

О. Б. Пелех,
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,
Рівненський державний гуманітарний університет, м. Рівне
ORCID ID: 0000-0002-5657-6717

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.2.85

МОДЕЛЬ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА СТРУКТУРНО-ТЕМПОРАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

O. Pelekh,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor
of the of Management Department, Rivne State Humanitarian University

MODEL OF STRUCTURAL POLICY OF UKRAINE AND STRUCTURAL-TEMPOLOGICAL ANALYSIS

У статті побудовано узагальнену модель формування та реалізації структурної політики. Елементами моделі є загальні характеристики (властивості), система цілей, механізм реалізації політики, а також сукупність суб'єктів, які задіяні в процесі її реалізації. Своєрідним "двигуном" реалізації структурної політики є механізм її реалізації, представлений трьома видами забезпечення: інструментальним, науково-методичним і нормативно-правовим. Центральне місце в забезпеченні належить структурно-темпологічному аналізу та моніторингу структурних змін, що впливає з алгоритму здійснення структурної політики, запропонованого в роботі. Алгоритм представляє собою семикрокову процедуру, що повторюється на кожному етапі життєвого циклу структурної політики. Структурно-темпологічний аналіз і моніторинг складають зміст трьох заключних етапів алгоритму — періодично (щорічно) повторюваного моніторингу і аналізу здійснення політики, а також підсумкового аналізу, який підбиває підсумки поточного етапу політики і задає нові цілі для наступного етапу політики.

У роботі розкрито інституційні засади системи формування та реалізації структурної політики, у тому числі системи моніторингу та структурно-темпологічного аналізу.

In this article, a generalized model for the formulation and implementation of structural policies is provided. The elements of the model are the general characteristics (features), the system of goals, the mechanism of policy implementation, and the set of entities involved in the process of its implementation. A distinct "engine" of structural policy implementation is the mechanism of its implementation, represented by three types of provision: instrumental, scientific, methodological, legal and regulatory.

Instrumentation support is a financial, economic, informational, governmental, structural, legal, organizational, educational tools that are divided into instruments of direct and indirect action. Legal and regulatory support is a set of legal acts related to the restructuring of the economy, implementation of the principles of structural restructuring in the legal field of the state; national, sectoral and regional strategies for restructuring of the national economy, recommendations and international standards.

Scientific and methodological support for structural policy is a set of methods and means of planning and forecasting, modeling, systems of audit and regulation of policy implementation processes, evaluation of achievement of development goals and monitoring of the process of implementation of structural policy.

The main purpose of the implementation lies in the structural and tempological analysis and monitoring of structural changes, which follows from the structural policy implementation algorithm. The algorithm is a seven-step procedure that is repeated at each stage of the lifecycle of the structural policy. Structural and tempological analysis and monitoring are the content of the three final stages of the algorithm which is a periodically repeated monitoring and analysis of policy implementation, as well as an abstract of analysis that summarizes the current policy stage and sets new goals for the next policy phase.

The article describes the institutional foundations of the system of formulation and implementing of structural policy, including the system of monitoring and structural, tempological analysis.

Ключові слова: структурна політика, механізм структурної політики, структурно-темпологічний аналіз, моніторинг структурних змін.

Key words: structural policy, mechanism of structural policy, structural and tempological analysis, monitoring of structural changes.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Головною метою структурної політики держави є збалансування національної економіки таким чином, щоб досягнути динамічного, стабільного та безкризо-

вого розвитку з одночасним забезпеченням конкурентоздатності на світовому ринку. В умовах, у яких опинилася на сьогодні Україна, формування та реалізація адекватної структурної політики є актуальним завдан-

ням органів влади на національному та галузевому рівнях, науково-дослідних центрів, бізнес-структур, громадських організацій та населення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Чимало досліджень на тематику формування та реалізації структурної політики опубліковано багатьма науковцями. Зокрема, серед українських авторів це О. Алімов, Ю. Бажал, С. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Коломойцева, В. Кононенко, І. Лукінов, Л. Чернюк, І. Ястремський, Ж. Анпілогова, К. Баранов, В. Бодров, О. Кисельов, А. Кривак, О. Крихтін, В. Луцков, О. Мельниченко, А. Невесенко, Н. Попадинець, Л. Потривка, О. Рехтета, Т. Романова, Ю. Чайка. Кожен з них подає своє бачення щодо розуміння адекватної структурної політики.

