодо координації і взаємодії між органами публічної влади (ОПВ) та ІГС, низька інституційна спроможність ОПВ, недостатня фінансова спроможність ІГС та інші недоліки, які проявляються в процесі реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (ДП СРГС).

Сучасні євроінтеграційні тенденції України обумовлюють необхідність формування нового стратегічного підходу до процесу сприяння розвитку громадянського суспільства у системі публічної влади в Україні. Невід'ємною складовою таких перетворень є впровадження механізмів, завдяки яким держава зможе реалізувати завдання у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, без чого, як вже було зазначено вище, неможливо побудувати демократичну, правову державу.

Все це потребує удосконалення процесу реалізації ДП СРГС, що в першу чергу потребує закріплення за певним центральним органом виконавчої влади функцій, які забезпечують цей процес відповідно до завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, організацію роботи з кадрами, які відповідають за комунікацію з громадськістю, інформаційний супровід даного процесу та налагодження постійного діалогу між владою і громадськістю на створених дискусійних майданчиках на всіх рівнях публічного управління.

Держава і громадянське суспільство функціонують, першочергово, для задоволення потреб і інтересів людини. Отже, громадянське суспільство має розглядатися як повноцінний партнер державної влади у вирішенні питань суспільно-політичного та соціально-економічного значення. Дослідження механізмів реалізації ДП СРГС в системі публічного управління потребує як теоретико-методологічного осмислення цього процесу так і визначення викликів його практичного здійснення, що й обумовлює актуальність дисертаційного дослідження Орлової А.І., постановку мети роботи та завдань для її досягнення.

Дисертаційне дослідження пов'язане з темами науково-дослідних робіт, які за участі дисертантки виконувались на кафедрі публічного управління та регіоналістики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (з 2021 року – Інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка»): «Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в контексті модернізації публічної влади в Україні» (ДР № 0115U001261); «Реінжиніринг управлінських процесів та управлінські інновації в органах публічної влади на регіональному рівні в умовах децентралізації» (ДР № 0120U101245); «Особливості соціально-економічного розвитку м. Гола Пристань» (ДР № 0119U102434), в яких дисертантка опрацювала механізми реалізації ДП СРГС і практичне застосування інструментів громадської участі на різних рівнях публічного управління в Україні.

Дисертанткою запропоновано модель комплексного механізму реалізації ДП СРГС, впровадження якої сприятиме ефективній реалізації даної політики в Україні. У зв'язку із вищевикладеним, дисертаційне дослідження Орлової Алли Іванівни є, безперечно, актуальним і практично значущим, оскільки одержані результати спрямовані на вирішення конкретних питань щодо вдосконалення механізмів реалізації ДП СРГС в Україні.

Загальна оцінка роботи, ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційна робота Орлової А.І. складається із вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, 4 рисунків, 3 таблиць та 6 додатків. Загальний обсяг дисертації становить 364 сторінки, з яких основний текст – 273 сторінки. Список використаних джерел налічує 475 позицій, у тому числі 47 іноземною мовою. Робота викладена у науковому стилі, її оформлення відповідає існуючим стандартам, у тексті роботи зроблені необхідні посилання на цитовані джерела.

Дисертаційна робота характеризується структурованістю, логічністю викладу, ретельним аналізом тематики дослідження та належним обґрунтуванням висновків і пропозицій. Сформульовану у роботі мету дослідження досягнуто. Вона відповідає темі дослідження, розкриває основні теоретичні та прикладні положення щодо механізмів реалізації ДП СРГС та напрями їх удосконалення в системі публічного управління. Поставлені у роботі завдання вирішено повною мірою, що знайшло своє відображення у відповідних висновках і пропозиціях.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам до такого виду досліджень. Високий рівень

обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечені:

- професійним вирішенням авторкою поставлених наукових завдань, реалізацією мети дослідження, продуманою структурно-логічною схемою дослідження, де кожен наступний розділ (підрозділ) органічно пов'язаний з попередніми і їх доповнює;
- використанням широкої джерельної бази за темою дослідження і достатнім масивом емпіричних та аналітичних даних;
- відповідністю теми дисертаційного дослідження частині предметної області спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», у межах якої проведена наукова розвідка і одержані нові знання;
- достатньою географією та великою кількістю напрямів апробації одержаних результатів дослідження на науково-практичних конференціях, у тому числі міжнародних та за міжнародною участю;
- довідками про впровадження одержаних у процесі дослідження наукових результатів.

