

ВІДГУК

офіційного опонента кандидата наук з державного управління, заступника навчального відділу забезпечення розслідування причин надзвичайних ситуацій Управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Іноземцевої Оксани Богданівни на дисертацію Павлова Сергія Сергійовича на тему “Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект”, подану до захисту в спеціалізовану вчену раду Д 26.867.03 Інституту законодавства Верховної Ради України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Уважне і детальне ознайомлення з дисертацією Павлова Сергія Сергійовича на тему “Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект”, дає можливість сформулювати наступні зауваження щодо актуальності, ступеню обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, достовірності та наукової новизни одержаних результатів, повноти їх викладу в опублікованих працях, зробити зауваження висловити побажання та дати загальну оцінку проведеного дисертаційного дослідження, результати якого доповідаються на засіданні спеціалізованої вченої ради.

Актуальність теми дослідження

Не підлягає сумніву актуальність обраної для дослідження теми дисертації. Свого часу найвидатніші представники економічної та управлінської науки протягом декількох століть, починаючи з А. Сміта, продовжуючи науковими працями Дж. Кейнса та його послідовниками, практики державного управління провідних держав світу (США, Великобританія та інші), вважали державне управління і його складову державне регулювання господарства – однією з найважливіших проблем життєзабезпечення.

XX століття минало в умовах активного втручання держави в економіку та централізації національної системи управління без належної їй ефективності та дієвості. В колишньому Радянському Союзі та в його республіках, в тому числі в Україні, така централізація стала передумовою становлення командно-адміністративної системи управління. Протягом десятиріч така централізація перетворила державне управління на диктаторський вплив держави, який повністю обмежував можливість будь-якої ініціативи, інновацій суб'єктів господарювання та стояв на перешкоді розвитку ринкових відносин. В постсоціалістичних країнах, коли виникла об'єктивна необхідність становлення та розвитку ринкових відносин і ринкової економіки, посилене втручання держави в економіку та централізація в національній системі управління стало на заваді цього процесу.

Слід зазначити, що захист життя та господарської діяльності людини стає найважливішою умовою переходу економіки на принципи сталого розвитку. Економічні цілі в сталому розвитку можливо досягнути тільки при переході до нового типу безпечного розвитку, під час якого забезпечується здатність економічно ефективних господарських систем до інтеграції по вертикалі та горизонталі в захищеній системі діяльності людини. При такому підході цивільний захист розглядається не тільки як джерело ресурсів розвитку, але і як основа життєзабезпечення, збереження (захист) якого є необхідною умовою для його функціонування в глобальній світогосподарській системі.

Залежно від характеру походження подій в сфері цивільного захисту, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі їх види: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні. Залежно від обсягів заповдіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий. Класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій визначаються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Згідно Кодексу цивільного захисту України, цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про основи національної безпеки України", суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу - у мирний час, а також в особливий період - у межах реалізації заходів держави щодо оборони України. Координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту у межах своїх повноважень здійснюють: Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України.

Аналіз ситуації в Україні підтверджує наявність певної кризи системи цивільного захисту, зокрема виявлено низький рівень професійної компетентності кадрів управління в сфері цивільного захисту України. Це обумовлює необхідність наукової експертизи методів макроекономічного управління та регулювання з врахуванням їхніх соціальних і безпекових наслідків. Ключову роль у цьому процесі безумовно відіграє виважена державна політика спрямована на підсилення безпекової діяльності, зокрема вдосконалення цивільного захисту населення та територій, мінімізацію ризиків і загроз виникнення надзвичайних ситуацій і формування дієвої структури управління процесом підготовки, перепідготовки та залучення професійних кадрів у зазначеній сфері.

Ступень обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Науково-теоретичну базу дисертаційного дослідження склали загальні положення економічної та управлінської теорії, теорії державного управління, законодавчі та нормативно-правові акти України, праці вітчизняних і іноземних фахівців з державного управління, інституційного розвитку, планування, економіки, права та управління. Набули використання офіційні статистичні дані, законодавчі та нормативно-правові документи, що регламентують діяльність сфери цивільного захисту та органів публічного управління, результати проведених за безпосередньою участю автора наукових досліджень.