Предметом дослідження є процес формування структурної політики України.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — запропонувати модель формування та реалізації структурної політики України та визначити у ній місце структурно-темпологічному аналізу.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У попередніх наших працях [1; 2] ми розглядали теоретичні аспекти структурної політики та намагалися сформувати цілі та напрямки структурної політики України на сучасному етапі. На основі цих досліджень ми побудували узагальнену модель формування та реалізації структурної політики адаптовану для умов України та представили її на рисунку 1.

Як бачимо на рисунку 1, державна структурна політика є складним утворенням, ідентифікувати яке можна, задаючи його загальні характеристики (властивості), систему цілей, механізм реалізації політики, а також сукупність суб'єктів, які задіяні в процесі її реалізації.

Загальна характеристика структурної політики дає опис політики з різних поглядів: 1) напрямку здійснення (галузева, інноваційна, промислова, інвестиційна, відтворювальна, регіональна, інституційна, екологічна, конкурентна, соціальна, зовнішньоекономічна політика); 2) способу реалізації (вертикальна — селективна / "жорстка", горизонтальна — функціональна / "м'яка", матрична — комплекс селективних і функціональних заходів); 3) форми реалізації структурної політики (пасивна та активна).

Здійснення цілеспрямованих структурних перетворень національної економіки повинно бути зорієнтоване на системне досягнення цілей соціально-економічного розвитку країни і регіонів. На етапі формування та вибору структурної політики планується система цілей структурної політики, які можна умовно поділити цілі подолання структурних дисбалансів та цілі перспективного розвитку.

Поруч з цілями не менш важливим є аспект, який стосується механізму реалізації структурної політики. Загалом дослідники розглядають механізм формування та реалізації структурної політики як складну багатоєрархічну систему, яка представляє собою ефективний засіб досягнення цілей структурних змін в економіці. На думку Т. Романової [3, с. 41], для забезпечення позитивних структурних зрушень і досягнення стійких економічних ефектів ця система має включати в себе елементи: принципи, які складають фундаментальну основу та створюють основні детермінанти формування й реалізації політики; систему функціональних напрямів, які формують вектори застосування інструментів структурної політики для забезпечення реалізації її функцій у регулюванні національної економіки; методи та напрями реалізації; інструменти реалізації; засоби формування; систему фінансового забезпечення; систему контролю.

На нашу думку, механізм реалізації політики, спрямованої на досягнення цілей структурного реформування, повинен включати принципи і методи реалізації, а також три види забезпечення структурної політики (інструментальне, науково-методичне та нормативно-правове), які є своєрідним "двигуном" реалізації ефективної структурної політики.

Інструментальне забезпечення — це сукупність різнопланових (фінансових, економічних, інформаційних, владних, структурних, правових, організаційних, освітніх та ін.) засобів, які за способом дії поділяють на інструменти прямої (субсидії, антимонопольне законодавство, адміністративні обмеження, стимулювання та мотивація, спецфонди для фінансування програм, державні цільові програми тощо) та непрямой (податкові та кредитні пільги, страхування і гарантування, кредитування, прискорена амортизація, фінансова підтримка, стимулювання експорту тощо) дії.

Нормативно-правове забезпечення представляє собою: сукупність нормативно-правових актів, пов'язаних з перебудовою економіки, впровадженням принципів структурної перебудови в правове поле держави; державні, секторальні та регіональні стратегії, що забезпечують перебудову національної економіки, а також рекомендації та міжнародні стандарти.

Реалізація стратегії структурної перебудови національної економіки та стратегій структурної перебудови економіки регіонів має базуватися на науково-методичних засадах. Ці засади представляють собою науково-методичне забезпечення структурної політики. До складу його ми відносимо: методи і засоби планування та прогнозування, економіко-математичне моделювання, системи аудиту і регулювання процесів здійснення політики, моделі і методики аналізу структури економіки, оцінювання досягнення цілей розвитку, стратегічний аналіз середовища структурування економіки, а також систему моніторингу за процесом реалізації структурної політики.

Враховуючи предмет нашого вивчення, зупинимося на двох останніх складниках науково-методичного забезпечення — структурно-темпологічному аналізі та моніторингу за здійсненням структурних змін, зокрема на особливостях їхнього здійснення в процесі реалізації структурної політики.

