

## ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора, провідного наукового співробітника науково-дослідного відділення управлінської діяльності в Державній прикордонній службі України науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького Довганя Валерія Івановича на дисертаційну роботу Молочка Тараса Вікторовича «Механізми реформування публічного управління України в контексті реалізації стратегічного курсу на євроінтеграцію», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

**Актуальність теми дисертаційної роботи.** Обґрунтування актуальності дисертаційної роботи, присвяченої удосконаленню механізмів реформування публічного управління в Україні, зумовлена сучасними трансформаційними процесами, пов'язаними з євроінтеграцією, цифровізацією, децентралізацією та необхідністю забезпечення національної стійкості в умовах війни. На сучасному етапі питання формування ефективної системи публічного управління набуває особливої ваги, оскільки саме від якості функціонування органів публічної влади, рівня їх інституційної спроможності та ефективності взаємодії між державою, місцевим самоврядуванням і громадянським суспільством залежить успішність реалізації стратегічних реформ та подальший розвиток держави.

Система публічного управління України й надалі характеризується наявністю низки системних проблем, які посилюються необхідністю адаптації системи публічного управління до стандартів Європейського Союзу та принципів Організації економічного співробітництва і розвитку, що вимагає модернізації організаційно-управлінських, інституційних та інформаційно-технологічних механізмів реформування.

Повномасштабна війна, кризові явища та потреба у швидкому прийнятті управлінських рішень актуалізують пошук нових моделей реформування публічного управління, орієнтованих на адаптивність, цифрову трансформацію та підвищення ефективності діяльності органів влади. Особливого значення набувають питання розвитку електронного урядування, цифровізації адміністративних послуг, удосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг і забезпечення прозорості публічного управління.

Отже, актуальність дисертаційної роботи, присвяченої обґрунтуванню теоретико-методологічних засад та удосконаленню механізмів реформування публічного управління України в умовах євроінтеграції, цифрової трансформації та сучасних безпекових викликів, не викликає сумнівів. Вона зумовлена

необхідністю вирішення важливих науково-теоретичних і практичних проблем у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», що мають визначальне значення для подальшого розвитку системи публічного управління України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано в межах науково-дослідних робіт Національного університету «Чернігівська політехніка» за темами: «Механізми державного управління регіональним розвитком в умовах переформатування владних відносин» (№ 0120U105292), де автором проаналізовано історико-правові та організаційні засади публічного управління на регіональному рівні, окреслено результативні моделі взаємодії органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також розроблено рекомендації щодо вдосконалення механізмів управління регіональним розвитком і посилення інституційної спроможності органів місцевої влади; «Європейський досвід інноваційного розвитку системи публічного управління для забезпечення суспільної стабільності» (№ 0120U104277), де автором здійснено дослідження інструментів і моделей публічного управління Європейського Союзу та їх впливу на формування державної політики України, проаналізовано механізми адаптації вітчизняної системи управління до європейських стандартів, а також розроблено рекомендації щодо вдосконалення процедур публічного адміністрування та підвищення якості й ефективності надання публічних послуг.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам до такого типу досліджень. Високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, їх вірогідність забезпечені професійним вирішенням автором низки наукових завдань, що сприяло реалізації поставленої мети дослідження, та відповідності структурно-логічної схеми визначеній меті; використанням широкої джерельної бази за темою дисертації.

У дисертаційній роботі здійснено комплексний аналіз державотворення незалежної України на тлі формування національної ідентичності громадян, що визначається на базі культури й особливостей національної ментальності людей. Доведено, що євроінтеграційні прагнення України тісно пов'язані з процесами глобальних змін у композиції міжнародних відносин та політичних подій останнього часу, вимогами ЄС щодо набуття європейського вектору розвитку країни, повноправного членства в організації. Детально розглянуто механізми реформування публічного управління та показано, що рекомендації ЄС в сенсі адаптації законодавства України до європейських стандартів доволі часто наштовхуються на нерозуміння, значні зволікання та викривлення з боку законодавців: 1) нормативно-управлінський, законодавчий, фінансово-

