

Голові спеціалізованої вченої ради Д. 26.891.02  
в Інституті підготовки кадрів державної  
служби зайнятості України  
доктору наук державного управління, професору  
Войтович Р.В.

### **ВІДГУК**

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, доцента, Руденко  
Ольги Мстиславівни на дисертацію Опанасенка Сергія Євгеновича  
«Меритократія як засіб побудови ефективної держави: теоретико-  
методологічний аналіз», подану до захисту наукового ступеня кандидата наук з  
державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного  
управління

Вивчення дисертації, автореферату та опублікованих праць дає підстави  
для розгорнутої характеристики результатів дослідження Костенка Дмитра  
Валентиновича та визначення відповідності критеріям і нормативним вимогам  
«Порядку присудження наукових ступенів» МОН України до дисертаційних робіт  
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління.

### **Актуальність теми дисертації, зв'язок із науковими програмами, темами**

Однією з важливих ідей побудови ефективної держави виступає наявність  
в суспільстві меритократичних цінностей. З одного боку сама ідея меритократії  
абсолютно обґрунтовано виступає суспільною цінністю, відтак, є базовою  
умовою та основою перетворення науки та інформації на домінуючий механізм  
формування ефективної системи державного управління через «владу  
найкращих». З іншого боку – наявність в суспільстві меритократичних цінностей  
передбачає поєднання відповідальної влади та системи суспільно-громадського  
контролю. Отже, меритократія, поєднуючи у собі риси двох протилежних стилів  
управління державою може якнайкраще претендувати на оптимальну модель  
формування ефективної держави.

В межах запропонованої дисертаційної роботи меритократія розглядається  
як характеристика своєрідного перетворення освіти на важливий соціальний  
компонент розбудови державності, що сприяє збільшенню конкурентності  
держави у світі, розвитку соціального капіталу, а це у свою чергу забезпечує

спрямування до відкритості, та плюралізму функціонування систем публічного управління. В межах такої контекстної логіки меритократія виступає концептуальною ідеєю утвердження нового порядку, який базується на особливому значенні освіти, що таким чином змінює традиційне уявлення про систему адміністративних та елітарних цінностей, за якими має розвиватись суспільство та функціонувати ефективна держава. У зв'язку з цим тема дисертаційної роботи Опанасенка Сергія Євгенійовича є безперечно актуальною та відзначається науковою новизною і практичною значимістю.

Актуальність дисертаційної роботи підтверджується її використанням у процесі виконання науково-дослідних робіт Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України «Управління інноваційно-інвестиційним розвитком регіону в умовах децентралізації та регіональної демократії» (державний реєстраційний номер 0118U005266) та «Дослідження проблематики розвитку прямих форм демократії в Україні в умовах децентралізації» (державний реєстраційний номер 0118U003560). Крім того, наукові напрацювання знайшли впровадження в програмах навчальних дисциплін професійної та практичної підготовки магістрів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» у модулі «Управління персоналом в системі публічної служби».

### **Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність**

Здобувачем узагальнено і коректно використано ґрунтовні наукові дослідження з теорії та історії державного управління, філософії, політології, що сприяло формуванню концептуального бачення специфічного поля дослідження та виробленню цілісного підходу до аналізу предмету дослідження – вплив меритократії на побудову ефективної держави в сучасних умовах суспільного розвитку.

Обґрунтовано сформульовані наукові положення і висновки дисертаційної роботи щодо науково-теоретичного обґрунтування меритократії як засобу побудови ефективної держави та розроблено рекомендації з удосконалення процедур та технологій її реалізації в сучасних умовах суспільного розвитку. Поставлена автором мета дисертаційної роботи досягнута і логічно розкрита шляхом послідовного вирішення поставлених завдань: розкрити теоретико-методологічні засади дослідження меритократії у контексті сучасних дослідницьких підходів, конкретизувати її сутність як засобу побудови ефективної держави; дослідити сутність та систематизувати основні концепції та