Структурно-темпологічний аналіз і моніторинг у процесі реалізації структурної політики. На рисунку 2 представлено алгоритм здійснення структурної політики. Цей алгоритм представляє собою семикрокову процедуру, яка повторюється на наступному етапі структурної політики. Етап політики визначається як деяка кількість років, необхідна для досягнення стратегічних цілей політики.

Перші три кроки алгоритму мають за мету сформувати цілком конкретні завдання для всіх суб'єктів політики на підставі структурних пріоритетів і диспропорцій, які є вихідним моментом для формування структурної політики. Етап 4 — це втілення цих завдань у життя.

Постійно (наприклад, один-два рази на рік) здійснюється моніторинг структурних змін, які мають місце в процесі реалізації політики на всіх рівнях економіки. Результати моніторингу зіставляються з відповідними індикативними значеннями в процесі наступного структурно-темпологічного аналізу. Все це служить основою для оперативного внесення змін у завдання політики у випадку, коли фактична траєкторія структурних змін відхиляється від запланованої. Відтепер поновлені завдання стають директивою до виконання для суб'єктів структурної політики. Таким є зміст етапів 5 і 6, які періодично повторюються в процесі виконання етапу 4.

На завершення поточного етапу структурної політики також проводиться структурно-темпологічний аналіз, який не лише підводить підсумки структурних змін за весь період, що охоплює цей етап, але й доклад-

