

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

ВІДГУК

офіційного опонента кандидата наук з державного управління, Кучера В'ячеслава Анатолійовича на дисертацію Терещенка Миколи Миколайовича на тему «Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду Д 26.891.02 Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність теми дисертації. Розвиток громадянського суспільства в нашій країні передбачає побудову взаємовідносин між представниками влади та суспільства, які за час незалежності так і не вдалося побудувати. На сьогоднішній день в Україні необхідно провести кардинальну трансформацію багатьох сфер та забезпечити участь громадськості у публічному управлінні. Останніми роками українське суспільство проявляє достатню активність та намагається здійснювати вплив на державні справи. Однак, зважаючи на те, що чітке регулювання участі громадськості в публічному управлінні відсутнє, виникає багато проблемних моментів. У період загострення економічної та соціально-політичної ситуації перед Українською державою постає питання щодо створення системи ефективного державного та громадського контролю,

оскільки саме він спрямовує суспільні відносини на активізацію необхідних механізмів досягнення суспільно значущої мети. Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок проблем громадського контролю, в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду, свідчать численні дискусії. Досвід демократичних країн свідчить, що коли організації громадянського суспільства мають реальний вплив на процес державного регулювання, тоді держава та суспільство мають стабільніший розвиток з відсутністю суперечок та протистоянь всередині (розбіжності звужуються, а стійкість системи підвищується). Крім того, залучення інституцій громадянського суспільства дозволяє подолати певну ізольованість влади від суспільства.

А відтак, обрана автором тема дисертаційної роботи є сповна назрілою та витребуваною для вітчизняної галузі науки і практики публічного управління.

Зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами, темами. Дане дисертаційне дослідження виконувалося згідно з комплексними науково-дослідними роботами Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України «Управління інноваційно-інвестиційним розвитком регіону в умовах децентралізації та регіональної демократії» (державний реєстраційний номер 0118U005266) «Дослідження проблематики розвитку прямих форм демократії в Україні в умовах децентралізації» (державний реєстраційний номер №01118 U 003560), де дисертант виявив окремі напрямки розроблення вітчизняної моделі взаємодії державного та громадського контролю та їх оптимізаційного впливу на побудову ефективної системи публічного управління, серед яких особлива увага приділялась обґрунтуванню принципів, критеріїв, засобів та моделей впливу громадського контролю на реалізацію державного контролю як інструменту забезпечення відкритості органів публічної влади України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Мета, що сформульована

автором та логічно віддзеркалює суть роботи, полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління.

Перший розділ присвячено сучасним дослідницьким підходам, систематизації основних концепцій державного та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Зокрема, автором ідентифіковано контроль у сфері публічного управління, враховуючи багатоваріантну структуру підходів до його визначення як ознаку змісту державного управління; форму та вид діяльності, спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним управлінським законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам, що слугує виявленню результатів впливу суб'єкта на об'єкт, функціональних відхилень від вимог управлінських рішень; інструмент, який дозволяє виявляти відповідні недоліки у функціонуванні системи, аналізувати її за відповідними показниками, створювати відповідні передумови для зміни функціональної структури системи публічного управління; доведено, що контроль забезпечує «функціональну активність» управлінської системи, слугує утвердженню ефективної стратегії діяльності структурних підрозділів у довгостроковій перспективі та оптимізації процедур прийняття результативних державно-управлінських рішень; показано результативність впливу контролю на ресурсний потенціал стабільності й збалансованості функціонування системи публічного управління; встановлено, що технологічно запровадження контролю забезпечує підвищення якості й результативності процесів управлінської діяльності у такий спосіб інтегровано переводячи її на вищий рівень ієрархічності функціонування.

Другий розділ присвячено розкриттю співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління, сутності та структури, основним принципам, формам, видам та функціям взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління, функціональному впливу громадського контролю на реалізацію

державного контролю як інструменту забезпечення відкритості органів публічної влади.

Зокрема, розкрито сутність взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління, під якою розуміється синтезована діяльність органів державної влади та громадянського суспільства із забезпечення та виконання державою своїх зобов'язань перед суспільством. Розроблено структуру взаємодії громадського та державного контролю у сфері публічного управління. Встановлено, що держава має створювати відповідний інституційний простір для розвитку контролюючого потенціалу громадянського суспільства, а його представники мають ініціювати формування певних синергійних та мотиваційних умов для того, аби держава, розширюючи межі своєї взаємодії із суспільством, запроваджувала більш результативні форми контролю за суб'єктами реалізації відповідних функцій у сфері публічного управління.

У третьому розділі охарактеризовано інструментальний вплив держави на розвиток громадянського суспільства, нормативно-правове регулювання взаємодії громадського та державного контролю, розширення їх взаємодії як оптимізаційний механізм розвитку системи публічного управління України.