показники побудови ефективної держави; ідентифікувати вплив меритократії на побудову ефективної держави; здійснити структурно-функціональний аналіз меритократії як засобу побудови ефективної держави; охарактеризувати професіоналізм та компетентність як структурно-функціональні складові меритократії та їх вплив на побудову ефективної держави; обґрунтувати «просування на основі моралі» як меритократичну конструкція кар'єрного розвитку державних службовців; систематизувати міжнародний досвід впливу меритократії на побудову ефективної держави та запропонувати його імплементацію у вітчизняну практику державного управління; охарактеризувати меритократію як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави та розкрити її оптимізаційну роль у реалізації реформаційно-модернізаційної практики побудови ефективної держави в Україні; конкретизувати конкурсний відбір в органах державної влади як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави в Україні; проаналізувати професійний розвиток державних службовців як оптимізаційний засіб меритократизації державного управління та визначити його вплив на побудову ефективної держави в Україні.

У першому розділі дисертаційної роботи автором здійснено аналіз сутності та відповідної систематизації дослідницьких підходів до ідентифікації меритократії, враховуючи її позитивні та негативні аспекти розгляду. Особливу увагу приділено тезі, що концептуальний аспект якості лідерів, наділених владними ресурсами залежно від їх заслуг та здібностей, інтелектуального рівня, який гарантує їм можливість просування по шаблях професійного розвитку свідчить про те, що побудова ефективної держави стає можливою лише за умови домінування високого освічених професіоналів в системі публічного управління. Автор конкретизує основні змістові позиції, які мають бути покладені в основу побудови ефективної держави: створення сильної, розквітаючої держави, якою може пишатись суспільство; здатність держави протистояти зовнішнім загрозам; побудова єдиної національної держави в межах глобального простору. Аналізуючи особливості функціонування сучасних систем публічного управління, які побудовані за меритократичним принципом та ідентифікуючи їх вплив на побудову ефективної держави, автор стверджує, що меритократія є політичним механізмом демократизації, а також тією новацією, яка визначає нову якість публічно-правової системи держави і завдяки якій формується потенціал побудови ефективної держави, якою управляють гідні в інтелектуальному й функціональному відношенні керівники. За такого підходу під меритократією пропонується розуміти принцип управління відповідно до якого керівні посади у

державі мають обіймати найбільш здібні люди, незалежно від їх соціального і матеріального становища, в результаті чого відбувається об'єктивна демократизація системи публічного управління. В результаті автором зроблено обґрунтований висновок, що меритократія створює демократичні передумови для функціонування стратегічних інститутів держави, які визначають параметри її ефективності у сучасному світі, враховуючи традиціоналістичні та глобальні тенденції розвитку.

У другому розділі дослідження автором охарактеризовано методологічний аспект, через який розкрито тезу, що превалювання меритократичних підходів до системи організації державного управління призводить до зміни традиційного нормативного підходу забезпечення її ефективності, завдяки чому меритократія перетворюється на реальний механізм гарантування результативності управлінської системи. Встановлено, що меритократія створює умови для переходу сучасної держави з декларативного у функціональний стан, «стимулюючи» її діяльність у напрямі попередження відповідних структурних викликів, з якими стикається управлінська система. Відповідно до цього класифіковано фактори, що стримують побудову ефективної держави (обмеженість доступної інформації, тиск на державу з боку груп з особливими інтересами, відсутність чітких критеріїв оцінки ефективності діяльності держави, нездатність держави повністю контролювати реакцію контрагентів на свої дії тощо). Визначено характеристики професійного розвитку державних службовців з дотримання відповідних процедур, які слугують розширенню кваліфікаційно-посадових вимог та підвищенню рівня розвитку загальної меритократизації системи державного управління. Розглянуто відношення професіоналізм / компетентність та показано, що професіоналізм є більш багатогранною в концептуальному й технологічному відношенні категорією, яка у процесуальному відношенні базується на компетентності, що передбачає досягнення державним службовцем високих результатів в межах обіймання конкретної посади у певному органі державної влади. Наголошено, що з метою структурного перетворення професіоналізму та компетентності на функціональні складові меритократії система державного управління має бути чітко регламентована певними технологічними прийомами, відповідно до яких має здійснюватися ефективна діяльність органів державної влади. Розкрито структурно-функціональну роль у побудові ефективної держави меритократичної конструкції «просування» державних службовців по кар'єрі на основі моралі, яка концептуально, методологічно й технологічно сформувалась як альтернатива