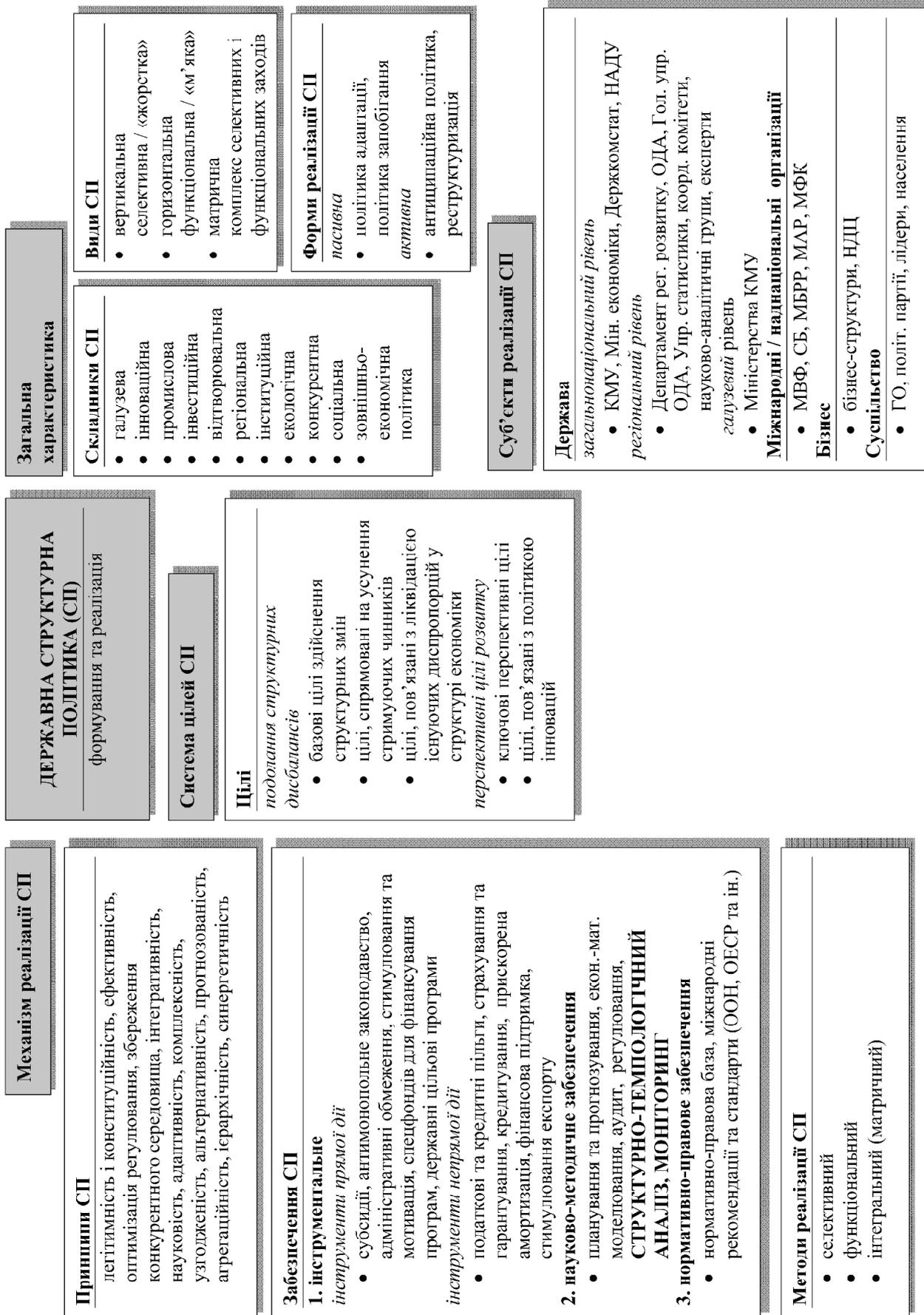


Рис. 1. Модель формування та реалізації структурної політики

Джерело: складено автором.

