

ВІДГУК

офіційного опонента доктора наук з державного управління, доцента Швець Катерини Павлівни про дисертаційне дослідження Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.)», на здобуття наукового ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 – «Публічне управління та адміністрування»

Обґрунтування вибору теми дослідження.

Події сьогодення, зумовлені агресією Росії проти України, тісно переплітаються з тими, що відбувалися сто років тому. Узагальнення та вивчення досвіду державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.) дає можливість проаналізувати причинно-наслідкові зв'язки невдач при формуванні гілок державної влади та органів місцевого самоврядування, способи їх розв'язання і врахувати з метою збереження державності в умовах російсько-української війни.

Погоджуюсь із здобувачем, що актуальність вибраної теми полягає в тому, що із значного масиву досліджень ролі та діяльності Директорії УНР поза увагою науковців залишилось ряд питань організації державно-управлінської діяльності органів центральної влади та органів місцевого управління. Фактично немає наукових доробків із зазначеної наукової проблематики. Тому дослідження Кушком І.С. процесу формування системи органів державного управління та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР доповнить дослідження одного з найдраматичніших, та в той же час одного з найвизначніших періодів українського державотворення часів Української революції 1917 – 1920 рр.

Період героїчної боротьби за українську державність, за яку загинули сотні тисяч українських патріотів, завершився програшом. Політичний устрій республіки доби Директорії став наслідком викликів під час Української революції, коли територію країни по черзі, а то й одночасно окупували іноземні

війська Польщі, Румунії, країн Антанти, білогвардійців та більшовиків. У таких складних умовах відбувалася розбудова державного апарату та механізму управління республікою, що, у свою чергу, не могло не позначитися на його ефективності. Політична еліта, яка об'єдналася у спільній боротьбі проти гетьмана П. Скоропадського, виявилася не готовою до формування єдиної вертикалі державної влади й не виступила єдиним фронтом проти зовнішніх ворогів, що було трагічним чинником для українського державотворення.

Дисертація Кушка І.С. відповідає потребам розвитку науки й практики публічного управління та адміністрування в умовах надскладної ситуації воєнного стану і подальшого повоєнного відновлення України, оскільки вивчення позитивного та негативного досвіду минулого сприятиме прийняттю ефективних рішень сьогодні та в майбутньому щодо формування ефективної моделі державного управління.

Доцільно також зазначити, що проблематика державотворення розглядалася науковцями переважно у контексті історії і юриспруденції. Безумовним науковим здобутком Кушка І.С. є спроба дослідити особливості функціонування системи публічної влади періоду Директорії УНР (1918 – 1920 рр.) з точки зору науки публічного управління та адміністрування.

Загальна характеристика дисертаційної роботи.

Структурно дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок друкованого тексту, представлено 6 схем, 3 таблиці, список використаних джерел, який включає 380 найменувань, 10 додатків. Структура дисертаційної роботи характеризується послідовністю і систематичністю, що свідчить про глибоке знання здобувачем сутності досліджуваної проблеми.

У вступі чітко визначений науковий апарат дослідження – об'єкт, предмет, мета, завдання, окреслено методи дослідження, розкрито його

наукову новизну та практичне значення, наведено дані про впровадження та апробацію результатів дослідження.

Здобувач ставить за мету комплексне дослідження співвідношення та взаємодії гілок державної влади, органів місцевого самоврядування та організації державно-управлінської діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування всіх рівнів періоду Директорії Української Народної Республіки. Відповідно до поставленої мети сформульовані завдання, які були успішно вирішені. Чітка постановка мети та завдань дослідження дозволила автору достатньо зрозуміло викласти власне бачення співвідношення та взаємодії гілок державної влади, органів місцевого самоврядування та організації державно-управлінської діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування всіх рівнів періоду Директорії Української Народної Республіки.

Об'єктом дослідження обрано розбудову держави, державотворчі процеси, формування та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби Української революції 1917 – 1920 рр., предметом дослідження – структуру органів влади та організацію державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.).

Варто відзначити, що тема, об'єкт і предмет, мета і завдання дисертаційного дослідження тісно взаємопов'язані і в сукупності визначають зміст положень, що виносяться здобувачем на захист, висновків і рекомендацій.

