

**ВІДГУК ОПОНЕНТА**  
**на дисертацію Ковальського Максима Романовича**  
**"Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах**  
**модернізації соціально-економічної системи України", поданої до**  
**захисту на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного**  
**управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного**  
**управління**

**Актуальність обраної теми досліджень.**

Філософія публічного управління на сучасному етапі розбудови України має виходити з усвідомлення цілеспрямованого впливу на певні процеси в територіальній системі з урахуванням властивих їй об'єктивних закономірностей і тенденцій, що супроводжуватимуть досягнення визначених цілей, об'єктивних умов, в яких відбуваються відповідні процеси, та їх суспільної цінності й значущості. Проте справжньої суспільної цінності об'єктивізація управління набуває в галузі відтворення соціальних умов життя. Тому публічне управління тим ефективніше, чим більше за наявних можливостей відтворюється суспільних благ. При цьому, не ставлячи під сумнів технології сучасного публічного менеджменту, слід зауважити, що така ефективність не повинна залежати безпосередньо від окупності витрат на функціонування системи, а більшою мірою має пов'язуватись із гарантованими можливостями держави задовольняти суспільні потреби. Іншими словами, важливо знайти баланс між задоволенням суспільних потреб і суто економічними імперативами розвитку. Мета збалансованого розвитку – досягнення балансу, подолання будь-яких диспропорцій, особливо диспропорцій у рівні та якості життя людей. Виходячи з цього, серед найголовніших і реальних проблем новітньої Української держави, які потребують нагального вирішення, є не лише технологічна деградація національної економіки, а й величезна диспропорція між доходами різних верств населення.

У зв'язку з цим, дисертаційне дослідження, в якому зроблено спробу науково-практичного обґрунтування рекомендацій щодо удосконалення публічного управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України є актуальним.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.**

Обґрунтованими слід вважати запропоновані механізми державного регулювання, використовуючи специфічні механізми управління і спираючись на сформульовані пріоритети, призначене створювати кращі умови для територіального розвитку. Доповнено та уточнено зміст публічного управління територіальним розвитком у єдності синтезу підходів: стратегічного, контролюючого, автоматизації, витратному, що на відміну від раніше існуючих має вплив громадськості на створення

інтегральної оцінки розвитку території, що забезпечить орієнтацію на вирішення соціально-економічних проблем територій. Ефективність публічного управління територіальним розвитком, визначається зіставленням рівня досягаються цілей громади та витратами ресурсів. Зазначено, що соціальна орієнтація публічного управління територіальним розвитком змушує стимулювати господарський розвиток, націлене на стратегічні, а не на поточні цілі. Зростання, що досягається без урахування вимог збалансованого розвитку, ініціює деградацію взаємопов'язаних компонентів території.

Цікавою є пропозиція дисертанта, щодо того, що основною метою публічного управління сталим територіальним розвитком є досягнення найбільш ефективного і рівномірного розподілу економічної активності по території країни. Розвинуто програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на соціальній справедливості, та передбачає реалізацію територіальних цільових програм за участі громадськості що базується на синергетичному ефекті від економічної ефективності; соціальної ефективності ресурсна ефективність. Зазначено, що програмно-цільовий підхід до публічного управління територіальним розвитком: економічну ефективність, яка вимагає раціонального розподілу виробництва в просторі і максимального використання економічного потенціалу території з метою загальнонаціонального добробуту; соціальну справедливість, тобто таке просторове розподіл економічної діяльності, при якому жителі території мають більш-менш рівні можливості досягнення бажаного добробуту.

Обґрунтовано тезу, що публічне управління сталим територіальним розвитком в сучасному світі набувають все більшого розвитку не тільки в рамках державного устрою великих і складних територіальних утворень, а й виходить (трансцендує) на рівень міждержавних відносин, а також і на нижні рівні державної влади - місцевих органів влади. Обґрунтовано парадигму публічного управління територіальним розвитком, як власної активної стратегії розвитку території, яка містить механізми: розвитку територіальних громад на основі інноваційного зростання та європейських цінностей; самоорганізації (взаємодії і зв'язку); екологізації (поліпшення внутрішніх показників еколого-економічної ефективності); публічності (комплекс заходів, націлених на вивчення потреб, інформування та встановлення контактів з громадськістю), що забезпечує соціальну, політичну, економічну само ідентифікацію території.

