

**Голові спеціалізованої вченої ради
Д 64.707.03 Національного
університету цивільного захисту
України,
д.держ.упр., професору, заслуженому
працівнику освіти України
Світлані ДОМБРОВСЬКІЙ**

ВІДГУК ОПОНЕНТА

**доктора наук з державного управління, старшого дослідника
Помази-Пономаренко Аліни Леонідівни
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.

Сталий розвиток регіонів України є основою забезпечення стабільного функціонування держави. Тому основним завданням регіональної політики є збалансований розвиток регіонів країни, що спирається на природно-історичні особливості кожного регіону, його виробничий та трудовий потенціал і унеможливорює порушення цілісності держави. Кожен регіон розробляє власну програму переходу до сталого розвитку, які інтегруються в загальнодержавну політику і узгоджуються з розвитком інших регіонів країни. Характерною ознакою сучасного стану економіки регіонів є переважно ресурсний тип розвитку, коли більшу частку в обсязі реалізованої продукції на внутрішньому ринку та у експорті займає сировина та ресурсомістка продукція. На світовому ринку країна займає нішу експортера металургії низького рівня переробки та такого ж рівня продукції агропромислового виробництва. Існують недоліки вітчизняної промислової політики, суттєву залежність результатів господарювання від зовнішньоекономічної діяльності. Структура господарського комплексу країни має сталий характер і формувалася залежно від природного та економічного розміщення виробництва. У більшості регіонів вирішальне значення мають одна-дві галузі. Розвиток же індустріальних регіонів поряд із низьким рівнем розвитку сільськогосподарських регіонів породжують проблеми нерівності. Регіони, що мають вищі обсяги регіональної доданої вартості на душу населення, як правило, характеризуються більшими грошовими доходами, іноземними

інвестиціями, кількістю малих та середніх підприємств. Крім того, низький рівень надання суспільних послуг та соціальних трансферів загострюють проблеми депресивних і слаборозвинутих регіонів. Збройна агресія росії проти України надзвичайно загострили диспропорції у рівні соціально-економічного розвитку регіонів, збільшили соціальну нестабільність у суспільстві.

З огляду на це дисертаційне дослідження, в якому зроблено спробу науково-практичних обґрунтування рекомендацій щодо публічного управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України, можемо визнати актуальним.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.

Обґрунтованим є розроблений інституційний механізм публічного управління територіальним розвитком, який базується на принципах представницької демократії, а саме: народного суверенітету, інститут старост, залученість громади, організація місцевого самоврядування, за рахунок формування представницьких органів на місцях (місцевих рад), що забезпечить головний суб'єкт місцевого самоврядування реалізовувати свої законні права та інтереси. Адміністративно-територіальна політика безпосередньо пов'язана практично з усіма сторонами просторового розміщення продуктивних сил. Територіальні параметри регіональної економіки утворюють основну сферу реалізації виробничого потенціалу національної макроекономіки на її регіональному рівні. Сукупність ринкового потенціалу територіальної економіки представлена реальним діапазоном можливих форм її реалізації, головною з яких виступають державні цільові програми територіального розвитку, що визначають масштаби селективної підтримки регіонів, спрямованої на прискорений розвиток в них пріоритетних галузей, стимулювання підприємницької активності, посилення експортного потенціалу територій.

Цікавою є пропозиція дисертанта, щодо розробленого підходу до формування бюджетної політики територіального розвитку, який на відміну від раніше існуючого базується на бюджеті участі та забезпечує громадські консультації щодо визначення інвестиційних пріоритетів території, враховуючи формулу оцінки потреб населення. Бюджетна політика територіального розвитку уповноважує орган виконавчої влади: здійснювати оперативне управління бюджетом розвитку; проводити аналіз, оцінку і відбір інвестиційних проєктів для надання грошових коштів і державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку; забезпечувати узгоджене фінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів інвесторів і коштів, що виділяються з бюджету; надання інвесторам від імені Уряду України державні гарантії за рахунок коштів бюджету розвитку.