економічний та інші національні механізми публічного управління не мають відповідного експертного супроводження академічних інститутів, численних громадських організацій; 2) недостатньо використовується значний евристичний потенціал закладів вищої освіти; процедура проведення консультацій, попередніх експертиз, періодичної перевірки ефективності законодавчих та нормативно-правових актів недосконала й потребує доопрацювання; 3) значні недоліки спостерігаються у механізмах ресурсно-кадрового забезпечення європейського вектора розвитку України; 4) окремої уваги потребує децентралізація, завершення територіально-адміністративної реформи; якість кадрового потенціалу місцевих органів влади поки залишається низькою разом з їхнім професіоналізмом тощо. Усе це обґрунтовує актуальність дисертаційної роботи.

Автором детально проаналізовано американський досвід розвитку публічного управління, що вирізняється прагматичною орієнтацією на адаптацію управлінських моделей до динамічних суспільних змін, що знаходить своє відображення у послідовній еволюції наукових підходів і практик. Стверджується, що він підтверджує необхідність формування адаптивних, відкритих і орієнтованих на взаємодію механізмів публічного управління, що є важливим для подальшого реформування системи врядування в Україні. В результаті аналізу досвіду постсоціалістичних країн-членів ЄС узагальнено приклади, які можна використовувати в Україні: 1) в Литві – це становлення незалежних медіа та підвищення продуктивності праці. Естонія відрізняється високим рівнем цифрових навичок громадян та цифровізацією адміністративних послуг, заходами щодо деполітизації державних службовців, успішною реформою децентралізації та розвитку місцевого самоуправління; 2) досвід Латвії є корисним з огляду на швидкість реформи публічного управління, введення в практику самооцінку діяльності місцевих органів влади; 3) Польща може поділитися досвідом вдалого використання географічного положення для зростання економіки, раціонального спрямування фінансових коштів ЄС; 4) досвід Румунії є фундаментальним щодо діяльності антикорупційних органів, які за достатньо короткі терміни змогла досягти високої довіри громадян. Проведений аналіз дозволив автору встановити, що подальше реформування системи публічного управління в Україні має здійснюватися з урахуванням принципів Європейського адміністративного простору, зокрема верховенства права, професіоналізації державної служби, прозорості прийняття рішень, цифровізації публічних послуг і розширення участі громадянського суспільства. Імплементація цих підходів є важливою умовою підвищення ефективності державного управління та успішної євроінтеграції України.

У роботі окреслено завдання подальшого реформування публічного управління України – підвищення ролі уряду як ініціатора законодавчих ініціатив, залучення громадськості для попередніх експертиз законопроектів та інших важливих офіційних документів; активізація діяльності Координаційної ради з питань реформування державного управління та прискорення прийняття Закону України про національну систему стратегічного планування та Національну програму адаптації національного законодавства до вимог ЄС. Запропоновано стратегічні напрями розвитку механізмів реформування публічного управління України, що мають передбачати вирішення конкретних завдань: посилення темпів адаптації національного законодавства до стандартів ЄС, насамперед через прийняття відповідної Національної програми; удосконалення механізмів публічного управління шляхом боротьби з корупцією та бюрократією завдяки підвищенню діяльності антикорупційних органів, покращання їхньої взаємодії з громадськістю, журналістами-розслідувачами, а також запровадженню системної роботи з антикорупційними уповноваженими в органах публічної влади тощо; кадрове забезпечення процесу удосконалення механізмів публічного управління, яке має об'єктивні труднощі, пов'язані з окупацією частки регіонів України, виїзду значної кількості державних службовців, особливо нижньої та середньої ланки, переважно жінок, за кордон, слабкою вмотивованістю претендентів на державні посади тощо.

Загалом для дисертації характерна системність, логічність і послідовність викладення матеріалу, висновки дисертаційної роботи цілком обґрунтовані, розроблені рекомендації мають практичне значення і можуть бути використані в публічно-управлінській практиці України, особливо в умовах воєнного часу та євроінтеграційних трансформацій.