У першому розділі «Історіографія, джерела та теоретико-методологічні засади дослідження» здобувач відобразив результати вивчення питання структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР у наукових дослідженнях, джерельну базу, теоретичні та методологічні основи дослідження.

Комплексний аналіз стану наукового опрацювання проблеми формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) дозволив автору стверджувати, що дана проблематика у

вітчизняній та зарубіжній науці відображена переважно у наукових працях істориків та дослідників з історії держави й права України. Наукових доробків дослідження цієї теми з позиції теорії та історії державного управління, як складової науки у сфері публічного управління та адміністрування, є вкрай обмаль. Автор зазначає також, що відсутні праці, які б комплексно розглядали предмет дослідження з урахуванням теоретичних та методологічних підходів сучасної науки публічного управління та адміністрування.

Позитивним є те, що при вивченні процесу формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності у період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) Кушко І.С. як методологічну основу дослідження використав синергетичний підхід. Це дозволило йому врахувати теоретичні та методологічні підходи до даної проблеми науки публічного управління та адміністрування, історії України, історії держави і права України та інших галузей науки.

Проблему формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності у період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) автор розглядає як наукову проблему державотворчих процесів в Україні та історії державного управління в Україні.

У другому розділі «Система центральних органів державного управління та їх державно-управлінська діяльність в період Директорії УНР» здобувач досліджує суспільно-політичний, правовий статус Директорії УНР та організацію її управлінської діяльності; конституційно-правовий статус, повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади доби Директорії УНР; діяльність Конгресу Трудового народу України як вищого тимчасового законодавчого органу Української Народної Республіки у період Директорії УНР.

Безсумнівним науковим доробком здобувача є структурування центральних органів державного управління періоду Директорії УНР. Автор обґрунтовано стверджує, що всю повноту законодавчої та виконавчої влади в УНР фактично уособлювала Директорія, яка була колегіальним, тимчасовим,

революційним органом, створеним для контролю за повстанням, що відбувалося у листопаді – грудні 1918 р. проти гетьмана П. Скоропадського. Але правовий статус Директорії не був прописаний у нормативно-правових актах. Внаслідок цього вона часто в роботі керувалася виключно своїм баченням вирішенням державних проблем.

Глибоке вивчення архівного матеріалу дозволяє автору стверджувати, що під контролем Директорії перебував уряд УНР (Рада Народних Міністрів). При Раді Народних Міністрів функціонував Кабінет Народних Міністрів, який очолював Голова. До нього входили окремі міністерства – закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів та військове. Але чітко регламентованих повноважень Рада Народних Міністрів не мала.

Здобувач зазначає, що органом законодавчої влади був Конгрес Трудового народу України, який ухвалив ряд важливих законів: Акт Соборності України, універсал Трудового конгресу, Закон про форму влади в державі, але він не вирішив основного завдання державотворення – не прийняв нову Конституцію. Рада Народних Міністрів, як і уряд УНР, формувалася виключно Директорією УНР і залишалася підконтрольною та підзвітною їй у своїй діяльності. Конгрес Трудового народу України здобувач розглядає як передпарламент, оскільки вибори до нього проводились не за принципом прямого виборчого права, а за куріальною системою, що передбачала представництво депутатів від певних класів, а обрання делегатів до його складу відбувалося на губернських, повітових з'їздах. Центральні органи влади уособлювали міністерства. Згодом уся повнота влади перейшла до голови Директорії С. Петлюри, що фактично призвело до встановлення одноосібної диктатури.

Як встановив здобувач, робота центральних органів влади відбувалася під впливом внутрішньо-політичних проблем та агресії з боку сусідніх держав, зокрема радянської Росії. Фактично весь період управлінської діяльності центральних органів держави проходив в умовах дії військового стану.

Центральна влада швидко втратила підтримку населення через те, що їй не вдалося перевести економіку на військові рейки, заручитися підтримкою з боку іноземних держав і провести фінансову та земельну реформу. Водночас автор визнає, що центральна влада республіки діяла в умовах суперечностей між політичною елітою щодо шляху розвитку держави.