Заслугове на увагу запропонована автором стратегічна концепція взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства, якими можуть бути: виявлення місця і ролі місцевого утворення в територіальному поділі праці; виявлення поточних і перспективних потреб населення місцевого співтовариства, співвіднесення з нормативним рівнем для найбільш ефективного розподілу матеріальних, трудових і фінансових ресурсів місцевого утворення; збалансованість між окремими сферами і елементами місцевого господарства, забезпечення соціально-економічного зростання, підтримка пропорційності економічного розвитку. Удосконалено підхід до формування концепції взаємодії держави та громади на засадах соціального партнерства, де для вирішення проблем залучаються місцеві неприбуткові організації (НПО) з власними ресурсами, додатково 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.

Зазначено, що управління інститутом територіальної громади - це безперервний процес, що включає такі види управлінської діяльності, як постановка цілей і завдань, всебічна оцінка обстановки (ситуації), вироблення рішень, організація їх реалізації, контроль та аналіз ходу виконання і коригування прийнятих рішень. Обґрунтовано 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, що забезпечить вирішення об'єктивно назрілих соціально-економічних, інфраструктурних проблем території. Специфіка управління подібними системами полягає в тому, що їх стан одночасно вимагає підтримки окремих параметрів, стабілізації і антикризового впливу на інші параметри і розвитку третє. За суті, мова завжди йде про багатоцільовий управлінні, яке змушене вирішувати паралельно всі перераховані завдання.

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:

у перше:

– 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 території.

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 (ІСС Україна) (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.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Відзначаючи загальний високий рівень обґрунтованості теоретико-методологічних положень дисертаційної роботи, її цілісність та логіку викладення матеріалу, але тим самим доречно зробити декілька зауважень і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи:

1. Вирішення основних проблем економіки регіонів варто починати із розгляду сутності концепції регіонального розвитку з тим, щоб запропонувати можливі шляхи її вдосконалення. Очевидно, що метою створення концепції регіонального розвитку є забезпечення сталого розвитку регіонів (економічного, соціального й екологічного), що вимагає формування дієвих механізмів публічного управління. У той же час, відзначимо, що дисертаційна робота тільки б виграла якби її автор більш детально розкрив ці механізми з позиції визначення гнучкого реагування на можливі зміни ситуації в суспільстві.

2. При загальній позитивній оцінці дисертаційного дослідження, слід зауважити, що в ньому потребують додаткового опрацювання такі аспекти, які залишилися поза увагою дисертанта: на локальному рівні законом не передбачені органи соціального діалогу, встановлені критерії представництва штучно звужують коло учасників соціального діалогу, не регламентована процедура притягнення до відповідальності суб'єктів соціального діалогу.

3. На наше переконання, проблема сталого розвитку територій у межах системи публічного управління не може бути вирішена без всебічного використання відтворювального потенціалу й конкурентних переваг малого і середнього підприємництва, що найкраще відображає специфіку регіональної економіки й являється одним із джерел її перспективного розвитку. Зважаючи на це, вважаємо, що в дисертації одним із найбільш важливих напрямків розвитку державної політики, спрямованої на модернізацію української економіки й інноваційне самовідновлення регіональних виробничих систем, мав би стати розвиток підприємництва.

4. У продовження відзначимо, що в Україні практично не проводиться єдина послідовна державна екологічна політика, а також не запроваджуються принципи раціонального використання природних ресурсів (об'єктів) і мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти під час здійснення антропогенної діяльності на регіональному рівні. На цій підставі відзначимо, що автору дисертації слід було приділити особливу увагу розкриттю питань своєчасного виявлення та моніторингу екологічних проблем, а також визначенню шляхів запобігання їм і подолання.

5. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку в межах функціонуючої системи публічного управління вимагає надійного й ефективно функціонуючого енергетичного сектору країни. Кризові явища в економіці формують необхідність визначення в дисертації потужного модернізаційного запиту, що проявляється як в актуалізації норм енерго-ресурсоефективної поведінки у суспільстві, так і в підвищенні ринкової та інвестиційної активності підприємств, а також упровадженні нових стандартів для виходу на нові ринки.

Загальний висновок.

Дисертаційна робота Ковальського Максима Романовича «Публічне управління сталим територіальним розвитком в умовах модернізації соціально-економічної системи України» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

Ураховуючи 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,

начальник наукового відділу

проблем державної безпеки

навчально-науково-виробничого центру

Національного університету

цивільного захисту України ДСНС України,

д.держ.упр., старший дослідник  Аліна ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО