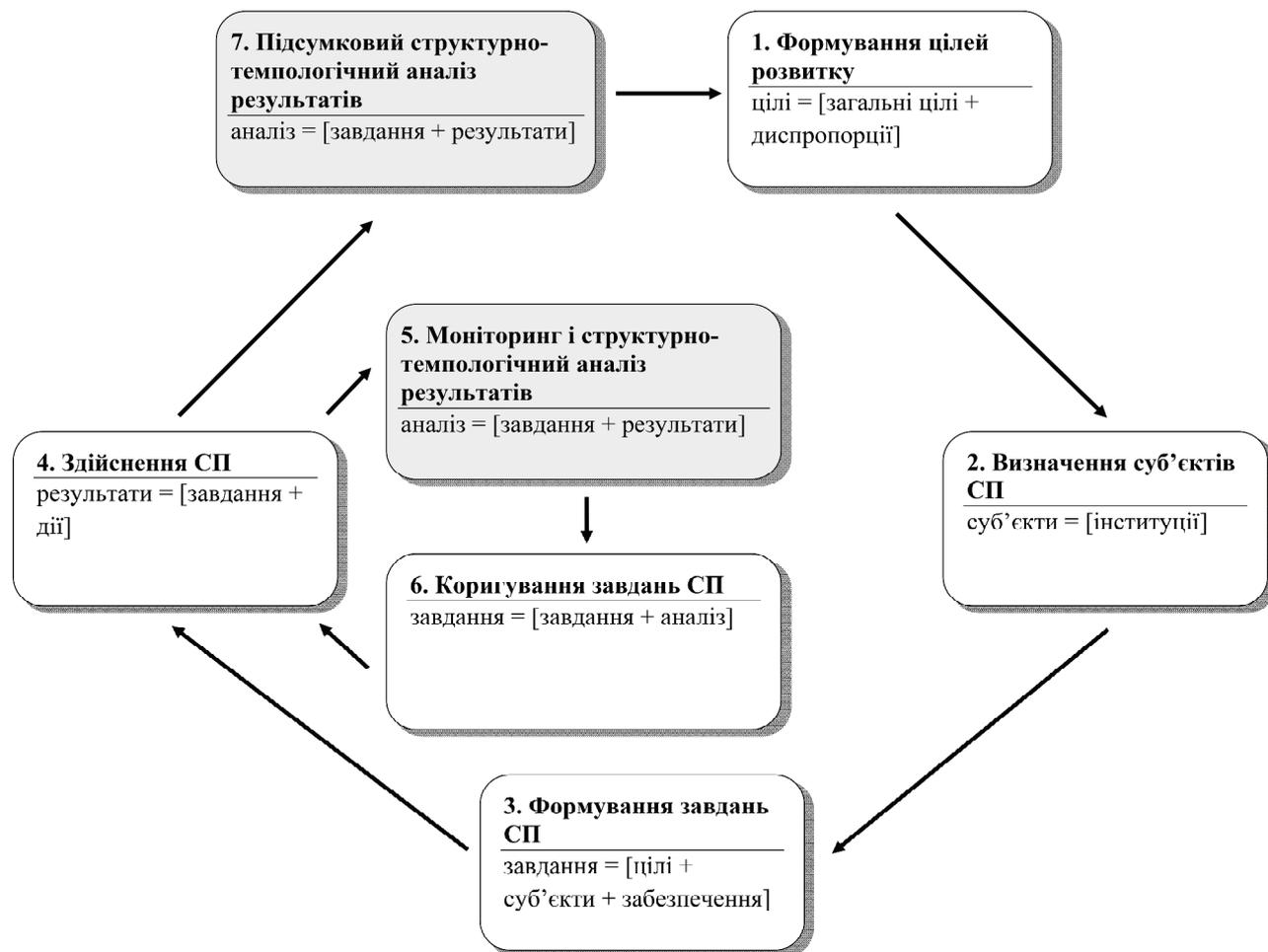


Рис. 2. Алгоритмічна схема здійснення структурної політики

Джерело: складено автором.

но аналізує процес структурних змін як такий. Отримані підсумки разом з цілями наступного етапу структурної політики служать вихідними даними для нового циклу реалізації структурної політики.

Згідно з нашим баченням, структурно-темпологічний аналіз є одним з основних елементів механізму реалізації політики структурних змін. Він має функціонувати в тісній взаємодії з інструментами реалізації та системою контролю. Йдеться про його застосування як на етапі початкового формування засад політики (визначення її цілей і застосовуваного інструментарію), так і в процесі здійснення. В останньому випадку це — кількісно-якісний моніторинг структурних змін, з наступним виявленням і коригуванням заходів політики в разі необхідності. Застосування структурного аналізу має належати до принципів механізму здійснення структурних змін разом поруч з такими важливими принципами, як дотримання механізмів ринкового регулювання змін і забезпечення інноваційно-технологічного розвитку в процесі структурних змін. Для формування та коригування структурної політики саме структурно-темпологічний аналіз виявляє дисбаланси / диспропорції в розвитку національної економіки.

Зупинимось на інституційних аспектах системи моніторингу та структурно-темпологічного аналізу. Вважаємо за необхідне:

1) у складі Департаменту регіонального розвитку Мінекономіки України створити окремий структурний підрозділ — відділ моніторингу та аналізу структурних змін (або запровадити вказані функції у функціональні обов'язки відділу середньо та довгострокового планування регіонального розвитку);

2) створити робочі групи для формування політики структурних змін і програм подолання структурних диспропорцій як колегіальні органи, до складу яких мають входити представники КМУ, Мінекономіки, Держкомстату України, а також органів місцевого самоврядування, на території яких мають реалізовуватися заходи зазначених програм;

3) розширити функції Головного управління економіки облдержадміністрацій, створивши в його складі відповідний відділ і поклавши на нього обов'язки здійснення структурної політики, зокрема моніторингу та структурного аналізу;

4) виступити з ініціативою створити робочі органи з питань впровадження структурної політики, до складу яких повинні увійти представники обласних державних адміністрацій, обласних рад, органів місцевого самоврядування, наукові експерти, представники громадськості;

5) створити та впровадити інформаційну систему моніторингу реалізації політики і програм структурних реформ на загальноукраїнському та регіональному рівнях;

6) запропонувати Національній академії державного управління (НАДУ) ввести курс з тематики структурної політики держави, моніторингу та аналізу структурних змін для зацікавлених слухачів.

З урахуванням зазначених пропозицій на загальнонаціональному рівні КМУ здійснює загальне керівництво процесом формування політики та контроль за виконанням політики та програм структурного розвитку (затвердження програм, внесення змін та доповнень, припинення виконання програм), формування загальних цілей структурного розвитку. Міністерство економіки України займається розробкою методології фор-

мування політики і програм структурних змін, аналізує проекти програм з метою визначення необхідних для їхньої реалізації ресурсів, погоджує пропозиції щодо внесення змін до політики і програм, здійснює моніторинг та аналіз структурних змін в Україні, спільно з іншими органами влади оцінює досягнуті результати. Державний комітет статистики займається збором, узагальненням й аналізом про структурні зміни на національному і регіональному рівні, розробкою методології і системи показників національної та регіональної статистики для отримання інформації про структурні зміни, тенденції змін і закономірності їхнього розвитку на рівні держави і регіонів. Національна академія державного управління займається підготовкою кадрів (державних службовців, професійних аналітиків), компетентних у питаннях методики структурно-темпологічного аналізу змін, реалізації політики структурних змін та відповідних програм структурного розвитку.

