

Голові разової спеціалізованої вченої
ради із захисту дисертації на здобуття
ступеня доктора філософії
ДФ 20.051.141 Прикарпатського
національного університету імені
Василя Стефаника
доктору наук з державного управління,
професору **Сурай Інні Геннадіївни**

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата економічних наук, доцента,
завідувача кафедри менеджменту та бізнес-адміністрування
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
Томашевської Антоніни Василівни на дисертаційну роботу
Хом'яка Івана Васильовича

**«Підвищення ефективності публічного управління територіальними
громадами в умовах невизначеності»**

подану до захисту у спеціалізовану вчену раду ДФ 20.051.141
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника,
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю
281 «Публічне управління та адміністрування»

**Актуальність теми дисертації, зв'язок з науковими програмами,
темами.**

Актуальність теми дисертації **«Підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності»** зумовлена викликами, спричиненими війною в Україні, яка створила безпрецедентні умови для функціонування місцевого самоврядування. Територіальні громади опинилися на передовій кризового управління, зокрема через переміщення населення, руйнування інфраструктури, економічний спад та необхідність забезпечення базових потреб громадян. У цих умовах виникає гостра потреба в адаптації моделей управління до умов постійної невизначеності, розробці механізмів стійкості та швидкого реагування на надзвичайні ситуації, а також у залученні громадськості до прийняття управлінських рішень. Дослідження цього питання сприятиме підвищенню спроможності громад забезпечувати стабільний розвиток та підтримувати соціальну згуртованість навіть у найскладніших умовах.

Дисертаційна робота виконувалась у межах науково-дослідної роботи, у Прикарпатському національному університеті імені Василя Стефаника за темою: «Теоретико-методологічні та прикладні засади розробленні і функціонування інноваційних механізмів публічного управління та адміністрування» (номер

державної реєстрації 0120U100494). Внесок автора полягає в розробці пропозицій щодо підвищення ефективності публічного управління в умовах невизначеності.

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

У дисертаційному дослідженні розв'язано важливу наукову проблему, що полягає в розробці пропозицій щодо підвищення результативності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності.

У першому розділі *«Теоретичні засади підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності»* досліджено специфіку та зміст публічного управління на рівні територіальних громад в умовах нестабільності, здійснено систематизацію критеріїв та сформовано структуру оцінювання його ефективності.

Уточнено понятійно-категоріальний апарат дослідження. Зокрема, розкрито сутність основних термінів, таких як: «територіальна громада», «система управління територіальними громадами», «публічне управління територіальними громадами в умовах демократизації», «невизначеність», «публічне управління в умовах невизначеності», а також «ефективність публічного управління територіальними громадами». Під останньою розуміється співвідношення між досягнутими результатами й витраченими ресурсами в контексті реалізації управлінських функцій, спрямованих на фінансовий, ресурсний, організаційний, соціальний та екологічний розвиток громади з дотриманням принципів демократичності та підзвітності влади громадянам.

Поняття «публічне управління територіальними громадами в умовах невизначеності» трактується як цілеспрямована діяльність суб'єктів управління, спрямована на розвиток соціально-економічної системи громади в ситуаціях, коли відсутня визначеність щодо зовнішніх та внутрішніх умов функціонування. Такі ситуації супроводжуються недостатністю, суперечливістю або неоднозначністю інформації, що потребує адаптаційних механізмів, мінімізації негативних наслідків і забезпечення стійкого розвитку.

Запропоновано класифікацію критеріїв оцінки ефективності та структуру інтегрального показника ефективності публічного управління територіальними громадами (Etc), який охоплює як стратегічний, так і оперативний рівні аналізу. Така модель дозволяє здійснювати комплексну оцінку діяльності органів місцевого самоврядування за такими критеріями: фінансова ефективність (Efin), ресурсна та інфраструктурна (Eres), управлінська (Epa), економічна (Eecon), соціальна (Esoc) та екологічна (Eeco) ефективність.