Таким чином, у дисертаційній роботі підсумовується, що організаційно-правовий статус вищих та центральних органів державної влади в УНР доби Директорії в умовах відсутності конституційного підґрунтя не був чітко визначений. Повноваження та функції органів вищої влади перекликалися, а в систему координації між ними було закладено ряд протиріч.

Основні положення дисертації, висвітлені у 2 розділі, дають підстави стверджувати, що автор вільно орієнтується в проблематиці, а підхід до викладу отриманих результатів дослідження відзначається системністю та ґрунтовністю опрацювання архівного матеріалу і літературних джерел.

Третій розділ «Організаційна структура та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» присвячений дослідженню правового статусу, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, волосних, повітових та губернських комісарів в Україні в 1918-1920 рр. Проаналізовано вплив моделей адміністративно-територіального устрою на адміністративну структуру влади УНР доби Директорії.

Здобувач акцентує увагу, що система органів місцевого самоврядування, з одного боку, частково ґрунтувалася на системі земств, що була притаманна ще періоду перебування українських земель у складі Російської імперії та фактично була відновлена за часів П. Скоропадського (система земств), з іншого, – існували ради, як втілення більшовицько-радянського підходу до формування місцевої влади (система рад). Координував роботу земств та трудових рад Всеукраїнський союз земств (трудова рада). Автор зазначає, що наступними ланками в управлінні губернією були міські та земські управи. Громадські організації допомагали місцевим органам впроваджувати політику

держави. Із прийняттям Закону про землі були утворені губернські, повітові, волостні, сільські земельні управи. Система органів єврейського місцевого самоврядування була створена, щоб заручитися підтримкою єврейського населення України. Місцеву виконавчу владу на місцях уособлювали губернські, повітові, волостні та сільські комісари, але нормативно-правових актів, які б регламентували їх повноваження не було.

Детально вивчивши функції і повноваження органів місцевого самоврядування, Кушко І.С. підсумовує, що «трудовий принцип» у їх розбудові через систему рад не був упроваджений на практиці та не знайшов підтримки як і в частини політичної еліти, так і в суспільстві. Через військові дії уряд мав право перевести будь-яку територію УНР під керівництво Цивільного управління. Вводилася нова посада прифронтового комісара. Лише з прийняттям урядом декларації у травні 1920 р. відбулося реформування системи місцевих органів виконавчої влади.

Узагальнюючи матеріал розділу, Кушко І.С. робить висновок, що в Українській Народній Республіці доби Директорії не була реформована система адміністративно-територіального устрою Української Народної Республіки. З ухваленням Акту злуки Західноукраїнської Народної республіки та Української Народної Республіки в січні 1919 р. суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрої не відбулося: територія республіки просто була розділена на західну та східну область, але не відбулось реального оновлення територіального устрою.

Висновки до дисертації містять основні наукові результати, отримані здобувачем, які повністю відповідають змісту роботи. У списку використаних джерел наведені літературні джерела та власні публікації за темою дисертації. До кожного розділу є висновки, що підсумовують основні його положення. Усе це вказує на завершеність дисертаційної роботи.

**Зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами,
грантами.**

Дисертаційне дослідження Кушка І.С. виконувалось у рамках науково-дослідної теми кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного університету імені Михайла Коцюбинського «Теоретико-методологічні та практичні аспекти публічного управління суспільними процесами в Україні» (0122U000282).

Найвагоміші наукові результати, що містяться в дисертації.

