

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНЯХ

(Аналітична записка і рекомендації за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Тернопіль, 27–28 жовтня 2011 року)

27–28 жовтня 2011 р. в Тернопільському національному економічному університеті в рамках Перших регіональних та муніципальних читань відбулася Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю “Інституціоналізація структурної політики на регіональному та муніципальному рівнях”.

Мета конференції – наукове забезпечення функціональної діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо питань управління структурними перетвореннями на регіональному та муніципальному рівнях.

Організаторами конференції виступили: Національне агентство України з питань державної служби, Тернопільський національний економічний університет, Вроцлавський економічний університет (Республіка Польща), Управління державної служби Голодержслужби України в Тернопільській області, Тернопільський регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

В роботі науково-практичної конференції взяли участь 160 учасників – службовці органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, науковці Вроцлавського економічного університету (м. Вроцлав, Республіка Польща), Західнопоморського технологічного університету (м. Щецін, Республіка Польща), Університету Марії Кюрі-Склодовської (м. Люблін, Республіка Польща), НАДУ при Президентіві України, Інституту регіональних досліджень НАН України (м. Львів), Національного інституту стратегічних досліджень (м. Київ), Інституту економіки та прогнозування НАН України (м. Донецьк), Інституту економіко-правових досліджень НАН України (м. Донецьк) та вищих навчальних закладів України, проректори з науково-педагогічної роботи ТНЕУ – д.е.н., професор А. І. Крисоватий, к.ф.-мат.н, доцент М. І. Шинкарик, професорсько-викладацький склад ТНЕУ, докторанти та аспіранти вищих навчальних закладів, слухачі магістратури за спеціальністю “Державна служба”.

Науково-практична конференція працювала в режимі пленарних засідань (27.10.2011 р.), засідань секцій та виїзного ознайомлення з практикою реалізації структурної політики на регіональному та муніципальному рівнях Тернопільської області (28.10.2011 р.).

Робота пленарних засідань концентрувалась у таких основних напрямках:

– перше пленарне засідання – теоретичні та концептуальні засади формування і реалізації структурної політики на регіональному та муніципальному рівнях (доповідачі – А. Ф. Мельник, д. е. н., професор, завідувач кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ; Т. Л. Желюк, к. е. н., доцент кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ; М. Обрембальський, доктор, депутат сеймику Дольношльонського

воєводства, ад'юнкт Вроцлавського економічного університету, м. Єленья Гура, Республіка Польща; А. І. Крисоватий, д. е. н., професор, завідувач кафедри податків і фіскальної політики ТНЕУ; У. Я. Садова, д. е. н., професор, завідувач відділу соціально-гуманітарного розвитку регіону Інституту регіональних досліджень НАН України, м. Львів.);

– друге пленарне засідання – механізми формування та реалізації структурної політики на регіональному й муніципальному рівнях у практиці (доповідачі – В. В. Гецько, начальник головного управління економіки Тернопільської обласної державної адміністрації; Л. О. Бицюра, заступник Тернопільського міського голови; І. Г. Ткачук, д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника; В. Г. Кирич, начальник Головного управління статистики Державної служби статистики України в Тернопільській області);

– третє пленарне засідання – співпраця вищих навчальних закладів та влади в питаннях підготовки магістерських робіт у сфері структурної політики (доповідачі – Г. Л. Монастирський, к. е. н., доцент кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ; А. Ю. Васіна, к. е. н., доцент кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ; О. П. Кириленко, д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів ТНЕУ).

Дискусії секційних засідань науково-практичної конференції охоплювали такі два напрями: 1) структура економіки регіону в множині її вимірів та державне управління; 2) інституціоналізація фінансового забезпечення розвитку регіонів.

За результатами обговорення під час науково-практичної конференції та поданими доповідями підготовлено аналітичну записку і рекомендації, які пропонуються для розгляду наукової громадськості.