Викликає інтерес обернена конструкція впливу громадськості на діяльність держави по відношенню до традиційної, на підставі чого наведено аргументацію гностичної функціональної й технологічної потреби держави впливати на розвиток громадянського суспільства й у такий спосіб використовувати його потенціал з метою оптимізації сфери публічного управління. На підставі цього показано зворотній вплив: з одного боку держава створює відповідний інституційний простір для розвитку громадянського суспільства, а з іншого – здобуває можливість для використання його впливу на зміцнення внутрішньої функціональної системи; Доведено, що держава в Україні має так перебудувати свій технологічний потенціал, щоб мотивувати й стимулювати структурний розвиток громадянського суспільства й створити для нього відповідний нормативний

простір для контролю громадськості за органами публічної влади, який би слугував попередженню та припиненню порушення прав і свобод громадян.

Новизна наукових положень дисертаційного дослідження М.М. Терещенка полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні взаємодії громадського та державного контролю як інструменту реалізації публічного управління й на цій основі вироблення практичних рекомендацій, що конкретизовано у таких наукових положеннях, де уперше сформульовано авторське визначення «громадського контролю», який уповноважений установити відповідність діяльності органів публічної влади відповідним нормативам їх функціонування, враховуючи конкретні вимоги суб'єктів громадянського суспільства; його функціональним призначенням є встановлення структурно-функціональних відхилень в системі організації діяльності органів публічної влади та їх коригування; встановлено, що за допомогою громадського контролю формуються стандарти нормативної діяльності суспільства та держави, на підставі яких і визначаються відповідні межі інституційного впливу кожного із них у процесах реалізації публічного управління.

У роботі удосконалено підхід до розуміння сутності контролю як інструменту, який дозволяє виявляти відповідні недоліки у функціонуванні системи, аналізувати її за відповідними показниками, створювати відповідні передумови для зміни функціональної структури системи публічного управління; доведено, що контроль забезпечує «функціональну активність» управлінської системи, слугуючи утвердженню ефективної стратегії діяльності структурних підрозділів у довгостроковій перспективі та оптимізації процедур прийняття результативних державно-управлінських рішень. Також удосконалено методологію обґрунтування поняття державного контролю як системного поняття за діяльністю органів виконавчої влади, яка передбачає здійснення контролю за законністю прийнятих органами виконавчої влади та їх посадовими особами державно-управлінських рішень та дій; що передбачає формування відповідного інституційного ресурсу, який

забезпечує його реалізацію; встановлено, що функціональною метою державного контролю є забезпечення законності та приведення у відповідність адміністративних відносин у чітко визначені нормативні рамки, що визначає його безпосередню результативність.

В роботі набула подальшого розвитку конкретизація співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління, відповідно до чого запропоновано методологічну формулу розуміння їх взаємодії за відповідними параметрами, а саме як: 1) засіб отримання суспільством об'єктивної інформації про соціально-політичні, економічні та геополітичні процеси, які відбуваються в державі включаючи діяльність її інститутів; 2) контроль як засіб та гарант забезпечення законності діяльності органів державної влади (паритетність державного та громадського контролю у процесах реалізації публічного управління); 3) форма здійснення управлінської функції, одна із стадій управлінського циклу, яка властива діяльності органів виконавчої влади (вплив державного контролю на громадський контроль); розкрито контрольний потенціал держави та громадськості, їх гностичну синхронність та відмінність у процесах реалізації публічного управління.

Також набула подальшого розвитку класифікація специфічних рис громадського контролю, які характеризують його відмінність від державного контролю, серед яких: особлива соціально-правова природа і певне функціональне призначення; відсутність владного характеру, обов'язковості, здійснення від імені громадськості, відсутність жорсткої регламентації); систематизовано основні засоби розвитку громадського контролю, які детерміновано впливають на результативність здійснення державного контролю, зокрема: підтримка самоорганізації громадян; створення громадських організацій; перетворення громадського контролю на правову форму розвитку громадянського суспільства; обґрунтовано необхідність розширення повноважень громадських організацій, щодо реалізації громадського контролю синхронного державному контролю.

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації в опублікованих працях. Наукові результати дисертаційного дослідження опубліковано в 13 наукових працях, зокрема: 6 статей, опублікованих у фахових виданнях з державного управління, 1 публікація в іноземному фаховому виданні та 6 тез у матеріалах науково-практичних конференцій.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці теоретико-методологічних і практико-прикладних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізованими і тим складуть основу формування оптимізаційної моделі взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку.