До найбільш значущих результатів, що характеризують наукову новизну дослідження, можна віднести такі:

- уперше в теорії та історії державного управління проведено комплексне дослідження структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.);
- досліджено структуру вищих, центральних органів влади та органів місцевого самоврядування Української Народної Республіки доби Директорії як системи публічного адміністрування цього періоду;
- розширено знання щодо бачення тодішньою владою моделі державного устрою держави, шляхів виходу зі складної внутрішньополітичної та зовнішньополітичної кризи, напрямків реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- доповнено сучасні підходи до бачення місця Директорії Української Народної Республіки в державотворчих процесах України, знання про організаційно-правовий статус вищих, центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби другої УНР;
- узагальнено наукові знання щодо організаційно-правового статусу та організації управлінської діяльності Директорії, Ради Народних Міністрів та Конгресу Трудового народу України;
- з'ясовано особливості нормотворчої діяльності центральних органів влади Української Народної Республіки;

- проаналізовано вплив Директорії УНР як тимчасового революційного органу державної влади на центральні органи державної влади;

- показано порушення системи публічного адміністрування в УНР доби Директорії через відсутність чіткого розподілу повноважень та координації між центральними органами влади, протиріччями між військовими та цивільними адміністраціями;

- з'ясовано особливості трансформації розуміння політичною та державною елітою системи організації центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, що завершилося розробкою нової Конституції республіки як конституційної основи нової структури влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР.

Кушко І.С. справедливо вважає, що глибоке вивчення розбудови та функціонування української державності доби Директорії Української Народної Республіки сприятиме повноцінному вивченню історії публічного управління, історії публічної служби в Україні та відкриттю нових сторінок історії України, історії держави та права України, що значно розширює наукові кордони кількох соціальних наук.

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

Обґрунтованість сформульованих у дисертації положень, висновків і рекомендацій базується на використанні сучасних методів дослідження. Зокрема, застосування здобувачем методу конкретизації дало йому можливість сформувати схеми, моделі організації органів державної влади, встановити систему організації влади на місцях. Використання спеціальних методів історико-правового дослідження (історико-порівняльного, історико-типологічного та історико-системного) – виявити причинно-наслідкові зв'язки та закономірності у встановленні вертикалі органів державної влади. Формально-юридичний метод дав можливість класифікувати юридичні процеси, з'ясувати їх послідовність у період 1918 –1920 рр. Використано також

метод аналізу джерел, а саме універсалів, виданих Директорією та Конгресом Трудового народу України, що регламентували структуру органів державної влади. За допомогою методу контент-аналізу досліджено зміст нормативно-правових актів, введених у дію органами виконавчої влади та затверджених Директорією. При написанні дисертації використано також загально-логічні методи (аналізу, синтезу, узагальнення, порівняння) і методи публічного управління (соціально-політичний, системно-функціональний, побудови державного апарату, інституційного).

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій підтверджується також позитивними результатами їх апробації.

Аналіз змісту дисертації та опублікованих наукових праць Кушка І.С. дає змогу констатувати високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Представлений матеріал базується на архівних даних, наукових працях представників української діаспори, українських і зарубіжних вчених з проблем державотворення в добу Директорії УНР.

Апробація дисертації та публікацій.

Результати дисертації, висновки і рекомендації підтверджені апробацією на наукових конференціях національного і міжнародного рівня: XXX Вінницькій всеукраїнській науково-історичній краєзнавчій конференції «Вінниччина: минуле та сьогодення. Краєзнавчі дослідження. До 100-річчя української революції» (м. Вінниця, 26 вересня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Стратегічні пріоритети розвитку науки, освіти та суспільства» (м. Полтава, 22 червня 2022 р.); на круглому столі «Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди» (м. Вінниця, 23 червня 2022 р.). Здобувач підготував розробку уроку на тему «Державотворчий процес періоду Директорії».

Обсяг і зміст опублікованих праць засвідчує, що в них представлено основні положення проведеного наукового дослідження, що були апробовані й отримали позитивну оцінку на наукових заходах різного рівня. За темою дисертації автором опубліковано 15 наукових праць, в тому числі 5 статей у наукових фахових виданнях України (категорія Б), 1 стаття у науковому періодичному виданні Чеської Республіки. Кількісне і якісне представлення наукових праць дають автору офіційне право публічного захисту дисертації. Основні наукові положення, висновки і пропозиції, які винесені на захист, автор одержав самостійно. Відтак, є підстави стверджувати, що Кушко І.С. виконав усі вимоги щодо кількості й обсягу публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Оформлення дисертації.

