

УДК 354:65.014.1.477

О. М. Кондрашов,
д. держ. упр., Академія муніципального управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОМИСЛОВО-ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Запропоновано механізм реалізації промислово-інноваційної політики органами центральної влади і місцевого самоврядування. Визначено пропозиції щодо реформування державної промислової політики.

The mechanism of realization of industrially-innovative policy is offered by the organs of central power

Ключові слова: державне регулювання, інновації, конкурентоспроможність, місцеве самоврядування, промислова політика, реформування.

ВСТУП

Із накопиченого практичного зарубіжного досвіду регулювання економічних процесів необхідно використовувати позитивні знання з врахуванням української специфіки та "несхожості" регіонів України. Виробничі підприємства, що представляють на сьогодні промисловість, не можуть самостійно без підтримки держави вирішувати проблеми функціонування та розвитку, поліпшувати конкурентоспроможність. Застосування прийомів та методів державного регулювання повинно здійснюватись різними організаційними структурами, які в сукупності сприяли б реалізації державної регіональної промислово-інноваційної політики.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми формування та реалізації державної промислової політики в літературі опрацьовано досить широко (у працях В. Александрової, Ю. Бажала, А. Гальчинського, В. Геєця, Ю. Гончарова, С. Єрохіна, Л. Кузнєцової, В. Ландика, О. Михайленко, А. Никифорова, В. Новицького, М. Пашути, В. Семиноженка, Л. Яковенко, М. Якубовського та інших); проблеми регіональної промислової політики досліджено у працях О. Амоші, Б. Буркинського, З. Варналія, З. Герасимчук, М. Долішнього, В. Захарченка, С. Ішук, Ю. Орловської, С. Соколенка, Є. Степаненка, Д. Стеценка, М. Чумаченка та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— запропонувати механізм реалізації промислово-інноваційної політики органами центральної влади і місцевого самоврядування;

— визначити пропозиції щодо реформування державної промислової політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Формування та реалізацію промислової політики України здійснюють державні органи центральної та місцевої влади: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Верховна Рада України має дещо схожі функції, але в межах своєї компетенції: правове регулювання економічних відносин у промисловості, формування стратегії й тактики промислової політики як складової соціально-економічної політики держави, проведення кадрової політики, парламентський контроль. Кабінет Міністрів України виступає як виконавець основних завдань промислової політики і виконує низку функцій у межах своєї компетенції. Головним органом у системі виконавчої влади, який формує і реалізує єдину державну промислову політику, виступає Міністерство економіки України. На нього покладено функції координації діяльності інших центральних та місцевих органів

виконавчої влади у цій сфері. Основні завдання Міністерства — розроблення стратегії і механізмів реалізації структурної, інвестиційної, науково-технічної та інноваційної політики в промисловості. Кабінетом Міністрів України спрямовується і координується також діяльність Міністерства промислової політики, яке вносить пропозиції щодо формування державної промислової політики у галузях машинобудування, військово-промислового комплексу, металургійної, хімічної, легкої, деревообробної промисловості тощо.

В умовах ринку залишається вкрай важливою функція регіонального управління з боку держави, що полягає в: 1) організації та здійсненні стратегічного планування; 2) розробці та реалізації заходів державної регіональної політики; 3) методичному забезпеченні регіонального управління і місцевого самоврядування; 4) розвитку міжрегіональної кооперації, обміну та ін. [1, с. 53] У свою чергу, ефективність регіонального управління потребує впорядкування і поглиблення нормативно-правової бази, удосконалення адміністративно-територіального устрою, функціональної структуризації місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування в змозі відігравати суттєву роль у подоланні бар'єрів у взаємодії між підприємствами — перш за все тому, що, маючи можливість отримувати об'єктивну інформацію про промисловий, науково-технічний, інноваційний та ін. потенціал підприємств, вони здатні налагоджувати регулярне спілкування їхнього менеджменту в сенсі обмірковування проектних варіантів співпраці. Крім цього, місцева влада постійно контактує з державними структурами вищого рівня, отримуючи інформацію, необхідну для проектування міжрегіональних виробничих зв'язків [4, с. 99].

Співпраця промислових підприємств, розташованих в регіоні, ефективна з різних точок зору. По-перше, стратегічно важливі підприємства, приєднуючись до реалізації регіональних соціально-економічних програм та пріоритетних інвестиційних проектів регіонального значення, здатні суттєво підвищувати управління їх реалізацією і зменшувати відповідні ризики для місцевого бюджету. По-друге, такі підприємства можуть більш ефективно та гарантовано виконувати регіональні замовлення. По-третє, серйозно зменшуються транспортні витрати підприємств, а отже, збільшується рівень їх рентабельності. По-четверте, промислова інтеграція підприємств і організацій регіону може поліпшити ситуацію з виробництвом і реалізацією споживчих товарів для місцевого населення. Збільшення загальних обсягів продажу промислових підприємств на території регіону — це зростання податкових надходжень до місцевого бюджету. По-п'яте, в інтересах місцевої адміністрації розгорнути обслуговуючу інфраструктуру провідних промислових компаній.