Обрані для реалізації мети і вирішення завдань дисертаційного дослідження методи дослідження відповідають визначеній меті та завданням дослідження.

Для дисертації характерна системність та ясність викладення матеріалу. Авторка продемонструвала вміння виділити базові моменти та представила їх чітку аргументацію. У висновках до розділів відображені результати дослідження конкретних питань. Висновки до дисертаційної роботи в цілому відповідають завданням, обґрунтовані, коректні та впливають з викладеного матеріалу. Розроблені та обґрунтовані дисертанткою положення, висновки й рекомендації мають практичне спрямування та можуть бути використані у процесі удосконалення процесу реалізації ДП СРГС.

Усе вищевикладене дозволяє констатувати високу теоретичну і прикладну якість виконаного авторкою дослідження, обґрунтованість важливих наукових положень у межах предметної області спеціальності за якою проведено дослідження, а також висновків і рекомендацій.

Наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі розроблені концептуальні підходи та отримані нові наукові результати, які в сукупності розв'язують важливе наукове завдання теоретико-методологічного обґрунтування шляхів удосконалення механізмів реалізації ДП СРГС.

Основні результати, що мають елементи наукової новизни, полягають, зокрема, у такому:

вперше обґрунтовано, що удосконалення процесу реалізації ДП СРГС можливе за рахунок формування на базі існуючих зараз розрізнених механізмів реалізації ДП СРГС *комплексного механізму*, який має включати державний, громадський та міжсекторний механізми, поєднані механізмами міжрівневої, міжсекторної та внутрішньосекторної координації на усіх рівнях публічного управління – відповідно до запропонованої моделі такого комплексного механізму; запропоновано методологічний підхід до здійснення моніторингу та оцінювання процесу реалізації ДП СРГС, що базується на оригінальній авторській *Методиці багаторівневого бенчмаркінгу*, основою якої є розроблені критерії, показники та порядок здійснення моніторингу цього процесу на національному, регіональному та місцевому рівнях управління, що дає можливість оцінювати та відстежувати реальний стан виконання завдань ДП СРГС і своєчасно коригувати як процес реалізації державної політики, так і саму цю політику.

В дисертаційній роботі А.І. Орлової *удосконалено*:

- понятійно-категоріальний апарат у досліджуваній сфері, зокрема, уточнено поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства», в якій до органів публічної влади, що традиційно розглядались як одноосібні суб'єкти реалізації ДП СРГС, в якості рівноправних партнерів долучено громадянське суспільство та соціально відповідальний бізнес;

- мету ДП СРГС, визначення якої доповнено консолідацією українського суспільства на основі взаємодії влади і громадськості та посилення їх взаємної відповідальності за результати спільної реалізації цієї політики, що забезпечує невідворотність процесу демократизації та розвитку Української держави; методичні підходи до аналізу відповідності європейським принципам доброго демократичного врядування пріоритетних напрямків, завдань та механізмів реалізації ДП СРГС, зафіксованих у стратегічних актах українського законодавства;

- зміст поняття «механізм реалізації ДП СРГС» як складової системи публічного управління, елементами якої є структурно-організаційні (органи публічної влади, засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи) та структурно-функціональні (організація управлінських процесів, функціональна діяльність, послідовна реалізація дій) складові, завдяки яким в результаті послідовної цілепокладальної діяльності відбувається процес реалізації завдань ДП СРГС; підхід до підвищення дієвості механізмів реалізації ДП СРГС (фінансово-економічного, нормативно-правового, міжсекторного партнерства, громадської участі, інституційно-організаційного та інформаційно-комунікаційного) шляхом їх виокремлення, діагностики, модернізації на основі визначення функціонального призначення та аналізу дієвості цих механізмів, а також виявлення та усунення недоліків у процесі їх застосування.