1. Діагностування посилення залежності соціально-економічного розвитку територій від динаміки й спрямованості структурних змін вказує на необхідність об'єктивізації управління структурними перетвореннями на регіональному та муніципальному рівнях на основі удосконалення наукового забезпечення функціональної діяльності державних службовців місцевих органів виконавчої влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

2. Аналіз стану економіки регіонів України дав змогу учасникам конференції констатувати:

– наявність структурних дисбалансів за всіма вимірами структури регіональної економіки: секторальної, галузевої, технологічної, відтворювальної, територіальної, інституційної та зовнішньоекономічної. Рівень структурної незбалансованості економіки регіонів показують, перш за все, результати співставлення натурально-речового складу економічного потенціалу регіонів України з їхнім структурним внеском в соціально-економічні показники України. Ознаки структурної незбалансованості такі: певна монофункціональність економіки регіонів; технологічний консерватизм та асиметрія технологічного розвитку; нерівномірність концентрації виробничо-технологічного та трудового потенціалу тощо;

– сформованість тенденції поглиблення структурних деформацій в економіці регіонів, характерними рисами якої є: нерівномірна територіальна концентрація бізнесу, зростання підприємницької активності в "центрі" за рахунок периферії; поглиблення диспропорції між попитом і пропозицією робочої сили; поглиблення деформації відтворювальних пропорцій (зростання споживання сектору домогосподарств на фоні скорочення реальних доходів, зниження валового нагромадження); відсутність відчутних змін у розвитку депресивних регіонів тощо. Наслідком цього є загострення проблеми

фінансової забезпеченості регіонів та територіальних спільнот базового рівня, обмеженість можливості надання послуг на засадах принципу субсидіарності;

– недостатньо ефективний вплив рушійних сил ринку в напрямку удосконалення структури регіональної економіки, що вимагає формування і реалізації активної структурної політики регіонів за участю центральних та місцевих органів державної влади, яка має ґрунтуватись на належній методологічній базі. Де-факто структурна політика на регіональному та муніципальному рівнях є пасивною. Тобто створено рамкові умови переливу капіталу (інвестицій, людського). Залежно від норми прибутку відбувається перелив капіталу до галузей, що створюють продукцію підвищеного попиту, який перевищує пропозицію, аж до встановлення рівноваги на ринку. Фактично процеси відбуваються на принципах ринкового саморегулювання, однак капітал курсує між галузями, що дають значний прибуток (фінансові операції, операції з нерухомістю, сфера послуг, торгівля). Ці галузі представлені в економіці кожного регіону більш-менш рівномірно, натомість інші – не отримують належного обсягу ресурсів (винятком є п'ять-шість регіонів України, де сконцентровані виробництва металургійної, хімічної та деяких інших галузей, що формують експортний потенціал). В інших регіонах структура економіки залишається законсервованою, відбувається деіндустріалізація, що призводить до стагнації розвитку, відсутності економічного зростання, поступового вичерпання як внутрішніх можливостей регіонів, так і переваг на зовнішньому ринку, неможливості впровадження інновацій, вироблення ефективних механізмів перерозподілу ресурсів із традиційних до інноваційно- та наукомістких галузей.

3. Оцінка інституційного забезпечення реалізації структурної політики на регіональному й муніципальному рівнях дала змогу учасникам конференції констатувати, що попри напрацьовану в Україні певну методологічну базу формування структурної політики, зокрема розроблення програм структурної перебудови економіки на національному рівні, розроблення значної кількості стратегій, концепцій, основних засад (напрямів) реформування окремих сфер діяльності, стратегій розвитку регіонів, чіткого визначення програми структурної перебудови економіки певного регіону не було зроблено. В результаті цього з трьох можливих рівнів структурної трансформації економіки регіонів (структурної корекції, структурної перебудови і структурної революції) на практиці частково реалізувався перший.