Висновки та рекомендації дисертаційної роботи базуються на розрахунках автора, що проведені з виконанням статистичних матеріалів і соціальних обстежень. Вірогідність та обґрунтованість положень дисертації забезпечено якісним використанням сучасних методів аналізу та узагальнень. Було використано ситуаційний, компаративний економічний та управлінський аналіз, логіко-структурне моделювання, метод індивідуальних та колективних експертних оцінок. Дослідження закономірностей формування механізмів державного управління професійної компетентності кадрів сфери цивільного захисту здійснено за допомогою методів інституційного аналізу. Дослідження моделей узгодження безпекових інтересів держави базується на використанні методів ситуаційного аналізу. Розробка експертної системи оцінки та аналізу

розвитку системи та механізмів цивільного захисту проводилась за допомогою методів компаративного економічного та управлінського аналізу, логіко-структурного моделювання та індивідуальних і колективних експертних оцінок. Репрезентативність результатів підтверджено відповідними відомостями.

Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації та авторефераті, базується на науковій методології та застосуванні сучасних прийомів проведення досліджень. Зміст дисертаційної роботи відображає її основні положення відповідно до структурної побудови та логічної схеми викладення матеріалу. Дослідження охоплюють тривалий період часу та відповідають офіційним матеріалам статистики, державних органів управління та літературним джерелам. За темою дисертаційного дослідження було опубліковано 19 наукових праць, із них: 7 – наукові статті, опубліковані в фахових виданнях України; 5 – у міжнародних наукових періодичних виданнях з державного управління; – 7 тез у матеріалах всеукраїнських науково-практичних конференцій, у тому числі за міжнародною участю.

Наукові результати, теоретичні положення й висновки дослідження були одержані і досліджені в межах розробки держбюджетної наукової тематики, яке здійснюється у межах науково-дослідної роботи відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України за темою «Організація моніторингу ефективності чинного законодавства та прогнозування наслідків його застосування» (реєстраційний № 0104U006941).

Науково-теоретичні та науково-методичні положення дисертаційного дослідження знайшли впровадження в органах державного управління та місцевого самоврядування, у практиці викладання учбових курсів вищого учбового закладу.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації

Структура дисертаційної роботи продумана, логічна, матеріал викладено грамотно і послідовно. Висновки зроблено на основі ґрунтовного аналізу статистичного матеріалу і наукових джерел (список літератури містить 226 джерел). Загальний обсяг дисертації становить 234 сторінки, з них основного тексту – 209 сторінок і 3 додатків.

Заслугою дисертанта є те, що їм отримано нові науково обґрунтовані розробки в теорії державного управління які полягають в тому, що він:

вперше:

- обґрунтував власну позицію щодо саме публічного управління (державне та місцеве самоврядування) в сфері (системі) цивільного захисту національної економіки та визначає його стратегічні напрями розвитку за умов глибоких структурних і інституційних зрушень в Україні (Розділ 1);

- запропонував науково-методичні підходи щодо аналізу розвитку економіки цивільного захисту (економічний механізм в системі управління цивільним захистом), ролі держави в регулюванні структурних пропорцій в сучасному захисті та здійсненні національної цивільно-захисної політики (п.п. 2.2);

- довів необхідний генезис системи державного управління в сфері цивільного захисту людини та територій в національній економіці і формування внутрішньо-організаційних інститутів держави та узгодження всіх інтересів цивільного захисту для забезпечення реалізації державної політики в цьому напрямі (п.п. 2.1);

- обґрунтував заходи державної системи (політики) цивільного захисту населення та територій, зокрема професіоналізації управлінських кадрів в

означеній сфері та уніфікація (узгодження) державних механізмів забезпечення цивільного захисту (розділ 2);