В дисертаційному дослідженні *дістали подальшого розвитку*:

- періодизація процесу трансформації ДП СРГС в Україні в її історичній ретроспективі на основі зіставлення характеру владно-громадських відносин у ході реалізації державної політики; три основні етапи трансформації ДП СРГС протягом періоду з 90-х років ХХ століття по 2016 рік, визначені іншими науковцями, доповнено двома новими етапами: четвертим – з 2016 по 2019 рік, який можна трактувати як спробу органів публічної влади поступово перетворити демократичні здобутки Революції Гідності на власний адміністративний ресурс і обмежити роль громадянського суспільства, і п'ятим – з 2019 року по теперішній час, який охарактеризовано як поступовий перехід до конструктивного діалогу і партнерської співпраці влади із громадянським суспільством за ініціативою ІГС;

- обґрунтування належного застосування в різних механізмах реалізації ДП СРГС відповідних інструментів – залежно від їхньої функціональної спрямованості та особливостей суб'єктів, які їх застосовують, при цьому враховано, що деякі інструменти застосовуються одночасно в декількох механізмах реалізації ДП СРГС;

- обґрунтування ролі демократії участі у формуванні стійкості громад і створенні на цій основі підґрунтя національної безпеки держави;

- підхід до визначення складових циклу реалізації ДП СРГС, де етапи стратегування, планування, організації та виконання доповнено етапами моніторингу, оцінювання та коригування процесу реалізації зазначеної політики;

- визначення умов успішної реалізації ДП СРГС, до яких належать: розширення комунікацій між владою і громадянськістю, фінансова підтримка владою розвитку громадянського суспільства, посилення виконавчої дисципліни і відповідальності публічних службовців і громадянських лідерів за стан справ у цій сфері та належне законодавче закріплення інструментів демократії участі відповідно до європейських стандартів.

Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях

Основні результати дисертаційного дослідження авторки викладено у 32 працях, з яких 19 є одноосібними. Серед публікацій А.І. Орлової: 6 статей у фахових виданнях, в тому числі одна – у виданні, що входить до міжнародних наукометричних баз, 5 статей у виданнях, що не належать до категорії фахових, 16 тез конференцій та 5 аналітичних звітів за підсумками реалізації всеукраїнських проєктів за тематикою дослідження. Матеріали дисертаційного дослідження підтверджено також трьома свідоцтвами про реєстрацію авторського права на наукові праці.

Наукові результати дослідження представлено науковій спільноті, про що

свідчить участь А. І. Орлової у науково-комунікативних заходах. Кількість опублікованих праць відповідає вимогам, що встановлені Міністерством освіти і науки України щодо дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

Практичне значення одержаних результатів дослідження

Дисертанткою запропоновано модель комплексного механізму реалізації ДП СРГС, впровадження якої, безперечно, сприятиме ефективній реалізації даної політики в Україні. Дисертаційне дослідження Орлової Алли Іванівни має теоретико-прикладний характер, є актуальним і практично значущим, оскільки одержані результати спрямовані на вирішення конкретних питань щодо вдосконалення механізмів реалізації ДП СРГС і підвищенні результативності процесу реалізації ДП СРГС в Україні на основі впровадження системи моніторингу та оцінювання реального стану справ у цій сфері.

Основні наукові результати даного дослідження вже були враховані під час розробки в Україні нової Нацстратегії-2026, що відображено, зокрема, у розділах, присвячених механізмам її реалізації, моніторингу та оцінювання, а також використані у практичній діяльності з реалізації ДП СРГС низкою органів публічної влади різних рівнів та ІГС, що підтверджується довідками впровадження.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту та оформлення дисертації

У цілому відзначаючи високий науковий рівень виконаного дослідження та позитивно оцінюючи подану до захисту дисертацію, варто вказати на окремі дискусійні моменти в дисертаційній роботі та висловити деякі зауваження та побажання. Зокрема:

1. На стор.56 дисертації авторка визначає «..громадянське суспільство як сферу суспільної діяльності громадян та громадських інститутів, що об'єднуються для спільного захисту прав та реалізації інтересів, в тому числі у взаємодії з органами публічної влади, політичними інститутами та бізнесом». На нашу думку таке визначення є дискусійним, занадто вузьким за своїм змістом, оскільки не охоплює всі сутнісні ознаки громадянського суспільства і не вказує на його незалежність (автономність) від держави.