Окремі положення дисертаційного дослідження використовувались: Головним управлінням Держгеокадастру у Київській області (довідка про впровадження від 12 липня 2019 року №31-10-0.8-9108/2-19); Бориспільською районною державною адміністрацією (довідка про впровадження від 28 серпня 2019 року №48/07-46-3774); Голосіївською районною в місті Києві державною адміністрацією (довідка про впровадження від 11 листопада 2019 року №100-17128); Управлінням державного екологічного нагляду (контролю) у Київській області Державної екологічної інспекції Столичного округу (довідка про впровадження від 28 листопада 2019 року №3/7-29/5153); Інститутом підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (довідка про впровадження від 20 вересня 2019 року).

Запропоновані теоретичні положення і практичні рекомендації можуть також становити оптимізаційну основу демократизації системи державного управління України на сучасному етапі суспільного розвитку.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації. Дисертаційне дослідження «Взаємозв'язок державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління» виконано на високому науково-теоретичному рівні. Водночас, оскільки окремі його

положення є дискусійними, що пов'язано з означенням дисертантом власної позиції окремих досліджуваних проблем, слід зробити певні уточнення, застереження та рекомендації з метою дальшого вдосконалення досліджуваної проблематики.

1. У підрозділі 1.1 «Контроль у сфері публічного управління: методологія ідентифікації» автор розглядає принципи контролю, запропоновані Ф. Гернстоном (с. 30-31). При цьому, автор не достатньо аналізує їх зміст та доцільність у сфері державного управління.

2. У підрозділі 1.2 «Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції» автор наводить напрямки розвитку системи контролю та нагляду у сфері державного управління, запропоновані Е. Пушкарьовим (с. 45). Однак, автор не вказує власне бачення наведених напрямів у контексті теми дисертаційного дослідження.

3. У підрозділі 1.3 «Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади у контексті дослідницьких підходів» автор висловлює думку, що засновуючи владу (державу), народ делегує їй і функцію контролю, разом з тим певний обсяг контрольних повноважень суспільство зберігає за собою, оскільки держава цілком здатна «поглинути» громадянське суспільство і є постійною потенційною загрозою як правам окремого індивіда, так і народу в цілому (с. 50). Яким чином, на думку автора, реалізується допоміжний фактор громадського контролю по відношенню до державного контролю?

4. У підрозділі 2.1 «Співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління» автор аналізуючи зріз громадського контролю та його результативності по відношенню до функціонування державного контролю та сфери публічного управління загалом, вказує на його основні константні ознаки, які характеризують його методологічну тотожність та відмінність (с. 74). Однак, доцільно було б більш детально зупинитися на аналізі даної проблематики у контексті теми дисертаційного дослідження.

У той же час слід відзначити, що зазначені дискусійні положення дисертаційної роботи жодною мірою не знижують загальної наукової і

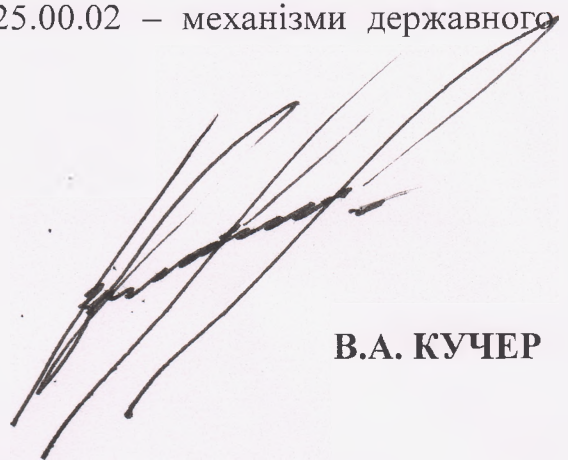
практичної цінності дослідження і не впливають на позитивну оцінку дисертації М.М. Терещенка.

Загальний висновок. Зважаючи на актуальність, новизну, важливість здобутих автором наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, практичну цінність сформульованих положень і висновків, вважаю, що дисертаційна робота М.М. Терещенка на тему «Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління» є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, у якому вирішено актуальне наукове завдання щодо теоретичного узагальнення та нового вирішення актуального наукового завдання в галузі науки “Державне управління”, що полягає в розробці теоретико-методологічних і практико-прикладних положень, оформлених у конкретні пропозиції, які можуть бути реалізованими і тим складуть основу формування оптимізаційної моделі взаємодії державного та громадського контролю як інструменту реалізації публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку.

Таким чином, робота М.М. Терещенка на тему «Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління» відповідає вимогам пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

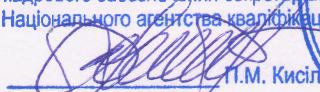
Офіційний опонент:

Керівник Секретаріату
Національного агентства кваліфікацій,
Кандидат наук з державного управління



В.А. КУЧЕР

*Відпис Кучера В.А.
засвідчує*

Керівник відділу
кадрового забезпечення секретаріату
Національного агентства кваліфікацій

Т.М. Кисіль
"___" "___" 20___ р.