Ознайомлення з текстом дисертації дозволяє констатувати актуальність розроблення автором досліджуваної проблематики в цілому, виокремлення найбільш суттєвих завдань в межах предмета дослідження, а також наявність елементів наукової новизни.

**Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях.** Достовірність одержаних результатів підтверджується використаними автором методами, за допомогою яких чітко розкрито мету і завдання дослідження. Базовою методологічною основою дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління щодо реформування його механізмів, принципів і методів наукового управління і менеджменту в їхньому генезисі та історичному розвитку. За допомогою історичного методу з'ясовано еволюцію сутності та змістовного наповнення основоположних понять дослідження «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», а також особливості розвитку теорії

управління і менеджменту. Застосування структурно-функціонального методу разом з принципами і правилами компаративістики, узагальнення та аналогії сприяло розгляду міжнародного й закордонного досвіду, вимог і рекомендацій стосовно механізмів реформування публічного управління, критеріїв оцінки їхньої ефективності. Із використанням статистичного аналізу проведено оцінку впливу механізмів публічного управління на досягнення цілей сталого розвитку суспільства.

Аналіз дисертаційної роботи показав, що одержані результати дослідження мають теоретичну і практичну значущість. Наукова новизна і висновки дисертації є чітко окресленими. Зазначене дозволяє зробити висновок про цілісність, системність, послідовність і комплексність викладу матеріалу та про достатню обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій.

Наукова новизна дисертаційної роботи полягає у формуванні теоретико-методичних положень та розробці практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності механізмів реформування публічного управління України в контексті реалізації стратегічного курсу на євроінтеграцію.

До новизни роботи належить: 1) виокремлення та концептуалізацію автором комплексу механізмів реформування публічного управління України в умовах євроінтеграції, що ґрунтується на принципах гнучкої адаптації національної системи публічного управління до стандартів і цінностей Європейського Союзу з урахуванням історичних традицій та особливостей національної ідентичності; 2) науково-теоретичні підходи до трансформації управлінських стереотипів і суспільних уявлень про роль держави в умовах євроінтеграції шляхом застосування принципів конструктивістської версії історичного інституціоналізму, що враховує вплив історичних традицій на процес інституціоналізації сучасної системи публічного управління України; 3) науково-методологічне обґрунтування ефективності системи публічного управління України в умовах євроінтеграції через виокремлення «гнучкої адаптивності» як здатності узгоджувати європейські стандарти з особливостями національної ідентичності, а також розроблення методологічних засад аналізу розвитку європейської інтеграції України на основі комплексного поєднання історико-порівняльного, інституційного, системно-аналітичного та прогностичного підходів з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на адаптацію системи публічного управління до європейських стандартів

Автором було уточнено понятійно-категоріальний апарат науки публічного управління шляхом конкретизації базових дефініцій і їх трансформації під впливом євроінтеграційних процесів, зокрема уточнено поняття «механізмів реформування публічного управління» як системи

міжсекторальної взаємодії інституційних, правових, організаційних та інформаційно-комунікаційних інструментів, а також узагальнено еволюцію понять «державне управління», «публічне управління» і «публічне адміністрування» в умовах глобалізації та євроінтеграції. Доведено, що в цих умовах публічне управління виходить за межі національних рамок у їхньому класичному розумінні;

В дослідженні набуло подальшого розвитку: 1) методологія контент-аналізу систем управління ЄС на основі індуктивного підходу, що враховує національні практики, у результаті чого визначено ключові напрями реформ публічного управління: розвиток мережових форм управління, посилення координації інституцій, розширення участі громадян та впровадження цифрових технологій як відповіді на недоліки бюрократичних систем; 2) концептуально-аналітичний інструментарій дослідження реформування публічного управління в постсоціалістичних країнах ЄС (країни Балтії, Польща, Болгарія, Румунія) за критеріями інституційних, політичних, економічних та адміністративних змін, розвитку громадянського суспільства, управління людськими ресурсами, фінансово-бюджетної системи та рівня підзвітності, що підтверджує важливість комплексності реформ і послідовного впровадження європейських стандартів; 3) узагальнення ключових інструментів ЄС у сфері реформування публічного управління (EUPAN, CAF, SIGMA, EAS, TSI, EIF та ін.), що обґрунтовує доцільність їх активного використання в Україні для підвищення ефективності управління, узгодження пріоритетів реформ та формування цілісної концептуальної моделі євроінтеграційного розвитку.