На регіональному рівні Департамент регіонального розвитку проводить моніторинг й аналіз роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації структурної політики на регіональному рівні. Відповідні підрозділи Департаменту аналізують тенденції структурного розвитку регіонів, щорічно готують моніторинги й аналітичні довідки з питань структурного розвитку регіонів, координують процес визначення цільових показників реалізації програм структурного розвитку, здійснюють керівництво процесом моніторингу реалізації державної політики структурних змін, програм подолання дисбалансів, розробляють форми звітності щодо результатів реалізації політики структурних змін, аналізують звіти про результати моніторингу, виявляють і аналізують причини відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм, надають звіти про моніторинг структурних змін у відповідні управління та департаменти Міністерства економіки, іншим органам влади. Аналогічні до перелічених функцій, але на рівні областей, виконують підрозділи обласних державних адміністрацій, у тому числі Головні управління економіки ОДА, управління статистик по регіонах. До вирішення проблемних і специфічних питань долучаються незалежні координаційні комітети і робочі науково-аналітичні групи, окремі експерти, громадськість, а також міжнародні експерти та організації.

ВИСНОВКИ

Структурна політика має забезпечити позитивні системні зміни та зрушення шляхом державного регулювання характеру, напрямів і темпів структурних пропорцій в економіці. Основні цілі структурної політики — цілі подолання структурних дисбалансів і перспективні цілі розвитку. Головним результатом реалізації державної структурної політики має бути реформування економічної системи, яке впливає на основні макроекономічні пропорції та структурні зв'язки і формує структурні взаємодії національної економічної системи із системою світового господарства.

Побудовано узагальнену модель формування та реалізації структурної політики, елементами якої є загальні характеристики (властивості) політики, система цілей, механізм реалізації політики, а також сукупність суб'єктів, які задіяні в процесі її реалізації. "Двигуном" реалізації структурної політики є механізм її реалізації, представлений трьома видами забезпечення: інструментальним, науково-методичним і нормативно-правовим. Центральне місце в ньому належить структурно-темпологічному аналізу та моніторингу структурних змін, що впливає з алгоритму здійснення структурної політики. Для формування та коригування структурної політики саме структурно-темпологічний аналіз виявляє дисбаланси/ диспропорції в розвитку національної економіки.

Література:

1. Пелех О.Б. Сутність, концептуальні засади й особливості структурної політики. Проблеми економіки. 2018. № 2. С. 121—127.

2. Пелех О.Б. Завдання структурної політики України на сучасному етапі розвитку. Агросвіт. 2019. № 23. С. 62—72.

3. Романова Т.В. Механізм формування структурної політики в умовах інтеграційних процесів. Економіка і регіон. 2016. № 5. С. 38—42.

References:

1. Pelekh, O. B. (2018), "Essence, Conceptual Principles, and Features of Structural Policy", *Problemy ekonomiky*, vol. 2, pp. 121—127.

2. Pelekh, O. B. (2019), "Tasks for structural policy of Ukraine at the current stage of development", *Agrosvit*, vol. 23, pp. 62—72.

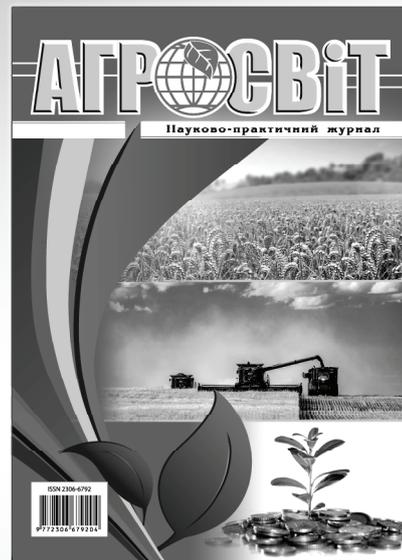
3. Romanova, T. V. (2016), "Formation Mechanism of Structural Policy in the Conditions of Integration Processes", *Ekonomika i rehion*, vol. 5, pp. 38—42.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2020 р.

АГРОСВІТ

www.agrosvit.info

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292