Учасники конференції визначили такі бар'єри реалізації стратегії регіонального розвитку і структурних реформ, як: нестабільність і недосконалість законодавства щодо механізму управління бюджетними ресурсами регіонів, суперечливість його положень; недосконалість законодавчо закріплених податково-бюджетних повноважень; високий рівень зацентралізованості державного бюджету (на рівні 70–75 %), що призвело до неможливості фінансового забезпечення функцій місцевих органів влади; незначна частка бюджету розвитку в складі місцевих бюджетів; суттєва залежність місцевих бюджетів від державних трансфертів; висока (до 90%) дотаційність місцевих бюджетів та ін.

4. З метою удосконалення наукового забезпечення функціональної діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в питаннях управління структурними перетвореннями на регіональному та муніципальному рівнях учасники конференції рекомендують:

4.1. В напрямку удосконалення методологічного забезпечення управління структурними перетвореннями: 1) забезпечувати формування і реалізацію структурної політики регіонів на основі таких засадничих принципів: об'єктивізації структури економіки в

статичі і динаміці; адекватності структурних зрушень економічному потенціалу того чи іншого регіону; відповідності інституційного фактора завданням структурних перетворень; поєднання стратегій і програм структурної перебудови економіки задля отримання синергетичного ефекту; "принципу прориву", орієнтації на цілі (цільові структурні зміни); полікритеріальності при формуванні цілей і пріоритетів структурних реформ; міжсекторної взаємодії (влади, бізнесу, громади) в процесі формування і реалізації структурної політики; принципу взаємоузгодження напрямків структурних трансформацій та пріоритетів структурної корекції на макро- і мезорівнях; 2) закладати в основу формування структурної політики регіону результати кількісної і якісної оцінок потенціалу, як за його основними компонентами (природо-ресурсним, трудовим, виробничо-технологічним, інвестиційним, науково-технічним і т. д.), так і за інтегральними показниками (ВРП на одну особу, ВДВ на одну особу); 3) враховувати фактор інституційної пам'яті в процесі реалізації структурної політики регіону, що вимагає: ретельної оцінки наявності програм структурної перебудови, наявності стратегій; оцінки їхньої якості, сильних і слабких сторін, бар'єрів реалізації, ризиків; 4) при виробленні механізмів структурного реформування орієнтуватись на такі критерії оптимізації структури економіки регіонів – підвищення стандартів та якості життя населення до рівня країн ЄС; максимізація інтегрального показника економічної безпеки; максимізація інтегрального показника конкурентоспроможності регіону; мінімізація інтегрального показника ресурсоемності економіки регіону за її матеріальною складовою; скорочення розривів у рівнях економічного розвитку і бюджетних надходжень регіонів (територіально-адміністративних одиниць регіону); орієнтація на експорт структурних пріоритетів регіону; 5) для дослідження структури економіки в динаміці доцільним є використання таких результативних, в цьому відношенні методик, як методики розрахунку базових та ланцюгових індексів (коефіцієнтів) структурних зрушень як за інтегральним показником, так і за показниками, що характеризують окремі компоненти зміни галузевої, секторальної структури економіки регіону, відтворювальних пропорцій, коефіцієнтів зміни структури у певному часовому інтервалі, аналізу динаміки питомої ваги однойменних частин сукупності.

4.2. В напрямку удосконалення інституціоналізації формування структурної політики на регіональному рівні, передбачити:

4.2.1) створення умов для розвитку, що будується на використанні нових форм організації економічних видів діяльності і прогресивних організаційних змінах у забезпеченні всіх процесів суспільної життєдіяльності (побудова гнучких, динамічних, широко контактних і кооперуючи між собою структурних елементів системи управління; використання програмно-цільових і проектно-цільових структур управління; побудова мережних і кластерних форм організації соціально-економічних і виробничих систем; широке розповсюдження інноваційних асоціацій, альянсів, соціальних й економічних кластерів, корпорацій, холдингів та ін.);