«просування на основі закону» і, забезпечуючи високий рівень етичної освіченості (професійного знання етичних норм та стандартів), є одним із найбільш ефективних профілактичних інструментів у сфері протидії та попередження корупції на державній службі. Здійснено ґрунтовний аналіз міжнародного досвіду впливу меритократії на побудову ефективної держави у її сучасній конструкції та його імплементацію у вітчизняну практику реформаційної модернізації державного управління.

У третьому розділі дисертації автором стверджується, що меритократія як структурно-функціональна основа оптимізації публічного управління здатна забезпечити певну багатомірність у функціонуванні різних сфер суспільного життя, а відтак гарантувати високу результативність цілісного утвердження реформаційно-модернізаційної практики. Наголошено, що меритократизована модель реформаційно-модернізаційної практики в Україні має передбачати запровадження трьох основних стратегій реалізації реформ: модернізація «зверху», здійснення модернізації спільними зусиллями суспільства та органів державної влади, модернізація «знизу», яка передбачає широке залучення громадськості до реалізації відповідних трансформаційних проектів. Розкрито процедуру конкурсного відбору державних службовців, що являє собою окрему меритократичну практику і слугує їх професійному розвитку, а отже має включати запровадження відповідних процедур покрокового викладу основних етапів дотримання умов та порядків його проведення з метою з'ясування максимально об'єктивної відповідності здібностей кандидатів щодо можливості зайняття відповідної посади. Сформульовано пропозиції для відповідних державних інституцій.

Викладене вище свідчить про достатній рівень обґрунтованості наукових положень і висновків дисертаційної роботи. Висновки відповідають поставленим завданням, відповідно відтворюються у авторефераті дисертації, а рекомендації доведено до рівня їх можливого використання у практичній діяльності.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації також підтверджена в процесі їх апробації на науково-практичних конференціях та круглих столах, у тому числі, за кордоном.

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

Достовірність результатів і висновків дослідження забезпечується визначеною методологією, використанням загальнонаукових і спеціальних методів та принципів, підходів. Зокрема застосовано: історичний (систематизовано основні дослідницькі підходи до меритократії в межах вітчизняної та зарубіжної науки), логічний (розкрито сутність та основні концепції меритократії як засобу побудови ефективної держави), опис (досліджено сутність та основні концепції побудови ефективної держави), порівняння (співставлено моделі впливу меритократії на процеси побудови ефективної держави в межах західноєвропейських систем державного управління та наведено їх імплементацію у вітчизняну практику), аналіз (охарактеризовано теоретико-методологічні засади дослідження меритократії та її впливу на побудову ефективної держави), синтез (здійснено структурно-функціональний аналіз меритократії як засобу побудови ефективної держави), дедукція (розкрито сутність меритократії як структурної умови побудови ефективної держави), узагальнення (охарактеризовано професіоналізм та компетентність як структурно-функціональні складові меритократії та їх вплив на побудову ефективної держави), моделювання (запропоновано модель «просування на основі моралі» як структурно-функціональну конструкцію меритократії та ідентифіковано її роль у побудові ефективної держави), аналітичний (ідентифіковано оптимізаційну роль меритократії у реалізації реформаційно-модернізаційної практики побудови ефективної держави в Україні), аксіоматизації (охарактеризовано конкурсний відбір в органах державної влади як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави в Україні), аналогії (розкрито професійний розвиток державних службовців як оптимізаційний засіб меритократизації державного управління та його вплив на побудову ефективної держави в Україні).