2. Відзначаючи, що дане дисертаційне дослідження є актуальним, змістовним і досить насиченим інноваційним матеріалом, що можна вважати, безумовно, позитивним прагненням дисертантки, але водночас воно призвело, на наш погляд, до занадто великого об'єму роботи, який можна було б зменшити за рахунок концентрації інформації у вигляді схем і таблиць.

Наприклад, у розділі 2 можна було б зробити схему "Документи щодо реалізації ДП СРГС" на кожному з трьох рівнів управління – національному,

регіональному, місцевому. Тут варто було навести цільові програми, положення про відділи комунікації, статuti громад, положення про конкурси, консультації, слухання, платформи для голосування, порядки наповнення сайтів та інші документи забезпечення місцевої демократії.

Багаторівневість можна відобразити блоком *суб'єктів* реалізації політики: державних і громадських, вказавши функції кожного суб'єкта на певному рівні (погоджує, затверджує, розробляє).

3. Модель комплексного механізму реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, представлена авторкою у розділі 3.3 дисертаційного дослідження, достатньою мірою відображає процес реалізації ДП СРГС у світлі завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. В дослідженні представлений новий підхід до вирішення питань стосовно взаємодії на різних рівнях публічного управління суб'єктів реалізації ДП СРГС – влади, бізнесу і громадськості за допомогою відповідних механізмів. Але було б доцільним дещо більше уваги приділити деталям взаємодії з бізнесом окремо влади і окремо громадськості, враховуючи важливість цих питань в умовах інтеграції України до ЄС.

4. У дисертаційному дослідженні механізми ДП СРГС розглядаються у двох ракурсах: у розділі 1.1 проведена їх систематизація, а в розділі 2.1 дана їх детальна характеристика, що дає можливість обґрунтувати і сформулювати у розділі 3.3 модель комплексного механізму реалізації ДП СРГС. Безперечно, позитивним здобутком цієї наукової роботи є показ процесу виокремлення механізмів ДП СРГС через динаміку зміни цієї політики в історичній ретроспективі залежно від характеру владно-громадських відносин. Але в такому ретельно опрацьованому матеріалі було б доцільним більш детально висвітлити механізми взаємодії правової держави і громадянського суспільства на різних етапах становлення ДП СРГС.

5. На жаль в дисертації не вдалося повністю уникнути смислових і текстових повторень, використання різних термінів для означення понять одного ряду. Наприклад: «міжсекторне партнерство» і «міжсекторальне партнерство», «партисипаторна демократія», «партисипаторне управління», «демократія участі» і «громадська участь» тощо.

Однак висловлені дискусійні зауваження не знижують високий науковий рівень дисертації Орлової А.І., яка є завершеною працею і в якій отримані нові науково обґрунтовані результати.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Орлової Алли Іванівни на тему: «Механізми реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» є самостійним та завершеним науковим дослідженням, містить

наукові результати, що в сукупності вирішують актуальне наукове завдання. Зміст роботи відповідає галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Дисертацію оформлено відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України. Робота викладена у науковому стилі, у тексті роботи зроблені необхідні посилання на цитовані джерела.

На підставі вищезазначеного можна констатувати, що дисертаційна робота А.І. Орлової характеризується новизною одержаних результатів та висновків, має теоретичну і практичну цінність, відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами) та 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 року № 44 (зі змінами), а її авторка Орлова Алла Іванівна, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент,

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри
права та публічного управління
Житомирського державного
університету імені Івана Франка

Олександр ПУХКАЛ

Підпис професора О.Г. Пухкала засвідчую:
Начальник відділу кадрів ЖДУ імені Івана Франка
«_____» _____ 2023 р.