

Голові спеціалізованої вченої ради
К 41.863.01 Одеського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного
управління при Президентові
України, доктору політичних наук,
професору
М.М.Іжі

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора наук з державного управління,
доцента ДЕГТЯРЬОВОЇ ІІ ОЛЕКСАНДРІВНИ
на дисертацію ДУКОВА ДМИТРА ФЕДОРОВИЧА
за темою «Напрями удосконалення механізмів державного управління
інвестиціями в регіональний розвиток», подану до захисту
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність теми дослідження. Важливою складовою державної стратегії регіональної політики України на період до 2020 року, що спрямована на зменшення диференціації регіонів за рівнем економічного розвитку, реформування системи державного управління регіональним розвитком та підвищення конкурентоспроможності регіонів, є створення сприятливого інституційного середовища для залучення інвестицій та підвищення ефективності їх використання. Зазначені питання є особливо актуальними в контексті негативних тенденцій, які простежуються в Україні протягом усього періоду незалежності – збільшення питомої ваги депресивних регіонів з 24 % до 60 %, зменшення валового регіонального продукту на душу населення (менше 70 % від рівня 1991 р.), погіршення інвестиційної привабливості регіонів на фоні зростаючої конкурентоспроможності зарубіжних регіонів.

Інвестиційні інструменти реалізації державної стратегії регіональної політики України на період до 2020 року (угоди щодо регіонального розвитку, державні програми подолання депресивності окремих територій, державні програми розвитку транскордонного співробітництва, державні цільові програми розвитку окремих галузей і територій та ін.) ще не складають дієвий державний механізм регіональної інвестиційної політики. Одночасно й існуючі наукові підходи не забезпечують належної основи для вироблення ефективної інвестиційної політики в сучасних умовах. Наразі необхідне формування нового механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток України, який б забезпечив поєднання в єдину систему існуючі інвестиційні механізми регіонального розвитку, забезпечив би узгодженість інвестиційних

цілей державної і регіональних стратегій розвитку, передбачав би впровадження європейських підходів (є актуальними для України в умовах асоціації з ЄС), а також сприяв би більш ефективному використанню наявних фінансових та організаційних ресурсів.

Так, виникла об'єктивна необхідність подальшого поглиблення наукових досліджень із проблематики удосконалення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. Це підтверджує актуальність обраної здобувачем теми, її мету, завдання та структуру.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. В основу дослідження покладені теоретичні положення і практичні розробки, що є частиною науково-дослідних робіт Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Реформування публічного управління шляхом забезпечення децентралізації, субсидіарності та самодостатності» (номер держреєстрації 0116U005139), у рамках якої автором розроблено пропозиції щодо критеріїв визначення депресивних територій та розмежування сфер застосування механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток; а також Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України за темою: «Вплив інвестиційно-інноваційної складової на забезпечення соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я» (номер держреєстрації 0114U004455), де автором надано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення механізмів та інструментів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та розроблено методичні засади оцінювання регіональних цільових програм в Україні.

Обґрунтованість наукових положень, висновків, пропозицій та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є належно обґрунтованими, що забезпечено завдяки:

- опрацюванню значної кількості джерел інформації (список використаних джерел налічує 212 одиниць);
- використанню фундаментальних положень теорії і методології державного управління, у тому числі щодо формування державних механізмів управління;
- Вдалому визначенню методів дослідження: семантичного аналізу, синтезу, систематизації, історичного та порівняльного аналізу, формалізації, моделювання, експертних оцінок та ін.;
- логічно вибудованій концепції дослідження, що охоплює найважливіші складові інвестиційного процесу.

Для досягнення мети дослідження автором було поставлено та вирішено низку завдань, до головних з яких слід віднести такі: здійснити аналіз

понять «механізм державного управління» та «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток», розкрити суть та змістовне наповнення; дослідити структуру та складові механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, визначити методичний підхід до його формування; систематизувати класифікації механізмів державного управління та запропонувати концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток; проаналізувати засади нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в контексті європейського вибору України; проаналізувати зарубіжний досвід оцінювання бюджетних програм та стан вітчизняної системи оцінювання регіональних цільових програм; запропонувати шляхи удосконалення системи оцінювання регіональних цільових програм.

Як результат, наукові положення, висновки та рекомендації, що представлені в дисертації, є належно обґрунтованими.