- в процесі дослідження теоретичних і практичних засад механізмів державного управління формуванням професійної компетентності кадрів сфери цивільного захисту України дисертант вірно, на наш погляд, визначив, що подальше їх удосконалення та підвищення ефективності функціонування можливі лише за умов їх гармонійного поєднання в єдиному регулятивному процесі загального розвитку країни (пп. 3.2);

удосконалено:

- механізми та інструменти (державно-управлінського контролю за розвитком професійної компетентності кадрів державного управління в сфері цивільного захисту, що мають впроваджуватися шляхом прийняття дорожньої карти в сфері реалізації державної політики і підготовки управлінських кадрів для сфери цивільного захисту шляхом розробки та реалізації комплексного механізму державного управління (розділ 3);

- державні механізми сприяння взаємодії управлінських кадрів із громадськими об'єднаннями та на напрями підвищення рівня інформаційної культури на засадах формування концептуальної моделі інформаційно-аналітичного забезпечення в системі публічного управління цивільним захистом в Україні (пп. 3.2);

- існуючи методи оцінки та діагностики стану механізмів публічного управління (програмний метод, метод оцінювання, метод анкетування, діяльнісний метод), що дозволяють виявити: необхідність підвищення рівня професіоналізму з галузевих питань цивільно-охоронної сфери (пп. 1.3);

набули подальшого розвитку:

- теоретичні узагальнення положень різних наукових шкіл відносно диференціації особливостей підходів неокласичної і інституціональної теорії до аналізу проблем в сфері захисту та ролі держави в регулюванні структурних пропорцій і в проведенні політики ефективного цивільного захисту в державі (розділ 1);

- узагальнення міжнародного досвіду публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту країн світу, що дало змогу відслідкувати загальні тенденції і на цій основі обґрунтувати основні ймовірні сценарії розвитку України в напрямках збалансованого чи екстенсивного і депресивного розвитку (пп. 2.3).

Наукове та практичне значення одержаних результатів дослідження

Наукове значення дисертаційної роботи полягає в теоретичному обґрунтуванні принципів, методів і організаційних форм механізмів державного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України та їх подальша модернізація.

Практичне значення дисертації підтверджено їх впровадженням в органах державного управління, місцевого самоврядування та використанням її наукових результатів у практиці навчального процесу вищого навчального закладу, зокрема:

-Департаментом організації заходів цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій при підготовці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту» у контексті впровадження на території України новітніх напрямів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та при підготовці матеріалів XXI Всеукраїнської науково-

практичної конференції «Розвиток цивільного захисту в сучасних безпекових умовах, яка була проведена 08 жовтня 2019 року, (довідка від 06.07.2020 № 16 – 382/161-2);

-Українською Асоціацією районних та обласних рад «Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування» при підготовці матеріалів для обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» у контексті дослідження, впровадження на території України новітніх напрямів реформування системи публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту в Україні в 2019-2020 рр., також у матеріалах засідань асоціації за 2017-2020 рр. і в матеріалах щорічних міжнародних науково – практичних конференцій і наукових обговорень у контексті дослідження, (довідка від 03.07.2020 № С04-09/358);

-Інститутом державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту в навчальному процесі для проведення занять при викладанні дисциплін «Державна політика у сфері цивільного захисту», «Управління в умовах надзвичайних ситуацій», «Управління ризиками надзвичайних ситуацій» (заочна форма, спеціальність 281 “Публічне управління та адміністрування”, галузь знань 28 “Публічне управління та адміністрування”, другий (магістерський) рівень вищої освіти);

-на курсах підвищення кваліфікації керівного складу і фахівців, діяльність яких пов’язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту в рамках удосконалення використання в управлінській практиці дієвих механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту, (довідка від 01.07.2020 № 9401-236/94).

Загальні висновки та рекомендації

У дисертаційному дослідженні С.С. Павлова розкрито авторський підхід до вирішення важливого науково-практичного завдання щодо формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України на засадах функціонально-професійного підходу.