Удосконалено класифікацію ознак публічного управління в умовах невизначеності шляхом розмежування зовнішніх глобальних (ендогенних) та національних чинників невизначеності. Виявлено чотири основні типи

невизначеності: людську, технічну, соціальну та правову, що справляють вплив на ефективність управлінських процесів. Основними джерелами невизначеності визначено науково-технологічні, економічні та інформаційні фактори. У результаті проведеного аналізу встановлено, що ефективне управління територіальними громадами в умовах невизначеності потребує адаптації до зазначених викликів шляхом удосконалення нормативно-правових, фінансових та кадрових механізмів, що сприяє забезпеченню сталого розвитку громад.

У другому розділі дисертації *«Аналіз ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності»*, присвяченому аналізу ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності, розглянуто ключові проблеми, потенційні резерви та ризики, що впливають на управлінські процеси в громадах України. Автором розроблено методику оцінки ефективності публічного управління з урахуванням чинників невизначеності.

У дослідженні систематизовано основні групи проблем і ризиків, з якими стикаються територіальні громади. Зокрема, серед внутрішніх викликів виокремлено функціональні труднощі, недоліки у прийнятті управлінських рішень, реалізації стратегічних програм, а також проблеми в операційно-технологічних процесах. Зовнішні загрози охоплюють правові, безпекові, корупційні, репутаційні та інші чинники.

Особливу увагу приділено аналізу інституційно-правових, організаційно-управлінських та фінансових бар'єрів. Серед них — правова невизначеність, пов'язана з реформою децентралізації, незавершеність адміністративних змін через війну, слабка кооперація між громадами, відсутність ефективного зворотного зв'язку з населенням, низька інституційна спроможність та недостатній рівень цифровізації. У фінансовому аспекті відзначено нерівномірний розподіл ресурсів, труднощі із залученням інвестицій та нестачу фінансової стійкості.

У кадровій сфері проблемами залишаються дефіцит кваліфікованих спеціалістів, висока плинність кадрів, слабка готовність персоналу до роботи в кризових умовах, а також недосконалий рівень лідерства і професіоналізму управлінців.

На основі розробленої методики оцінки ефективності управління в умовах невизначеності здійснено аналіз Калуської ТГ. Оцінювання проводилось за низкою критеріїв: фінансова стабільність, стратегічне планування, здатність до антикризового реагування, ефективність управлінських процесів, кадрова та політична стійкість, рівень громадської участі, реалізація проєктної діяльності, а також перспективи розвитку території.

Загалом, дослідження підкреслює необхідність посилення кадрового потенціалу, підвищення прозорості, розвитку інституційної спроможності громад, вдосконалення стратегічного планування та налагодження ефективної

взаємодії з громадськістю для забезпечення стійкості управління в умовах сучасних викликів.

У третьому розділі дисертаційної роботи *«Напрями підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності»* запропоновано стратегічні підходи до підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності, а також розроблено комплекс заходів для управління ризиками, які дозволяють врахувати різні аспекти функціонування місцевого самоврядування.

На основі запропонованої системи оцінювання ефективності управління в умовах нестабільності сформовано кілька моделей стратегічного реагування:

- адаптивне управління, що передбачає гнучке використання ресурсів залежно від ситуації;
- превентивна модель, орієнтована на попередження ризиків, зокрема соціально-економічних;
- модель участі зацікавлених сторін, яка включає активну взаємодію з громадськістю, використання електронної демократії та публічних консультацій;
- модель ефективних рішень, що базується на постійному аналізі діяльності органів влади та побудові карти ризиків.

Особлива увага приділяється створенню стратегій управління ризиками, що охоплюють фінансові, кадрові, управлінські, комунікаційні та інші сфери. У рамках дослідження також запропоновано модель підвищення кваліфікації управлінського персоналу з урахуванням виявлених проблем у Калуській територіальній громаді, спрямовану на зміцнення спроможності діяти в умовах ризиків та викликів.