Загалом аналіз дисертаційної роботи, розроблених і представлених у ній наукових положень і рекомендацій, опублікованих праць та автореферату дозволяє зробити висновок про відповідність ступеня їх обґрунтованості встановленим вимогам.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів підтверджується використанням широкого кола першоджерел, матеріалів офіційної статистики України макроекономічного та регіонального рівнів, апробацією отриманих результатів, у тому числі на науково-практичних конференціях.

Аналіз дисертаційної роботи, публікацій та автореферату Д.Ф. Дукова дозволив погодитися із запропонованими науковими результатами. Зокрема здобувачем:

1. Обґрунтовано підхід до формування комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, основними складовими якого є: 1) принципи – цілеспрямованості, субсидіарності, результативності, взаємодоповнення, відсутності дублювання функцій, відповідності пріоритетам державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, інноваційності, урахування зарубіжного та вітчизняного досвіду, поєднання внутрішнього та незалежного зовнішнього оцінювання, врахування впливу зовнішнього інституціонального середовища і процесів децентралізації влади та ін.; 2) угоди щодо регіонального розвитку як рамкові правові інструменти для державної інвестиційної політики; 3) правові, організаційні, інформаційні та інші інструменти й заходи, які забезпечують інвестиційний процес у рамках укладеної угоди регіонального розвитку (с. 75-87).

Таке бачення комплексного механізму може бути використано при розробленні стратегічних та програмних документів регіонального розвитку,

комплексу заходів щодо покращення інвестиційної привабливості регіонів, планування взаємодії для залучення інвестицій в регіональний розвиток.

2. Удосконалено методичний підхід до оцінювання регіональних цільових програм, який передбачає здійснення їх оцінювання на дворівневій основі: на нижньому рівні окремих заходів програми на основі результативних показників; на верхньому рівні – інтегральну оцінку на основі експертних оцінок базових (ключових) показників; цей підхід сприятиме спрямуванню зусиль не на другорядні, а на головні результати інвестиційної діяльності (с. 190-194).

Перевагою запропонованого методичного підходу є можливість здійснення інтегральної оцінки програм, зокрема завдяки їх ранжування, порівняння незалежно від виду діяльності, де вони здійснюються, поетапного оцінювання програм починаючи з їх формування і до їх завершення. Запропонована методика оцінювання регіональних цільових програм може бути використана в якості інструмента для внесення змін в програми, прийняття рішень про їх припинення, а також рішень про оптимізацію використання бюджетних коштів, шляхом їх перерозподілу між програмами.

3. Запропоновано спосіб побудови механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, який на відміну від традиційного для України переважаючого субординаційного способу, характеризується посиленням реординаційно-координаційних відносин усіх суб'єктів інвестиційного процесу й передбачає визначення уповноваженими органами функцій та інтересів публічних і приватних суб'єктів інвестування, узгодження спільних та інституційних цілей та завдань, обсягів інвестицій, умов інвестування в рамках стратегій та програм регіонального розвитку й подальшу формалізацію узгоджених дій та ресурсного забезпечення у планах реалізації цих програм і стратегій (с. 57-59).

Зазначений підхід узгоджується з принципами Європейської хартії багаторівневого врядування, а також відповідає сучасним вимогам узгоджених дій в умовах мережевої конкуренції.

4. Розвинуто понятійно-термінологічний апарат науки «Державне управління», зокрема запропоновано визначення понять: «механізм державного управління» шляхом структурування існуючих його дефініцій (виділення родового поняття та істотних ознак), подальшого формування узагальнених родового поняття та істотних ознак та наступного синтезу узагальненого визначення (с. 31-40).

Таке визначення, по-перше, відображає комплексне бачення цього явища на відміну від тих, що висвітлюють лише окремі його аспекти, і, по-друге, може слугувати основою для визначення понять, що є видом (підкласом) поняття «механізм державного управління».

При цьому в дисертації досить методологічно вдало визначаються базові поняття, чому слугувало як використання і синтез існуючих понять, так і власна

розвідка щодо сутності термінів як складових досліджуваних понять (підрозділ 1.1).

5. Шляхом виокремлення видових понять «інвестиції», «регіональний розвиток», співставлення їх сутності із запропонованим визначенням поняття «механізм державного управління», обґрунтовано, що під «механізмом державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» розуміється штучно створена система, що складається з суб'єктів управління (органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою), які за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів забезпечує інвестування бюджетних коштів задля досягнення цілей розвитку регіонів (с. 40-44).