Виконана робота актуальна, містить наукову новизну та практичне значення. Основні наукові результати, отримані в процесі дослідження, науково обґрунтовані та мають високий рівень вірогідності. Зміст автореферату відтворює основні положення дисертації. Опубліковані наукові праці свідчать про певний науковий рівень пошукача та містять основні положення та висновки дисертаційної роботи. Дисертаційна робота відповідає паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. Зміст автореферату та основні положення дисертації є ідентичними.

Дисертаційна робота є завершеною працею, викладена науковим стилем, її оформлення відповідає вимогам МОН України.

Дисертаційне дослідження містить напрями, які потребують подальшого розвитку та впровадження при формуванні та реалізації концептуальної моделі інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських механізмів і інструментів цивільного захисту в системі публічного управління України та Стратегії формування професійної компетентності кадрів управління означеної сфери.

Доцільним є використання науково-методичних положень дослідження в роботі центральних органів державної влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Однак до роботи є наступні зауваження та побажання:

- було вже зазначено, що в дисертаційній роботі розвинене понятійний апарат формування цивільного захисту населення та територій як об'єкту публічного управління та адміністрування, професійної компетентності управлінських кадрів, зокрема, запропоновано показники ступеня загроз і ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та сформованості професійної компетентності в сфері цивільного захисту: професіоналізм; організованість; комунікативність; самостійність; професійна придатність; самоконтроль. (розділи 1 і 2). Однак, тема дослідження була б більш повно розкрити, якби автор визначив відношення та запропонував власне визначення категоріям: “розвиток цивільного захисту”, “загроза цивільній безпеці”, “цивільні ризики пандемії” та інші;

- автор в роботі вживає велику кількість термінів, які зустрічаються в тексті дисертації та притаманні стратегічному та оперативному менеджменту, економічній науці. Таке широке використання категорій потребує додаткового наукового тлумачення та можливо більш глибокої аргументації позиції автора щодо можливості та доцільності їх використання, зокрема в дисертації з державного управління (розділи 2 і 3);

- правове забезпечення сфери цивільного захисту України в системі публічного управління є важливим елементом становлення дієвої системи управління в державі. У дисертації розглянуто низку законодавчих нормативно-правових актів з напряму цивільного захисту населення та територій і управлінського напряму, регіональної та субрегіональної політик. Але, критичний аналіз цих документів і пропозиції щодо їх удосконалення має досить поверхневий характер, що знижує практичну цінність отриманих результатів. Потребує більш конкретного визначення оцінка правових основ цивільного захисту та пропозиції щодо їх удосконалення в частині певних прогалів (розділ 3);

- дисертаційна робота містить сучасний міжнародний досвід розв'язання проблем із забезпечення та уніфікації механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту та формування професійної компетентності управлінських кадрів (розділ 2 і 3). Але його викладання має фрагментарний та не систематизований характер. Більш вдалим була би структура положень дисертації з визначенням у окремому розділі цих питань. Необхідним також є визначення напрямів адаптації міжнародного досвіду до умов глибоких змін у системі цивільного захисту в Україні;

- стосовно тексту дисертаційної роботи та автореферату, то в останніх містяться технічні та граматичні помилки, що викликає необхідність вдосконалення редакційної роботи здобувача.

Проте, наведені зауваження відображають особисту точку зору опонента і не знижують загальної високої оцінки проведеного дослідження та наукової й практичної його цінності.

В цілому, дисертаційна робота Павлова Сергія Сергійовича на тему «Формування механізмів Публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект» є завершеним науковим дослідженням, що виконано самостійно та оформлено у відповідності до вимог п. 11 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань. Дисертація містить теоретичні та науково-методичні результати, вирішує важливу наукову задачу з дослідження процесу Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України на засадах функціонально-професійного аспекту, а її автор С.С. Павлов

заслугове присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління.

Офіційний опонент:

кандидат наук з державного управління,
заступник начальника відділу забезпечення
розслідування причин надзвичайних ситуацій

Управління
рятувальної
України

цивільного з
ОДН СЗ
забезпечення Оперативно-
служби

Підпис засвідчує:

О.Б. Іноземцевої