Доведено важливість інтегрованого підходу до оцінки ефективності управління, що охоплює три ключові складові: економічну, соціальну та екологічну ефективність. Такий підхід дає змогу гармонійно поєднувати інтереси громад і забезпечувати їх сталий розвиток. Відповідно, удосконалено принципи та стандарти управління в територіальних громадах із врахуванням взаємозв'язку між різними напрямками ефективності.

З метою модернізації діяльності органів місцевого самоврядування рекомендовано розробку індивідуальних дорожніх карт, що передбачають покращення організаційної структури, впровадження інноваційних рішень, зміцнення кадрового потенціалу та оптимізацію ресурсів. Важливою складовою такої модернізації визначено створення проєктного офісу, який забезпечує якість, ефективність і стандартизацію управлінських процесів.

У напрямку управління ризиками наголошено на необхідності системного підходу, що включає:

- розробку механізмів запобігання, зменшення та усунення ризиків,

- моніторинг і оцінювання ризиків при плануванні та реалізації рішень,
- контроль за дотриманням законодавства,
- забезпечення прозорості та звітності,
- інвестування в інновації та технології для підвищення стійкості громад,
- розвиток партнерства з різними секторами та міжнародними структурами.

Загалом, запропоновані напрями спрямовані на зміцнення спроможності громад адаптуватися до викликів, підвищити якість управління та забезпечити сталість розвитку на основі стратегічного підходу та ефективного управління ризиками.

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

Оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, можна стверджувати, що отримані наукові результати є достатньо аргументованими та обґрунтованими. Представлена до захисту робота є самостійною, інноваційною – в ній здебільшого порушуються питання, які характеризуються невисоким рівнем розробки в Україні. Наукова новизна та висновки дисертації сформульовані конкретно, отримані на основі логічного та послідовного викладу матеріалу. Розділи дисертаційної роботи взаємопов'язані між собою та структурно доповнюють один одного.

Зазначене дозволяє зробити висновок про достатню обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, а також про логічність, системність, послідовність та комплексність викладу матеріалу.

Власне наукова новизна отриманих автором результатів полягає в тому, що в дисертаційному дослідженні Хом'яка Івана Васильовича *уперше*:

- розроблено теоретичні, методичні та прикладні рекомендації щодо підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності, зокрема:

удосконалено:

- організаційно-методичні підходи до розробки стратегічних напрямів підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності на основі розроблених концептуальних моделей адаптивного управління (дослідження різних підходів до управління місцевими ресурсами), запобігання (формування стратегії розвитку громад з урахуванням можливих ризиків для соціально-економічного розвитку), участі зацікавлених сторін (налагодження взаємодії між громадами, органами місцевого самоврядування та виконавчою владою, залучення населення до процесу прийняття рішень через механізми електронної демократії та публічні консультації) та генерація ефективних рішень (забезпечення систематичного підвищення ефективності публічного управління, проведення аналізу рішень

органів) на основі карти ризиків для формування ефективного публічного управління територіальними громадами;

- методику оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності на основі визначення фінансової, ресурсної, економічної, управлінської та соціальної складових результативності функціонування громад в розрізі комплексу стимулюючих та дестимулюючих показників, що включає стратегічний та оперативний рівень оцінки ефективності і дозволяє більш точно та комплексно оцінювати результативність діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням управлінських аспектів;

- методичні підходи до управління ризиками в системі публічного управління територіальною громадою в умовах невизначеності шляхом обґрунтування структуризації ризиків та використання управлінських ресурсів, впливу чинників екзогенного середовища та організаційного потенціалу розвитку громади; сформовано карту ризиків для формування ефективного публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності;

- принципи і підходи до формування і реалізації стандартів управління соціально-економічною та екологічною ефективністю територіальних громад в умовах невизначеності на основі взаємозв'язку між складовими ефективності публічного управління, зокрема в контексті: управління екологічними ініціативами для збереження навколишнього середовища громади; розробка соціальних стратегій для покращення якості життя громади; надання послуг та реалізація державних програм, які відповідають потребам місцевих мешканців; захист прав і економічних інтересів мешканців громади через ефективне публічне управління; підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та розвиток кадрів; забезпечення відповідального використання фінансів та сталого розвитку громади; впровадження екологічно чистих технологій та підтримка програм управління відходами для збереження довкілля громади. Такий підхід дозволяє забезпечити комплексну оцінку управлінських процесів з урахуванням їх впливу на всі важливі аспекти розвитку громад, що дозволяє більш гармонійно інтегрувати потреби громад та визначити орієнтири задля забезпечення сталого розвитку в територіальних громадах.