За темою дисертації опубліковано 9 наукових праць, з них 5 статей у наукових фахових виданнях, 1 стаття у виданні, індексованому наукометричною базою “Web of Science” та 3 публікації у збірниках міжнародних науково-практичних конференцій.

**Важливість одержаних здобувачкою результатів для науки та практики.** Висновки та результати дисертаційної роботи визначаються науковою новизною та практичною цінністю в контексті розвитку теорії і практики публічного управління в Україні. Наукова значущість дисертаційного дослідження полягає в поглибленні теоретико-методологічних засад публічного управління та розробленні концептуальних підходів до реформування його механізмів в умовах євроінтеграції. У роботі уточнено понятійно-категоріальний апарат, систематизовано сучасні наукові підходи до розуміння публічного управління та його трансформації під впливом глобалізаційних процесів. Розвинено методологію аналізу ефективності управлінських реформ на основі поєднання інституційного, системного та порівняльного підходів. Важливим науковим результатом є концептуалізація механізмів реформування публічного

управління як цілісної багаторівневої системи, що враховує європейські стандарти належного врядування та національні особливості розвитку держави. Дослідження також поглиблює наукове розуміння адаптації української системи публічного управління до вимог Європейського Союзу, зокрема через запровадження принципу «гнучкої адаптивності». Отримані результати розширюють наукові уявлення про закономірності інституційної трансформації публічного управління та можуть бути використані для подальших наукових досліджень у галузі державного управління та адміністрування.

Практична значущість дослідження полягає в тому, що основні положення дисертації доведені до рівня практичних рекомендацій і можуть бути використані в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, освітніх установ. Результати дослідження було впроваджено у діяльність Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС, де вони застосовувалися під час підготовки аналітичних і навчально-методичних матеріалів, а також у процесі використання європейських інструментів удосконалення публічного управління (SIGMA, EUPAN, EUPACK, RIA, PAAF). Це сприяло формуванню практичних рекомендацій щодо модернізації механізмів публічного управління, цифровізації, розвитку кадрового потенціалу, стратегічного планування та підвищення прозорості влади. Окремі положення використано Чернігівською міською радою для вдосконалення політики місцевого розвитку, підвищення інституційної спроможності громади, покращення взаємодії з органами виконавчої влади та впровадження європейських підходів у підготовці проєктів місцевих програм розвитку, планових та аналітичних документів, спрямованих на відновлення та сталий розвиток територіальної громади. Теоретичні результати впроваджено в освітній процес Національного університету «Чернігівська політехніка» при підготовці навчальних матеріалів для викладання дисциплін: «Механізми та інструменти публічного управління (за сферами діяльності)», «Технології публічного адміністрування», «Інформаційна політика та електронне урядування».

Результати дослідження є цінними для подальших наукових розвідок у сфері публічного управління та підвищення кваліфікації державних службовців і представників органів місцевого самоврядування. Отримані результати можуть бути корисними у навчальному процесі під час викладання дисциплін з публічного управління та соціального менеджменту.

**Оцінка ідентичності анотації та основних положень дисертації.** Аналіз змісту анотації та основних положень тексту дисертаційної роботи Молочка Т.В. засвідчив їх повну ідентичність в частині формулювання мети, об'єкту, предмету, завдань, положень новизни, висновків до розділів, загальних висновків. Загалом зміст анотації містить інформацію про методологію

дослідження, способи аргументації положень, основні ідеї тексту дисертації. Анотація не містить інформації, яка була б відсутньою в роботі. Дисертація та оприлюднена анотація оформлені згідно з Вимогами до оформлення дисертації.

**Дотримання принципів академічної доброчесності.** За результатами аналізу представлених матеріалів не встановлено фактів порушень академічної доброчесності.

**Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.** Акцентуючи увагу на позитивних результатах, досягнутих Молочком Т.В. в ході підготовки дисертаційної роботи, наголошуючи на їх науковій і практичній цінності, водночас слід звернути увагу на наступні недоліки та зауваження дискусійного характеру:

1. Автором обґрунтовано та введено до наукового обігу низку нових теоретичних положень щодо механізмів реформування публічного управління, що є безумовною науковою новизною дослідження. Зокрема розглянуто поняття «публічне управління» в контексті реалізації Україною стратегічного курсу на євроінтеграцію, яке потребує уточнення, оскільки євроінтеграція в роботі розглядається як системоутворюючий фактор трансформації публічного управління. Воно не повністю відображає його інтегративний характер як єдності державного і громадського управління з участю бізнесу та громадянського суспільства, розвитком партнерства і делегування повноважень. Також недостатньо акцентовано роль децентралізації та принципів верховенства права як ключових європейських засад. Доцільніше трактувати його як процес інституційної трансформації під впливом європейських стандартів належного врядування, що охоплює демократизацію, децентралізацію та розширення участі.

2. У другому розділі детально проаналізовано механізми та інструменти реформування публічного управління в країнах ЄС, ОЕСР та в американській науковій традиції в яких дисертант досліджує рівень довіри громадян до національних урядів, пріоритети громадян стосовно здійснення реформ у сфері публічного управління, частоту відвідування та комунікацій громадян з представниками органів публічної влади та результати інших регулярних опитувань громадської думки. Проте, на наш погляд, варто було б детально проаналізувати окреслені питання не лише в межах цих країн але і представити результати аналогічних опитувань в Україні.

3. У роботі ґрунтовно висвітлено розвиток цифровізації публічного управління в Україні, зокрема діяльність Міністерства цифрової трансформації України та функціонування мобільного застосунку Дія як одного з ключових інструментів електронного урядування. Водночас аналіз переважно зосереджено на позитивних результатах цифрової трансформації та розширенні доступу



громадян до електронних послуг. На наш погляд, для більш комплексного дослідження доцільно було б ширше розглянути проблемні аспекти цифровізації публічного управління, зокрема питання кібербезпеки, захисту персональних даних, цифрової нерівності між різними соціальними групами та територіями, а також ризики надмірної залежності системи публічного управління від цифрових платформ в умовах воєнного стану та кібератак.

4. У таблиці 3.3 систематизовано стратегічні напрями удосконалення механізмів реформування публічного управління України в контексті євроінтеграції, однак потребує додаткового уточнення логічний взаємозв'язок між окремими рівнями її структурних елементів (стратегічні напрями – напрями реформ – механізми – практичні завдання), оскільки в окремих випадках спостерігається певна узагальненість або часткова дублюючість формулювань. Також доцільно було б більш чітко конкретизувати індикатори або очікувані результати реалізації запропонованих механізмів, що дозволило б підвищити прикладну цінність запропонованої моделі та забезпечити її вимірюваність у практиці публічного управління.

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

### **Загальний висновок та оцінка дисертації**

Дисертаційна робота Молочка Тараса Вікторовича на тему «Механізми реформування публічного управління України в контексті реалізації стратегічного курсу на євроінтеграцію» є самостійним, завершеним науковим дослідженням, яке виконано з використанням значної кількості наукових і прикладних досліджень, сучасних методик. Отримані теоретичні та практичні результати є вагомим внеском в розвиток сучасної науки публічного управління та адміністрування.

Дисертаційна робота Молочка Тараса Вікторовича на тему «Механізми реформування публічного управління України в контексті реалізації стратегічного курсу на євроінтеграцію» за своєю актуальністю, ступенем обґрунтованості та достовірності наукових положень, сформульованих у висновках і практичних рекомендаціях, повнотою викладення матеріалу в наукових статтях та апробації на наукових конференціях, форумах відповідає спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах) затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), Порядку присудження

ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор Молочко Тарас Вікторович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

**Офіційний опонент:**

провідний науковий співробітник  
науково-дослідного відділення  
управлінської діяльності  
в Державній прикордонній службі України  
науково-дослідного відділу  
Національної академії  
Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького

В.І. ДОВГАНЬ