Погоджуючись із сформульованими в дисертації конкретними положеннями, які визначають наукову новизну отриманих результатів, особливо хочу відзначити окремі з них, що є найбільш важливими.

У роботі уперше сформульовано авторське розуміння меритократії як засобу побудови ефективної держави – освітньої системи, що забезпечує формування ефективних управлінських систем з широко розвиненими демократичними принципами; форма утвердження нового інституційного порядку, яка забезпечує демократизацію та модернізацію національних систем державного управління; форма соціальної організації, яка базується на залученні освічених талановитих громадян до практики творення державної політики,

створює стратифікаційну мобільність для справедливого просування їх по соціальній ієрархії, гарантуючи потрапляння талановитих людей на керівні посади в системі публічної влади. В цьому контексті розкрито вплив меритократії на побудову ефективної держави, на підставі чого ідентифіковано її статусну роль у побудові функціональної вертикалі ефективної держави. Конкретизовано оптимізаційну роль меритократії у реалізації реформаційно-модернізаційної практики побудови ефективної держави в Україні на підставі чого охарактеризовано її як оптимізаційний засіб реалізації відповідних реформаційних та модернізаційних проектів у життєдіяльності суспільства, що забезпечують результативну практику побудови ефективної держави, покликаної змінити інституційний розвиток суспільства, й технологічно збалансувати інструментарій вирішення стратегічно важливих питань.

Автором удосконалено теорію та методологію державного управління. Зокрема, надано тлумачення поняття ефективна держава, визначено основні показники рівня ефективності держави; обґрунтування поняття меритократія; ідентифіковано меритократичний конструкт «просування на основі моралі» державних службовців по кар'єрі, яка концептуально, методологічно й технологічно здатна гарантувати високу результативність та функціональну стабільність системі державного управління, а відтак слугувати технологічною умовою побудови ефективної держави. Також автор надає власну класифікацію основних моральних якостей, якими мають володіти державні службовці в контексті реалізації меритократичного конструкту «просування на основі моралі», серед яких: порядність; незалежність від фінансових (майнових) інтересів; об'єктивність; відповідальність; відкритість; професіоналізм; репутація державного службовця як чесною і надійною людини; сумління; справедливість; патріотизм; вимогливість; толерантність; професійно-моральна культура; неупередженість тощо.

До наукових здобутків автора також слід віднести дослідження функціонування меритократичної системи відбору управлінського потенціалу, яка слугує: збалансованому розвитку відповідних управлінських інститутів, що і є необхідною умовою ефективності функціонування держави; забезпечує стратегічну можливість для вирішення і тактичних проблем, які безпосередньо впливають на конструкцію побудови ефективної держави, серед яких корупція, міграція, підвищення рівня і якості життя; впровадженню інновацій у сфері публічного управління, що безпосередньо впливає на побудову інноваційної моделі ефективної держави, яка поєднує у собі патерналізм, елітаризм та

меритонізм (врахування здібностей), що створює умови для еволюційної конструкції побудови ефективної держави у сучасному світі; розширюючи шляхи інноваційного розвитку держави; меритократія створюючи новий авангард механізмів функціонування ефективної держави, забезпечує прихід креативних новаторів з творчим мисленням, які модернізують патерналістську модель держави.

У роботі дістала подальшого розвитку конкретизація меритократичних вимог до фахівців на яких покладаються функціональні повноваження щодо реалізації реформаційно-модернізаційної практики побудови ефективної держави.

Також у роботі розкрито методику конкурсного відбору в органах державної влади як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави в Україні, що передбачає систему заходів, побудованих на певних принципах, спрямованих на обґрунтування та кваліфікований відбір кандидатів на заміщення посад державної служби шляхом забезпечення претендентам вільного, прозорого та відкритого просування по управлінській вертикалі на основі вибраних заслуг (знань, вмінь, досвіду, моралі, уособлених у відповідних формах професіоналізму та компетентності).