Заслуговує на увагу виділення автором побудова моделі публічного управління територіальним розвитком, що включає в себе відображення всіх складових її підсистем. Обґрунтовано методичний підхід до формування публічного управління територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави, шляхом розробки: фактичної моделі (відображає поточний стан територіального розвитку, динаміку показників, статичних

параметрів); ідеальної моделі (відображає стратегічні цільові показники територіального розвитку, прогноз, цільовий стан); реалістичної моделі (відображає прийнятні цільові показники, що розробляються на основі порівняльного аналізу фактичної та ідеальної моделі), за рахунок дотримання принципів: моделювання (використання єдиного математичного апарату), документообігу (єдність засобів візуалізації і документування), цифровізації (наскрізне використання цифрових технологій).

Автором обґрунтовано методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами, який передбачає комплексний підхід визначення територіально-інфраструктурного зонування економіки (промислові пункти, райони, сільськогосподарські зони, транспортні магістралі, соціально-економічні райони) шляхом застосування концептуальних моделей розвитку територіальної структури господарства, визначення просторових залежностей між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем. Розвиток публічного управління територіальним розвитком визначається в загальних рисах вивченням територіальної диференціації умов розміщення, складанням і аналізом альтернативних варіантів і вибором серед них кращого.

Обґрунтованість висунутих пошукувачем наукових положень підкріплюється глибоким аналізом та узагальненням теоретичного та практичного досвіду, залученими і опрацьованими офіційними статистичними матеріалами і літературними джерелами з фахових питань та використанням отриманих результатів в практичній діяльності органів державного управління.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними.

**Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях.**

Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, забезпечена знанням і творчим використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень. Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідної роботи, яка виконувалась навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України за темою: «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007). Роль автора полягає в удосконаленні нормативно-правових, економічних, організаційних механізмів публічного управління територіальним розвитком.

Найбільш вагомими науковими результатами дисертаційного дослідження є такі:

*уперше:*

- розроблено парадигму публічного управління сталим територіальним розвитком, як власної активної стратегії розвитку території, яка містить механізми: розвитку територіальних громад на основі інноваційного зростання та європейських цінностей; самоорганізації (взаємодії і зв'язку); екологізації (поліпшення внутрішніх показників еколого-економічної ефективності); публічності (комплекс заходів, націлених на вивчення потреб, інформування та встановлення контактів з громадськістю), що забезпечує соціальну, політичну, економічну само ідентифікацію території;

- обґрунтовано методичний підхід до формування публічного управління сталим територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави, шляхом розробки: фактичної моделі (відображає поточний стан територіального розвитку, динаміку показників, статичних параметрів); ідеальної моделі (відображає стратегічні цільові показники територіального розвитку, прогноз, цільовий стан); реалістичної моделі (відображає прийнятні цільові показники, що розробляються на основі порівняльного аналізу фактичної та ідеальної моделі), за рахунок дотримання принципів: моделювання (використання єдиного математичного апарату), документообігу (єдність засобів візуалізації і документування), цифровізації (наскрізне використання цифрових технологій);

- розроблено методичний підхід до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами, який передбачає комплексний підхід визначення територіально-інфраструктурного зонування економіки (промислові пункти, райони, сільськогосподарські зони, транспортні магістралі, соціально-економічні райони) шляхом застосування концептуальних моделей розвитку територіальної структури господарства, визначення просторових залежностей між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем;

- запропоновано концептуальні напрями територіального розвитку шляхом розробки публічної моделі взаємодії держави, громади, бізнесу, який включає ключові чинники розвитку території, а саме: етносоціальні, етногеографічні, експоненціальну залежність в економічному просторі суб'єктів господарювання на базі яких забезпечується побудова трипараметричної логістичної моделі, що забезпечить зменшення пасіонарної напруженості на території;

*удосконалено:*

- програмно-цільовий підхід до публічного управління сталим територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на соціальній справедливості, та передбачає реалізацію територіальних цільових програм за участі громадськості що базується на синергетичному

ефекті від економічної ефективності (раціональний розподіл виробництва та максимальне використання економічного потенціалу території); соціальної ефективності (розподіл економічної діяльності, при якому жителі території мають рівні можливості при отриманні добробуту) ресурсна ефективність (раціональне використання природно-ресурсного та екологічного потенціалу території);