набули подальшого розвитку:

- понятійно-категоріальний апарат дисертації, зокрема, розкрито сутність таких понять: «територіальна громада», «система управління територіальною громадою» «публічне управління територіальними громадами в умовах демократизації», «невизначеність», «публічне управління територіальними громадами в умовах невизначеності», «ефективність публічного управління територіальними громадами». Під ефективністю публічного управління територіальними громадами розуміється комплексне співвідношення між досягнутими результатами і використаними для цього ресурсами в контексті

реалізації управлінських функцій для забезпечення фінансового, ресурсного, організаційного, соціального та екологічного розвитку територіальної громади, що здійснюється з урахуванням основоположних принципів демократизму та підзвітності органів влади перед громадянами;

– класифікація ознак публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності в контексті виокремлення зовнішніх, глобальних (ендогенних) чинників невизначеності; зовнішніх національних (ендогенних) чинників невизначеності, а саме: зміни законодавства, воєнні дії, які можуть мати непередбачувані наслідки, демографічні зміни, економічні потрясіння, екологічні катаклізми державного і регіонального масштабу; внутрішніх: соціально-економічна ситуація у самій громаді, неефективне управління, житлово-комунальні проблеми, що призводять до негативних наслідків, природні проблеми, що можуть вплинути на сталий розвиток громади; методичні підходи до класифікації факторів та структуризації проблем і резервів забезпечення ефективності публічного управління територіальними громадами в Україні;

– пропозиції щодо удосконалення ефективності публічного управління територіальними громадами, зокрема системних дій щодо управління ризиками: розробка заходів запобігання, усунення, мінімізації, зменшення ступеня впливу ризиків задля розробки нормативно-правових актів, що регулюють стратегічне планування в умовах невизначеності та ризику, включаючи механізми оцінки ризиків і моніторингу їх реалізації; впровадження механізмів контролю за виконанням законодавства, що стосується управління ризиками та відновленням, з чіткими правилами щодо регулярності звітності та прозорості / публічним доступом до інформації; розробка заходів, що спрямовані на підвищення стійкості (інвестиції в новітні технології, активізація інновацій, диверсифікація ризиків); удосконалення механізмів координації між органами влади та партнерами для ефективного реагування на військові загрози; створення міжсекторних партнерств та міжнародних партнерських проєктів; впровадження інноваційних механізмів публічного маркетингу як потужного інструменту для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, сприяння залученню громадськості до процесів прийняття рішень та підвищення рівня позитивного сприйняття влади.

Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження.

Результати наукових досліджень аспіранта впроваджено у практичну діяльність:

– Виконавчим комітетом Калуської міської ради Івано-Франківської області (довідка № 134 від 29.11.2024р.) використано пропозиції щодо розробки дорожньої карти модернізації публічного управління в громаді, пропозицію щодо створення проєктного офісу в органах місцевого самоврядування шляхом

утворення тимчасової робочої групи для розробки стратегії забезпечення ефективності управління, пропозиції щодо системного підвищення кваліфікації публічних службовців за розробленою структурою такого підвищення кваліфікації за різними модулями, відповідними складовим ефективності публічного управління;

– Виконавчим комітетом Рогатинської міської ради Івано-Франківської області (довідка № 134 від 29.11.2024р.) використано моделі комплексного відновлення та розвитку територіальної громади за орієнтирами Концепції комплексного розвитку територіальної громади включення до моделі комплексного відновлення та розвитку критеріїв ефективності управління, що стосуються «людського капіталу територіальної громади»; пропозиції до стратегії участі зацікавлених сторін при забезпеченні підвищення ефективності публічного управління громадою;

– Прикарпатським національним університетом імені Василя Стефаника (довідка № 134 від 29.11.2024 р.) використані пропозиції та напрацювання дисертанта щодо теоретичних основ забезпечення підвищення ефективності публічного управління у процесі підготовки здобувачів та науковій діяльності кафедри публічного управління та адміністрування.