4.2.2) створення регіональних кластерів. Це дасть змогу сконцентрувати обмежені фінансові ресурси, ефективно використати наявний місцевий ресурсний, людський, освітній потенціал для налагодження виробництва (надання послуг) відповідно до спеціалізації регіонів; створити на регіональному рівні на базі кластерів перспективні "точки зростання", "ареали економічного розвитку", що позитивно вплине на регіональну економіку та соціально-економічний розвиток України;

4.2.3) посилення ролі Агентств регіонального розвитку та оптимізацію їхньої мережі (у тому числі – шляхом укрупнення та об'єднання за принципом концентрації ресурсів на регіональному рівні та їхнього раціонального використання);

4.2.4) відновлення в Україні практики створення та функціонування територій пріоритетного розвитку. Відродження ідеї територій пріоритетного розвитку та прийняття окремого закону, у якому унормувалися би статус та інституційне супроводження функціонування цих територій, позитивно вплинуть на активізацію інвестиційної діяльності на регіональному рівні, сприятимуть комплексному вирішенню складних соціально-економічних завдань, що стоять перед регіонами;

4.2.5) створення з метою спрощення процедури відбору потенційними інвесторами інвестиційних проектів Єдиного електронного реєстру інвестиційних проектів регіону;

4.2.6) удосконалення інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку, в контексті чого доцільно: 1) розробити й ухвалити Закон України "Про території пріоритетного розвитку", в якому унормувати порядок визначення, правові й економічні основи статусу і функціонування території пріоритетного розвитку, провадження на цій території спеціального режиму інвестиційної діяльності з метою утворення "точок зростання" (конкретних інвестиційних проектів) та створення нових робочих місць; визначити в Законі загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності на таких територіях; 2) розробити проект Закону України "Про засади державної регіональної політики" як базового з питань регіонального розвитку. Унормувати у Законі сучасні інституційні інструменти підтримки регіонального розвитку, у тому числі: статус, права та повноваження Фонду регіонального розвитку та його регіональних філіалів; статус, права та повноваження Агентств регіонального розвитку, що діють на території України; положення про регіональні програми структурної перебудови (корекції) економіки регіонів; 3) доповнити Розділ VIII "Спеціальні режими господарювання" Господарського кодексу України окремою главою "Кластери"; 4) розробити Концепцію Національної стратегії формування та розвитку регіональних кластерів та проект Закону України "Про кластери" з чітким визначенням нормативних засад їхнього функціонування;

4.2.7) модернізація комунікативної та інформаційної підтримки інституційного забезпечення структурної політики на регіональному рівні шляхом: 1) забезпечення регулярного моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визначення депресивних територій; 2) створення методичної бази аналізу структури економіки регіону в статичній і динамічній; 3) розробки і підтримання функціонування спеціалізованого Інтернет-порталу, на якому б у вільному доступі містилась інформація про інвестиційну діяльність, інвестиційні проекти, запропоновані до реалізації у регіонах України; 4) розроблення та впровадження комплексу заходів іміджевого характеру з метою представлення України та її регіонів як територій, відкритих для системних інвестицій; забезпечення широкого інформаційного доступу потенційних інвесторів до інвестиційних проектів у пріоритетних для регіонів сферах соціально-економічного розвитку.

4.3. В напрямку удосконалення технологій реалізації регіональної та муніципальної структурної політики учасники конференції наголошують на доцільності:

1) модернізації аналітико-прогностичної діяльності на основі поєднання факторного та економетричного методів, які дадуть змогу простежувати вплив факторів розвитку на структурну впорядкованість економіки регіону, виявляти сегменти, які впливатимуть на збільшення частки стратегічних секторів у ВВП регіону, формувати аналітичну та прогностичну моделі міжгалузевого балансу, які окреслять динаміку структурних пропорцій розвитку регіону;

2) впровадження технологій стратегічного управління, зокрема стратегічного планування, зорієнтованих на врахування структурного фактора економіки;

3) налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів на засадах партнерства при визначенні пріоритетів та механізмів реалізації структурної корекції економіки регіону;