Така система утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем (податкова, грошово-кредитна, антимонопольна та інші системи), від стану якого залежить її ефективність.

6. Розвинуто засади нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток у частині: розмежування рівнів та сфер застосування його інструментів на основі принципу субсидіарності; формування системи критеріїв виділення депресивних регіонів та субрегіонів; визначення обсягів фінансування угод щодо регіонального розвитку; розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами, а також між депресивними регіонами; уточнення мети регіональної політики України в контексті європейського вибору; диференціації норм співфінансування з місцевих бюджетів програм і проектів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку (с. 99, 195, 111, 114, 116, 121, 138, 141).

Даний підхід дозволив сформулювати низку законодавчих пропозицій здобувача в рамках даного дослідження.

7. Запропоновано класифікацію механізмів державного управління, яка на відміну від існуючих є трьох аспектною та побудована на основі таких ознак: функціональне призначення, рівень впливу, характер впливу, що забезпечує базове уявлення про державні інвестиції та особливості їх здійснення (с. 73-75).

Ця класифікація забезпечує комплексне бачення цих механізмів та систематизацію їх видів (підкласів). В рамках цієї класифікації механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток є видом (підкласом) регіональних економічних механізмів прямого впливу.

Отже, наведені положення новизни свідчать, що дисертація містить значну кількість нових наукових результатів, які розвивають теоретико-методологічні основи публічного управління у сфері інвестицій та розкривають специфіку відповідних механізмів.

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях. Основні наукові та практичні результати дисертаційної роботи обговорювалися на науково-практичних конференціях й достатньо повно представлені в 22 наукових працях (7,8 друк. арк., особисто автору належить 6,5 друк. арк.). З них: 1 монографія (колективна), 11 статей у наукових журналах та збірниках наукових праць (у т. ч. 7 статей – у наукових фахових виданнях, 2 статі – у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз, 2 – в інших виданнях), 10 тез – у матеріалах науково-практичних конференцій.

Обсяг друкованих робіт та їх кількість відповідають вимогам до публікації основного змісту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук.

Автореферат містить відомості про зміст дисертації, ступінь новизни розробок, теоретичне та практичне значення отриманих результатів. Матеріал автореферату та дисертації викладено чітко, послідовно, літературною мовою. Ілюстративний матеріал допомагає зрозуміти й оцінити основні ідеї роботи.

Наукові положення, висновки і рекомендації, представлені в авторефераті, належним чином розкриті і відповідають змісту дисертації.

Наукове та практичне значення дисертаційної роботи. Наукова цінність роботи загалом полягає в обґрунтуванні підходів до удосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та розробленні практичних пропозицій, які в сукупності можуть сприяти підвищенню ефективності державної інвестиційної політики.

Одержані наукові результати розвивають теоретичні й методологічні положення щодо формування механізмів управління регіональним розвитком й понятійно-термінологічний апарат науки "Державне управління".

Зокрема підхід до формування комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток (с. 23) має практичну цінність, адже він охоплює важливі методологічні складові та дозволяє більш системно формувати державну інвестиційну політику.

На нашу думку, запропонований методичний підхід до оцінювання регіональних цільових програм (с.24) за умови його використання може суттєво покращити якість цих програм.

Також практично орієнтованими є положення про формування системи критеріїв виділення депресивних регіонів та субрегіонів, визначення обсягів фінансування угод щодо регіонального розвитку, розподіл коштів між депресивними та іншими регіонами, а також між депресивними регіонами; уточнення мети регіональної політики України в контексті європейського вибору та ін. (с.25).

Про практичну цінність дисертації свідчить те, що її положення були використані в роботі: Верховної ради України при підготовці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної

регіональної політики в контексті європейського вибору України»; Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України при проведенні наукових досліджень з питань оцінки впливу інвестиційно-інноваційної складової на забезпечення соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я; Управління підвищення кваліфікації кадрів Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України при проведенні семінарів та круглих столів з питань інноваційно-інвестиційної діяльності та бюджетного процесу; Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України при підготовці лекцій, методичних та практичних матеріалів з дисципліни «Внутрішній ринок Європейського Союзу та міжнародна економічна інтеграція».

Наукові положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження можуть бути використані як підґрунтя для подальших наукових розробок, спрямованих на удосконалення організаційного та законодавчого забезпечення підвищення ефективності системи механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

Крім того, результати дослідження можуть бути використаними у процесі розробки навчальних курсів з питань регіонального розвитку та європейської інтеграції.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам. Кандидатська дисертація Д.Ф. Дукова є самостійним і завершеним дослідженням, яке має наукову та практичну цінність.