- механізми державної підтримки публічного управління територіальним розвитком на основі проектного управління при реалізації програм Державним фондом регіонального розвитку національних проектів (фінансування проектів територіального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації), органами місцевої влади та громад (уніфікації проектів, використання сучасних територіально-технологічних вузлів), що сприятиме створенню взаємопов'язаних компонентів інституційного, ресурсного забезпечення та формування мотиваційних факторів активізації інноваційних процесів на території;

- організаційно-економічний механізм управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючих базується на партиципаторному бюджетуванні, за рахунок відкритості процесу дискусії, прийняття рішень (більше ідей, альтернативні пропозиції, демократія суспільства, комунікація між зацікавленими сторонами), де кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витратити частину місцевого бюджету, враховуючи проектний принцип (набір суттєвих ознак, наявність яких є необхідною та достатньою умовою для того, щоб розглядати відповідний об'єкт), що забезпечить ефективність довгострокової співпраці місцевої влади та громадськості;

- інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком, який на відміну від раніше існуючого базується на принципах представницької демократії, а саме: народного суверенітету (джерелом вищої політичної влади при демократії виступає народ), інститут старост (має право на відсторонення від влади тих, які не виправдали довіри виборців), залученість громади (формування нової, ефективної системи адміністративно-територіального устрою України), організація місцевого самоврядування (децентралізація влади в Україні і суттєве розширення повноважень територіальних громад), за рахунок формування представницьких органів на місцях (місцевих рад), що забезпечить головний суб'єкт місцевого самоврядування (об'єднання територіальних громад (ОТГ)) реалізовувати свої законні права та інтереси;

дістали подальшого розвитку:

- понятійно-категорійний апарат дослідження шляхом доповнення та уточнення змісту понять, а саме: поняття публічного управління територіальним розвитком у єдності синтезу підходів: стратегічного (формування територіальних пріоритетів розвитку), контролюючого

(концепція державного контролю над належним виконанням встановлених регулюючих процедур), автоматизації (механізми автоматичного виявлення відхилень фактичних показників від планових), витратному (мінімізації суспільних витрат на одиницю приросту ефективності територіального розвитку), що на відміну від раніше існуючих має вплив громадськості на створення інтегральної оцінки розвитку території (формування суспільних цінностей та цілей; визначення динаміки факторів виробництва; розподіл та використання ресурсів), що забезпечить орієнтацію на вирішення соціально-економічних проблем територій;

- підхід до формування бюджетної політики територіального розвитку, який на відміну від раніше існуючого базується на бюджеті участі (частина бюджету територіальної громади, обсяг якого визначається виходячи з бюджетних можливостей міста, та спрямовується на фінансування заходів, визначених безпосередньо членами територіальної громади та оформлених у проєктні пропозиції, що стали переможцями конкурсу) та забезпечує громадські консультації щодо визначення інвестиційних пріоритетів території (враховуючи технічну здійсненність та фінансовий аналіз запропонованих проєктів), враховуючи формулу оцінки потреб населення (визначення та прогноз соціально-демографічної ситуації в територіальній громаді та соціальних проблем її мешканців; визначення та прогноз пріоритетів щодо організації надання соціальних послуг);

- підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах, де для вирішення проблем залучаються місцеві неприбуткові організації (НПО) з власними ресурсами, додаткового залученими коштами (місцевого бюджету, благодійних фондів, міжнародних організацій, приватних осіб) для реалізації програм територіального розвитку, що забезпечить врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних особливостей місцевого самоврядування;

- організаційно-методичний підхід до управління інститутом територіальної громади, який на відмінну від раніше існуючого включає механізми об'єднання громадськості, органів влади, самоврядування, за рахунок налагодження дієвого міжсекторного співробітництва (зміцнення місцевого самоврядування, стимулювання становлення членів територіальної громади як соціально та економічно активних суб'єктів розвитку міста), що забезпечить вирішення об'єктивно назрілих соціально-економічних, інфраструктурних проблем територій.