4) розширення джерел інвестиційних ресурсів для структурних перетворень в економіці регіону через створення недержавних пенсійних фондів, частина накопичень яких може спрямовуватись в інвестування регіональної економіки шляхом розміщення у цінні папери та інші фінансові інструменти;

5) застосування засад ситуаційного управління при формуванні механізмів структурної корекції економіки, що сприятиме їхній адаптації до специфіки умов економічного розвитку регіонів та територіальних громад;

6) передбачення у функціональних обов'язках державних службовців економічних служб функції моніторингу за трансформацією структури економіки, яка би передбачала розрахунки таких індикаторів як коефіцієнти структурних зрушень, ефективність структури економіки, структурного економічного ефекту;

7) вдосконалення функціональної діяльності та посилення міжфункціональної координації блоку органів незалежних регуляторів та кластеру органів у сфері фінансів, зорієнтованих на коригування структури економіки в контексті контролю діяльності монополістів, підтримки конкуренції на ринках, податкового стимулювання, спрямованого на спрямування інвестиційних потоків у пріоритетні сфери регіональної економіки, стимулювання інвестиційної діяльності, фінансового і кредитного стимулювання венчурного бізнесу, інфраструктурного та організаційного забезпечення інвестиційної діяльності (функціональної діяльності, спрямованої на розвиток фондового ринку, іпотеки, інвестиційних фондів, створення інституціональних інвесторів-банків довгострокового кредитування), стимулювання впровадження інвестиційних проектів (освоєння і впровадження елементів проектного менеджменту, сприяння в проведенні техніко-економічного обґрунтування проектів);

8) модернізації функцій, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, залученням бізнесу до розроблення програм структурної перебудови економіки регіону і їхньої реалізації в процесі формування стратегій та стратегічних планів, освоєнням і більш широкою імплементацією таких форм використання комунальної власності, як концесія, іпотека, застава, муніципальна позика;

9) активізації розвитку державно-приватного партнерства на основі освоєння державними службовцями функцій: визначення пріоритетів структурної політики, визначення замовлення за проектами, ефективного розподілу ризиків, визначення потреб у спільних інвестиційних ресурсах державного і приватного секторів, формування контрактів на послуги, контрактів на управління, лізингових угод, змішаних типів контрактів, стратегічного прогнозування діяльності в рамках концесії, механізму передачі об'єкта приватному сектору тощо;

10) удосконалення діагностування зовнішнього середовища регіону, а також змін, що відбуваються в окремих його сегментах і впливають на структуру економіки.

4.4. В напрямку удосконалення кадрового забезпечення структурних перетворень на регіональному і муніципальному рівнях конференція рекомендує:

1) підтримувати конкурентоспроможність державної служби за рахунок: формування професійних знань у питаннях структурної політики та механізмів її реалізації; забезпечення підзвітності та відповідальності перед суспільством у контексті

забезпечення структурних зрушень економіки відповідно до обраних пріоритетів; запровадження сучасних підходів в управлінні персоналом для реалізації нових напрямів функціональної діяльності, пов'язаної із структурними трансформаціями національної економіки, забезпечення європейських стандартів діяльності державних службовців України; підвищення інституційної спроможності державної служби в питаннях розробки та реалізації програм структурних корекцій економіки регіонів;

2) підвищувати професіоналізм державних службовців за рахунок активізації використання тренінгової складової у підвищенні їхньої кваліфікації в питаннях освоєння прогресивного інструментарію структурного регулювання економіки;

3) запровадити в рамках атестації державних службовців економічного блоку органів державного управління алгоритм компетентнісної оцінки рівня їх конкурентоспроможності на основі моделі компетентності посади, який би охоплював ключові, функціональні, специфічні компетентності в питаннях реалізації механізмів структурної політики і базувався на ідентифікації релевантних категорій та груп компетентностей для відповідної посади;