Грунтовно у роботі розкрито вивчення міжнародного досвіду впливу меритократії на побудову ефективної держави та його імплементацію у вітчизняну практику реформаційної модернізації державного управління. Охарактеризовано моделі розвитку та функціонування меритократії в: Сінгапурі, де запроваджено ефективну практику боротьби з непотизмом та клановістю у системі державного управління; спеціальну підготовку та перепідготовку фахівців для управління державою; розмежовано державну службу на політичну та адміністративну; Китаї, де діє формула «відбір плюс вибір» (selection plus election), відповідно до якої «компетентні лідери обираються і просуваються шаблями кар'єри за результатами роботи й суспільної підтримки на підставі опитування громадської думки, внутрішньої оцінки, а також шляхом різних «локальних» виборів; США, де ліберально-етатистські традиції ґрунтуються на меритократичних та демократичних принципах, що супроводжується утвердженням формули *self-made man*; Франції, де створена успішна система просування кар'єрою для професіоналів у сфері державного управління; Ірландії, яка демонструє утвердження двох освітніх конструктів: елітної освіти та елітарної освіти, які слугують результативності меритократизації державного управління.



Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковано в 11 наукових працях, зокрема: 6 статей у наукових фахових виданнях України з державного управління, з них 1 – в зарубіжному науково-періодичному виданні та 5 публікацій у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

### **Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження**

Достовірність наукових положень, сформульованих у дисертації полягає в тому, що висновки та рекомендації, розроблені автором, можуть бути використані для розробки відповідних програм, що стосуються суспільного розвитку. Зокрема, результати дослідження були використані в практичній діяльності: Національного агентства України з питань державної служби (довідка щодо впровадження від 15 березня 2019 року); Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС (довідка щодо впровадження від 22 березня 2019 року); Бориспільської районної державної адміністрації (довідка щодо впровадження від 27 березня 2019 року); Державного агентства лісових ресурсів України (довідка щодо впровадження від 25 березня 2020 року).

### **Оцінка ідентичності автореферату та основних положень дисертації**

Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог Порядку присудження наукових ступенів. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації і не містить інформації, відсутньої в дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки та рекомендації розкриті й аргументовані в тексті дисертації.

Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок, з них – 205 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 222 найменування.

### **Значення одержаних результатів для науки і практики, рекомендації щодо їх можливого використання**

Основні положення та висновки дисертації щодо теоретико-методологічного обґрунтування меритократії та вироблення на цій основі практичних рекомендацій щодо її здійснення як засобу побудови ефективної держави сприяють розвитку теорії, історії та методології державного управління. Основні теоретичні положення та конкретні пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані при розробці методики вивчення потреб

органів державної влади та органів місцевого самоврядування в підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Окремі теоретичні положення, запропоновані у дисертації, можуть бути використані у дослідженнях, програмах та проектах відповідних органів державної влади, науково-дослідних інститутах, навчальних закладах та структурах підвищення кваліфікації щодо питань професійного навчання, конкурсного відбору та розроблення інституційних засобів оптимізації меритократизації та її впливу на реформаційно-модернізаційну практику України. Запропоновані практичні рекомендації можуть також становити оптимізаційну основу меритократизації системи державного управління України на сучасному етапі суспільного розвитку.

### **Дискусійні положення та зауваження щодо змісту 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. Відповідно до паспорту спеціальності робота являє собою ґрунтовне дослідження в межах теорії та історії державного управління. Автором здійснено цілісний аналіз феномену меритократії як засобу побудови ефективної держави на основі фундаментальних досліджень з філософії та державного управління. Проте, авторські ідеї, подані у новизні роботи, претендуючи на всеохопність, є досить громіздкими й різновекторними, що подекуди призводить до несприйняття цілісно базової ідеї роботи. Так, зокрема пункти новизни «вперше» слід було б поєднати й дещо спростити, поклавши в основу саме концепт ефективної держави на засадах меритократії, адаптуючи цю ідею до потреб сучасного суспільства. Відтак, авторське формулювання набуло б єдиного змісту.