За структурою, обсягом і оформленням дисертація відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. та Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків і офіційних документів про впровадження результатів дослідження. Обсяг основного змісту дисертаційної роботи складає 189 сторінок машинописного тексту. Дисертація містить 24 таблиці та 15 рисунків. Перелік використаних джерел складається з 212 найменувань.

Архітектоніка дисертації має структурний характер, що дозволило охопити ключові чинники державного інвестування в регіональний розвиток.

В авторефераті відображено основні положення дисертації.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління, зокрема таким його напрямом:

- теоретико-методологічні засади розроблення та функціонування механізмів державного управління: категорії, закономірності, принципи, методи, концепції, моделі, системи, класифікація;
- організаційний, правовий, ресурсний та інші види механізмів

державного управління;

– формування та реалізація державної політики у сферах державного, регіонального і галузевого управління та інших сферах суспільного життя;

– цільові, функціональні, організаційні й інші складові механізмів державного управління на центральному, регіональному галузевому рівнях, у різних сферах суспільного життя.

Дискусійні положення дисертації та зауваження щодо її змісту:

1. Одним із перших результатів дисертаційного дослідження є авторська схема узагальненої структури механізму державного управління (с. 58). При цьому у схемі пропонуються лінійні зв'язки лише між її окремими елементами (функціями, суб'єктами, цілями, методами та ін.), тоді як було б логічніше представити їх мережевий взаємозв'язок, адже насправді всі вони є взаємозалежними.
2. Виходячи з аналізу нормативно-правової бази, в роботі побудовано удосконалений варіант організаційно-функціональної структури механізму підготовки угоди щодо регіонального розвитку, що дозволяє скоротити строк її підготовки майже вдвічі (с. 67). Доцільно було б цей важливий результат відобразити у вигляді нормативно-правових пропозицій, а саме для внесення змін у Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди (постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751).
3. Викликає певні сумніви можливість використання критерію депресивних субрегіонів на основі показників середньої заробітної плати та середнього рівня зареєстрованого безробіття в умовах, коли значна частина економіки України знаходиться у «тіні» (с. 120, 121). Також автору слід було б навести більше аргументів щодо запровадження критерію депресивності регіонів в Україні на рівні 65 % від середнього рівня валового регіонального продукту на одну особу (с. 104, 105).
4. Дискусійною є пропозиція здобувача щодо вилучення зі ст. 241 Бюджетного кодексу України норми про те, що програми і проекти, які реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків (с. 139). Посилаючись лише на різні фінансові можливості органів місцевого самоврядування, автором не врахована різна їх спроможність реалізувати проекти, а також інтегративний потенціал даного підходу. Так, співфінансування проектів з бюджетів різних рівнів є апробованим у світі підходом та однією з умов становлення багаторівневого врядування в державі, яке, у свою чергу, є важливим для сталого розвитку і загального добробуту.
5. Підрозділ 2.3 присвячений проблемам законодавчого забезпечення функціонування Державного фонду регіонального розвитку, проте доцільно було б проаналізувати відповідні організаційні аспекти,

оскільки наразі головна проблема полягає не стільки у правовому забезпеченні, як в ефективності використання бюджетних коштів.

6. Запропонована методика оцінювання регіональних цільових програм була апробована при оцінюванні програм Одеської області на етапі прийняття. Було б доцільно здійснити оцінку цих програм після їх завершення та порівняти з результатами оцінки на етапі їх прийняття (с. 201-204).

Разом із тим, вказані зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дисертаційного дослідження.

Загальний висновок. Дисертація Дмитра Федоровича Дукова є завершеним науковим дослідженням, в якому запропоновано новий підхід до вирішення наукового завдання в галузі державного управління щодо вдосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, що забезпечує підвищення ефективності державної інвестиційної політики в Україні.

Зміст дисертації відповідає паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління.

За рівнем обґрунтованості і достовірності одержаних результатів, їх теоретичною і практичною значущістю, дисертація на тему «Напрями удосконалення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» відповідає вимогам пп. 9, 11, 13, 14 «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Дмитро Федорович Дуков заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент –
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президенті України,
д.держ.упр., доцент



І.О.Дегтярьова

Т.в.о президента
Національної академії державного управління
при Президенті України,
д.держ.упр., доцент



А.П.Савков