4) підтримувати належний рівень актуалізації та якісної реалізації тематики магістерських робіт слухачів магістратури за спеціальністю "Державна служба" в питаннях інституціоналізації структурної політики на регіональному і муніципальному рівнях, в контексті чого доцільно: рекомендувати органам державної влади та місцевого самоврядування при спрямуванні державних службовців на навчання за програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" враховувати відповідність вибору спеціалізації функціональній діяльності претендента в питаннях, пов'язаних з реалізацією структурної політики; залучати керівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до формування примірної тематики магістерських робіт в питаннях інституціоналізації структурної політики на регіональному та муніципальному рівнях;

5) адаптувати змістовне наповнення нормативної складової освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" та варіативних складових за окремими спеціалізаціями до сучасних вимог реалізації механізмів структурних перетворень через введення до блоку нормативних дисциплін, такої як "Модернізація функціональної діяльності органів влади в контексті реалізації структурних реформ", до блоку дисциплін варіативної складової – тренінгу "Діагностика структури економіки регіону";

6) передбачити обмін досвідом і стажування державних службовців та слухачів магістратури за спеціальністю "Державна служба" спеціалізації "Територіальне управління та місцеве самоврядування" в зарубіжних країнах;

7) запровадити практику підвищення кваліфікації державних службовців з питань структурного реформування в зарубіжних державах.

Рекомендації, напрацьовані за результатами конференції, направлені Верховній Раді України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України; Національному агентству України з питань державної служби, Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України, обласним і районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування.

При підготовці аналітичної записки використані матеріали: Мельник Алли (Тернопіль), Крисоватого Андрія (Тернопіль), Садової Уляни (Львів), Ткачук Ірини (Івано-Франківськ),

Кириленко Ольги (Тернопіль), Тарнавської Наталії (Тернопіль), Гецька Василя (Тернопіль), Кирича Володимира (Тернопіль), Бицюри Леоніда (Тернопіль), Луціва Богдана (Тернопіль), Козловського Сергія (Вінниця), Заболотного Олега (Вінниця), Денисенка Миколи (Київ), Бобровської Олени (Дніпропетровськ), Сірка Анатолія (Вінниця), Флейчук Марії (Львів), Мокія Олександра (Чернівці), Гуменюка Анатолія (Чернівці), Шашкевича Олександра (Тернопіль), Обрембальського Марека (Єленья Гура, Польща), Баль-Доманської Беати (Вроцлав, Польща), Штандо Анджея (Вроцлав, Польща), Зелінської Анетти (Вроцлав, Польща), Грабовської Моніки (Вроцлав, Польща), Вікторовського Кшиштофа (Щецін, Польща), Рашковського Анджея (Вроцлав, Польща), Лобоцького Юзефа (Люблін, Польща), Васіної Алли (Тернопіль), Дудкіної Олени (Тернопіль), Желюк Тетяни (Тернопіль), Монастирського Григорія (Тернопіль), Попович Тамари (Тернопіль), Апостолок Оксани (Тернопіль), Шевченко Ольги (Київ), Мельник Юлії (Тернопіль), Кривокульської Наталії (Тернопіль), Круп'як Лідії (Тернопіль), Котис Наталії (Тернопіль), Богача Юрія (Тернопіль), Лаврів Лілії (Тернопіль), Лози Романа (Тернопіль), Федоренка Анатолія (Київ), Жуковської Аліни (Тернопіль), Постнікова Володимира (Тернопіль), Підгайця Сергія (Вінниця), Полянської Алли (Івано-Франківськ), Августина Руслана (Тернопіль), Велещук Світлани (Тернопіль), Сидор Ірини (Тернопіль), Ткачук Наталії (Тернопіль), Лубкей Надії (Тернопіль), Чикало Інни (Тернопіль), Жданко Єлизавети (Донецьк), Чувікіної Наталії (Донецьк).

Укладачі:

Алла Мельник, д. е. н., професор, завідувач кафедри державного і муніципального управління, Тернопільський національний економічний університет;

Алла Васіна, к. е. н., доцент кафедри державного і муніципального управління Тернопільський національний економічний університет.