У межах сформульованих регіональних промислових пріоритетів місцевої адміністрації необхідно визначити сукупність

підприємств і організацій різних форм власності, діяльність яких в змозі забезпечити реалізацію даних пріоритетів (відповідних планів, програм, проектів). Слід зазначити, що перед практичним залученням тих чи інших підприємств до вирішення пріоритетних задач регіонального розвитку бажано проаналізувати стан територіального промислового комплексу. Принципово важливо залучити до спільної діяльності з підприємствами на пріоритетних напрямках стратегічного розвитку регіону комерційні банки, що розташовані на даній території. В межах своєї компетенції органи місцевого самоврядування можуть стимулювати участь банківських структур у спільній з промисловцями роботі. Нерідко реалізація програм регіонального рівня потребує від органів місцевого самоврядування зусиль щодо створення нових підприємств і (чи) організацій, які доповнюють промисловий потенціал даної території. З урахуванням складності й масштабів програм, проектів, регіональних стратегій визначається організаційно-правовий статус цих підприємств. Враховуючи вищезазначені положення, пропонуємо наступний механізм реалізації промислово-інноваційної політики органами центральної влади і місцевого самоврядування.

Масштаби і характер впливу держави на промисловість країни залежать від особливостей її структури, рівня розвитку найважливіших її елементів (промислові фірми і фінансові інститути, система господарського права, державні інтереси, політичні партії і профспілки), а також від рівня розвитку формальних і неформальних механізмів координації діяльності зазначених інститутів. Звідси пропозиції щодо реформування державної промислової політики зводяться до наступного:

- управління промисловістю повинно здійснюватися єдиним комплексом, що включає всі галузі промислового виробництва;

- у єдиному органі управління промисловістю необхідно зосередити оперативні фінансові й інвестиційні ресурси для реалізації стратегічних і поточних заходів підтримки промислових підприємств. Ресурси на підтримку промисловості необхідно виділяти в бюджетах окремим рядком або в складі фонду розвитку разом з центром;

- адміністрації регіонів разом із промисловими підприємствами мають створити структуру, яка буде виконувати аналітичну функцію вироблення заходів щодо реалізації промислової політики і її стратегічних напрямів, розробку разом з підприємствами програм їхнього реформування і фінансового оздоровлення, здійснення контролю за їх виконанням. Пропонована структура повинна функціонувати в складі органу управління промисловістю кожного регіону.

Реалізація зазначених цілей потребує рішення наступних задач [2, с. 51]:

- формування пріоритетних напрямів розвитку промисловості;

- розробка механізмів запуску економічного росту за найбільш важливими напрямами розвитку промисловості ("точка росту");

- одна із головних задач — створення умов взаємодії підприємств, що визначають можливості кожного регіону на базі використання науково-виробничого потенціалу регіону;

- задачі стабілізації і підтримки галузей;

- формування основної спеціалізації регіону;

- підтримка галузей, що забезпечують внутрішні потреби регіону;

- збереження існуючих і створення нових робочих місць;

- мінімізація соціальних наслідків реструктуризації промисловості;

- підвищення інвестиційної привабливості регіону;

- розвиток промислової інфраструктури, інфраструктури ринку товарів і цінних паперів;

- розвиток взаємодії промислових підприємств і малого бізнесу;

- організація регіональних ринків.

Механізм реалізації зазначених цілей і задач на регіональному рівні буде складатися із наступних складових:

- збір як загальносистемної інформації про промисловість регіону, так і більш детальної, спеціальної інформації щодо кожного з найбільш значимих підприємств. Узагальнена інформація не дозволяє конкретизувати наявний потенціал промислових підприємств, їхньої розробки і пропозиції, ідеї, ланцюжки можливих технологічних об'єднань (заходу щодо розвитку підприємств) та ін.;

- узагальнення наявних можливостей підприємств із погляду досягнення поставлених цілей;

- вибір пріоритетних напрямів розвитку промисловості і механізмів їхньої реалізації;

- формування переліку проектів розвитку промисловості й оцінок їхньої інвестиційної привабливості (економічної ефективності, строків окупності, соціально-економічної значимості);

- формування комплексу елементів механізму реалізації стратегії розвитку промислових підприємств.

До основних елементів такого комплексу механізмів реалізації стратегії розвитку промислових підприємств варто віднести наступні напрями організаційно-економічних заходів [3, с. 101]:

1. Створення міжгалузевих корпорацій, ФПГ, альянсів, союзів, асоціацій за принципом оформлення коопераційних зв'язків і залучення капіталу.

2. Створення складних виробництв на базі формування інтегрованих підприємств.

3. Використання технологій подвійного застосування, можливостей підприємств оборонного комплексу.

4. Ініціювання і підтримка розвитку спеціалізації, кооперації, диверсифікованості підприємств регіону.