2. Надаючи характеристики сутності ефективної держави як методологічного конструкту, автор стверджує, що вона сприяє стабільному розвитку суспільства, слугуючи утвердженню таких функціональних констант, як: ефективна комунікація, інтеграція, служіння суспільству, консолідація, ефективне адміністрування, безпека тощо. Данні конструкти є досить актуальними й для сьогодення і безперечно потребують детального аналізу та обґрунтування, зокрема і в межах дисертаційної роботи. Так, слід більше уваги приділити таким важливим на сьогодні складовим як інформація й комунікація та безпека, пов'язавши їх ідеєю ефективної держави в сенсі забезпечення стабільної

життєдіяльності суспільства. Крім того, питання безпекового напрямку – від індивідуального до суспільного – із забезпечення розвитку ефективної держави може бути одним з елементів практичних рекомендацій.

3. Новаторським є авторський підхід до ідентифікації меритократичного конструкту «просування на основі моралі» державних службовців по кар'єрі, на основі чого у роботі запропоновано класифікацію основних моральних якостей, якими мають володіти державні службовці в контексті реалізації даного конструкту, сформовано управлінську піраміду – лідер, інститути, конвенціональна взаємодія між структурами, які забезпечують стабільну життєдіяльність суспільства. Подання такої управлінської піраміди, відповідно до якої формуються та функціонують адміністративні й політико-правові інституції, в графічному вигляді лише підсилило б авторську позицію. Крім того, для повноти викладу запропонованої ідеї доречним є поєднання цих двох моментів у новизні роботи дійсно в якості методологічного концепту «просування на основі моралі» через систему певних принципів. Що стосується в цілому методологічної складової дисертаційної роботи, вона дещо звужена за рахунок науково-теоретичного дискурсу та історичного аналізу.

4. Автор в якості рекомендацій пропонує для оптимізації системи конкурсного відбору в органах державної влади України створення відповідного Центру тестування державних службовців. Разом з тим, виникає логічне питання, яка роль буде відведена існуючому нині Центру оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби, який було створено відповідно до чинного законодавства?

5. Розділ третій дисертаційної роботи містить ґрунтовний аналіз процедури конкурсного відбору, професійного розвитку державних службовців, зокрема в частині реформаційно-модернізаційного підходу. Хоча він має головним чином містити узагальнення авторських ідей, розробок, пропозицій і рекомендацій. Наприклад, при аналізі діяльності фахівців з питань реформ доречною є авторська позиція щодо її оцінки загалом, в сенсі необхідності введення даних посад і структур в органах влади та ефективності їх функціонування, на основі чого можна було б виробити конкретні рекомендації, зокрема щодо розробки відсутніх на сьогодні єдиних критеріїв виміру ефективності діяльності органів державної влади.

Разом з тим, висловлені зауваження та рекомендації носять переважно дискусійний характер і не знижують загалом високого теоретико-методологічного рівня представленої дисертаційної роботи.

### **Загальний висновок**

Дисертаційна робота Опанасенка Сергія Євгеновича «Меритократія як засіб побудови ефективної держави: теоретико-методологічний аналіз» є самостійним та завершеним науковим дослідженням і містить наукові результати, що у сукупності вирішують важливе наукове завдання науки державного управління щодо науково-теоретичного обґрунтування меритократії як засобу побудови ефективної держави та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення процедур та технологій її реалізації в сучасних умовах суспільного розвитку.

Дисертація характеризується новизною одержаних результатів і висновків, має теоретичну і практичну цінність та відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук, та «Порядку присудження наукових ступенів», а її автор, Опанасенко Сергій Євгенович, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

### **Офіційний опонент –**

професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету,  
д.держ.упр., доцент

**О.М. Руденко**

перший проректор Чернігівського національного технологічного університету,  
д.т.н., доцент



**О.О.Новомлинець**