Основні положення дисертаційної роботи опубліковано у 30 наукових працях, загальним обсягом 16,3 обл.-вид. арк. (14,8 обл.-вид. арк. належить автору), зокрема у 18 статтях у наукових фахових виданнях з державного управління, 1 статті у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію, 3 статтях у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus, 8 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

### **Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження.**

Основні ідеї та висновки дослідження доведено до конкретних положень, методик і рекомендацій. Вони можуть бути використані у практичній діяльності органами державного управління на національному й регіональному рівнях, підприємствами, громадськими організаціями.

Практичні рекомендації використані Київською обласною радою під час розробки методичного підходу до формування публічного управління територіальним розвитком за рахунок узгодженого взаємозв'язку моделі територіального розвитку з моделлю розвитку держави (довідка про впровадження від 01.05.2023 р. № 805/06). Результати дослідження використані Харківською обласною радою у процесі розробки методичного підходу до оцінки ефективності механізму раціонального використання потенціалу території громадами (довідка про впровадження від 26.04.2023 р. № 01-44/876). Результати дослідження щодо обґрунтування організаційно-економічного механізму управління територіальним розвитком використані Українським національним комітетом Міжнародної торгової палати (ICC Ukraine) (довідка про впровадження від 16.03.2023 р. № 317). Громадською організацією «Асоціація науковців України» прийнято до впровадження запропонований програмно-цільовий підхід до публічного управління сталим територіальним розвитком (довідка про впровадження від 15.12.2022 р. № 23-12/2).

### **Оцінка оформлення дисертації та змісту реферату.**

Дисертація та реферат оформлені згідно з вимогами МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий.

Зміст реферату повністю ідентичний основним положенням дисертації.

### **Недоліки і побажання:**

1. Щодо підвищення ефективності реагування на запити суспільства під час формування та реалізації стратегій сталого територіального розвитку за умов трансформаційних перетворень у дисертації слід було наголосити передусім на необхідності забезпечення поліцентризму в процесі дотримання балансу інтересів суб'єктів багаторівневого публічного управління. Йдеться про використання інструментів, спрямованих на пошук суспільного консенсусу.

2. Застосування виразу «сталий розвиток» є недоцільним, бо він за своєю суттю не може адекватно відображати об'єктивну реальність, особливо щодо розвитку таких складних об'єктів як соціально-економічні територіальні системи. Найбільш прийнятною характеристикою розвитку України, яка може сприйматися і як стратегічний орієнтир і як принцип, що спрямовує на вибір певних управлінських рішень, є ознака «стрімкий»,

тобто «швидкий у русі» та змінах, що мають супроводжувати наближення до бажаної мети.

3. Незначна увага приділена залученню до активної участі в прийнятті рішень стосовно процесів, що відбуваються в публічній сфері, обопільній підтримці органів влади і громадян, які сприятимуть розвитку громадянського суспільства, розкриттю потенціалу населення, що в свою чергу стане поштовхом для розвитку територій.

4. Розвиток регіонів повинен здійснюватися в рамках єдиної системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави, що передбачає реалізацію погоджених між собою дій державних органів та регіональних органів управління. Державними органами потрібно постійно вдосконалювати системи стратегічного планування з урахуванням сучасних подій військової агресії росії проти України – стратегії повинні стати більш реалістичними.

5. Досягти сталого розвитку регіонів та країни в цілому можливо лише на основі реалізації довгострокової програми переходу економіки України на інноваційну модель розвитку та її конкретизації на регіональному рівні, що базується на використанні принципово нової техніки, сучасної технології та залученні робочої сили нової якості. Тому в дисертації слід було приділити увагу здійсненні державної підтримки інноваційного розвитку регіонів, яка стимулює інноваційну діяльність підприємств.

### **Загальний висновок.**

1. Дисертаційна робота Ковальського Максима Романовича «Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на вельми актуальну тему. Вона містить теоретичні та методологічні засади, розробки науково-практичних рекомендацій щодо механізмів публічного розвитку сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Враховуючи актуальність, новизну, важливість одержаних автором наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також значну практичну цінність сформульованих положень і висновків, дисертаційна робота Ковальського Максима Романовича «Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління, та відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р., № 261 «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)», постанови Кабінету



Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197 «Деякі питання присудження (позбавлення) наукових ступенів» та наказу МОН від 23.09.2019 р. № 1220 «Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук», а її автор заслуговує присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

**Опонент,**

професор кафедри економічної теорії,  
інтелектуальної власності та  
публічного управління Поліського  
національного університету,  
д.держ.упр., професор



Н.В. Дацій