Оцінка ідентичності анотації та основних положень дисертації

Аналіз змісту анотації та основних положень тексту дисертаційного дослідження Хом'яка Івана Васильовича засвідчив їхню повну ідентичність в частині формулювання мети, об'єкту, предмету, завдань, положень новизни, висновків до розділів, загальних висновків. Загалом зміст анотації відтворює інформацію про методологію дослідження, способи аргументації положень, основні ідеї тексту дисертації, викладені стисло.

Анотація не містить інформації, яка була б відсутньою в дисертації. Дисертація та оприлюднена анотація оформлені згідно з Вимогами до оформлення дисертації, затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40 (зі змінами), зареєстрованими в Міністерстві юстиції України 03.02.2017 за № 155/30023.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Позитивно оцінюючи отримані результати виконаного дослідження Хом'яка Івана Васильовича варто зупинити увагу на зауваженнях та дискусійних положеннях:

1. У п.1.1. для ключових показників оцінки ефективності публічного управління територіальними громадами залучено 30 експертів-науковців, що займались проблемами публічного управління, зокрема і питаннями

децентралізації. Чи не доцільніше, було б залучити до такого опитування поряд з науковцями і практиків.

2. У п.2.1. велику увагу приділено саме формуванням податкових надходжень в місцеві бюджети та бюджетно-податковим резервам ефективності публічного управління. Було б доцільно приділити увагу ще іншим резервам ефективності публічного управління, зокрема, організаційним, технологічним, кадровим, правовим, інституційним, соціальним.

3. У п.п. 2.3. для оцінки складових ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності, експертне опитування здійснювалось на основі визначення думок у II-х групах (експерти-службовці та експерти-громадські діячі), слід вказати, яку вибірку застосовували для експертного опитування.

4. У п.3.1 вказано, що «для посилення можливостей цих органів місцевого самоврядування щодо управління проєктами, благодійними ініціативами та грантовим фінансуванням необхідно створити в їх рамках проєктний офіс», проте в більшості органів місцевого самоврядування є відділи проєктів та інші відділи, що відповідають за проєктно-грантову роботи, чи не доцільніше запропонувати реорганізувати такі відділи.

5. У п.3.3. варто було б структурувати стратегічні напрями підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності.

Зазначені зауваження та рекомендації не знижують якісний рівень дисертації, її науково-теоретичну та практичну цінність і наукову новизну.

Загальний висновок та оцінка дисертації.

Дисертаційна робота Хом'яка Івана Васильовича «Підвищення ефективності публічного управління територіальними громадами в умовах невизначеності» є самостійним, завершеним науковим дослідженням.

Актуальність обраної теми дослідження, обґрунтованість наукових положень та висновків і запропонованих автором рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність, достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях свідчать про глибоку наукову самостійність автора, високий рівень підготовленості дослідження.

Одержані автором результати забезпечують розв'язання актуального наукового завдання в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», яке полягає у розробленні моделі комплексного організаційно-правового механізму публічного управління інвестиційним розвитком регіону.

Дисертація відповідає вимогам, встановленим Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора

філософії Постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44 (зі змінами) та Вимогами до оформлення дисертації наказ Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40 (зі змінами), а її автор Хом'як Іван Васильович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування за спеціальністю» «281 Публічне управління та адміністрування».

Рецензент:

завідувач кафедри менеджменту

та бізнес-адміністрування

факультету управління

Прикарпатського національного університету

імені Василя Стефаника

кандидат економічних наук, доцент

Антоніна ТОМАШЕВСЬКА