Оформлення дисертації повністю відповідає вимогам, що висуваються до дисертаційних робіт відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації». Дисертаційна робота виконана державною мовою з дотриманням наукового стилю, викладена в чіткій логічній послідовності.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження зумовлено, насамперед, доведенням низки теоретичних положень і висновків до конкретних рекомендацій, які можуть використовуватись при формуванні загальної історії державного управління України, при викладанні навчальних курсів з історії публічної служби України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, історії України, історії держави та права України, в науково-дослідній та освітній діяльності.

Висновки та рекомендації дисертаційного дослідження знайшли практичне втілення у діяльності: Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського та Комунального закладу вищої освіти «Вінницький гуманітарно-педагогічний коледж» (довідка про

впровадження результатів дисертаційного дослідження від 25.09.2023 року № 194/02 – 06/10) при проведенні екскурсій для здобувачів освіти містом та в експозиціях музею; Комунального закладу «Музей Вінниці» (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 25.08.2023 року № 59) при створенні тематико-експозиційного плану Музею Вінниці, під час проведення тематичних екскурсій, в ескізному дизайн-проекті; Вінницького обласного краєзнавчого музею (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 22.09.2023 року № 315) в культурно-просвітницькій діяльності закладу; державним архівом Вінницької області при формуванні загальної історії державного управління України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, історії України, історії держави і права України. Зазначене вище свідчить про практичну вагомість отриманих результатів дисертаційного дослідження Кушка І.С.

Дотримання академічної доброчесності.

Аналіз тексту дисертації та публікацій Кушка І.С. засвідчив відсутність ознак порушення автором вимог академічної доброчесності. У випадку використання ідей і тверджень інших авторів у дисертаційній роботі є посилання на джерела інформації; дослідження відповідає нормам законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення автора надати достовірну інформацію про результати власної наукової роботи з питань структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.).

Дисертаційна робота пройшла перевірку наявності текстових запозичень. Згідно з протоколом контролю оригінальності текст дисертації не містить запозичень, дисертаційна робота виконана самостійно і відповідає вимогам академічної доброчесності.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації.

Даючи загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи Кушка Ігоря Сергійовича та відзначаючи авторський підхід до вирішення досліджуваної

проблематики, викладених висновків і наданих рекомендацій, доцільно відмітити низку положень, які мають дискусійний характер та потребують додаткової аргументації.

1. У роботі зустрічаються повторення, технічні огріхи та деякі абзаци, що мають описовий характер.

2. У розділі 1.1 варто було б використати напрацювання зарубіжних істориків за останніх 5 років і використати їх у дисертаційному дослідженні.

3. Використати архівні дані не тільки Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України, а й матеріали регіональних архівів.

4. У розділі 2.3 «Конституційно-правовий статус, повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади доби Директорії УНР» більш детально описати управлінську діяльність, яку застосовували новообрані голови Ради Народних Міністрів для врегулювання політичної кризи у державі.

Проте, варто наголосити, що вказані недоліки і наведені зауваження в основному вказують на дискусійні моменти, мають рекомендаційний характер, не є суттєвими та не заперечують загальну позитивну оцінку дисертації Кушка І.С., як ґрунтовного дослідження, що виконане на високому науково-професійному рівні.

Загальний висновок.

Дисертаційна робота Кушка Ігоря Сергійовича на тему: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.)», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування», є завершеним науковим дослідженням має наукову новизну і практичну значущість.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю наукової та практичної цінності отриманих результатів дисертаційне дослідження Кушка

Ігоря Сергійовича є самостійною, завершеною науковою працею, виконаною здобувачем особисто на високому теоретичному рівні, має важливе значення для подальшого розвитку теорії публічного управління.

Результати дисертаційної роботи повною мірою відображені в наукових статтях, тезах доповідей на конференціях, що точно та повно відображає основні положення дисертаційної роботи.

На підставі сказаного вище, можна зробити висновок, що дисертаційна робота Кушка Ігоря Сергійовича повністю відповідає вимогам Постанови Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, та вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40. Виходячи з цього, вважаю, що її автор – Кушко Ігор Сергійович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент:

доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри публічного
адміністрування, проректор
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад»
«Міжрегіональна академія
управління персоналом»



К. П. Швець