5. Формування програми енергозбереження.

6. Формування регіональних замовлень.

7. Організація нових сфер бізнесу як джерел одержання додаткових фінансових засобів і умов для розвитку промисловості.

Механізм управління процесом реалізації зазначених цілей і задач буде складатися з визначеного комплексу елементів. Зокрема, до основних елементів загального механізму реалізації системи управління промисловими підприємствами в регіоні варто віднести [5, с. 29]:

1. Формування регіональної організаційної структури управління промисловістю, що відповідає цілям, задачам і функціям промислово-інноваційної політики.

2. Розвиток регіональної конкуренції, правових і інституціональних умов господарювання на основі сполучення державного регулювання і ринкових механізмів.

3. Створення керуючих компаній. Як показала практика, процес управління розвитком продуктивних сил регіону не був результативним. Важелі впливу на цей процес місцевих адміністрацій у цілому істотно послабились. Так, акціонерні товариства вийшли зі сфери прямого підпорядкування міністерствам, місцевій адміністрації. Однак виходи зі сформованої ситуації є. Один з них — створення керуючих компаній, муніципальних або зі статусом регіональної власності. На баланс цих компаній може надходити майно підприємств-боржників для організації бізнесу підприємців. У їхньому складі можуть бути організовані страхові, інвестиційні, торговельні фірми, недержавний пенсійний фонд, інвестиційний фонд, лізингова фірма — усе, що може сприяти становленню і розвитку промисловості й регіону. Керуюча компанія як віртуальне підприємство може консолідувати діяльність різних підприємств, випускати продукцію на давальницькій сировині, фінансувати проекти, залучати фінансові ресурси населення.

4. Сприяння зовнішньоекономічній діяльності підприємств регіону.

5. Підтримка інноваційного і малого бізнесу в рамках структурної перебудови промисловості.

6. Розвиток системи заходів щодо залучення інвестиційних засобів у регіони.

7. Створення в інших регіонах України представництв з просування товарів.

Розв'язання перерахованих вище задач щодо формування системи управління господарським комплексом регіону найбільш ефективно може бути реалізоване в рамках відповідної організаційної структури.

Структура і функції управління (департаменту) промислово-інноваційної політики регіонального органу влади повинні кардинально змінитися: функції й інструменти підсистеми управління промисловістю регіону — розширитися, а об'єкт управління — промисловість та її інфраструктура, — набути системної визначеності. Зокрема, посадові обов'язки заступників начальника управління уточнюються і доповнюються. Так, заступник з промислової і інноваційної політики координує і відповідає за: 1) розробку стратегій і програм реалізації промислової політики; 2) розробку інноваційних програм; 3) формування "ядер розвитку" і кластерів створення ланцюжків цінностей; 4) керуючі компанії і спільні інтегровані утворення. Другий заступник з ресурсів і інвестицій контролює блок питань, пов'язаних з ресурсною підтримкою і механізмами реалізації промислово-інноваційної політики: здійснює зв'язок з центром стосовно підтримки інвестиційних програм; здійснює зв'язок з ринковими структурами для залучення інвестицій; координує регіональний імпорту і експорт; керує стратегією використання місцевих природних ресурсів.

Складність задач формування постійних ресурсних джерел існування регіону як самостійного регіонального утворення зобов'язує інтегрувати управління усіма ресурсами і факторами виробництва в одні руки. Ці задачі будуть вирішуватися в рамках відділу економіки й інвестицій. Розширення податкової бази буде здійснюватися всіма промисловими відділами в рамках єдиної промислової політики, крім того, вони будуть здійснювати функції з реструктуризації і банкрутства, координувати діяльність усіх служб, що займаються питаннями ефективності корпоративних структур і експлуатації власності. Відділи будуть суворо стежити за тим, як використовуються активи суб'єктів господарювання, не розрізняючи форми власності.

Слід зазначити, що промислово-інноваційна політика може бути реалізована тільки за наявності глибоких структурних змін у промисловості, які зможуть привести до підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів на міжнародних ринках і до насичення внутрішнього ринку з одночасним ослабленням темпів інфляції лише при швидкому збільшенні виробництва і підвищенні якості продукції. За нинішнього стану технологічного розвитку, морального і фізичного зносу устаткування і низького професійного рівня виробників і те й інше неможливо. Сама структурна перебудова економіки без форсованого впровадження нових технологій не відбудеться (про що й свідчить нинішній стан національної економіки). У зв'язку з цим важливо виокремити в якості системоутворювального фактора реорганізацію науки і виробництва на основі нової науково-технологічної політики. З цього погляду можна вже зараз намітити кілька основних напрямів формування нових науково-промислових комплексів.

Перший напрям — інтеграція галузевих науково-дослідних інститутів, конструкторських бюро і відділів, що одержали повну господарську самостійність або приватизовані із самостійними, а також приватизовані, підприємствами аналогічного профілю. При цьому можливо два варіанти: 1) коли домінуючою структурою є промислова частина комплексу, а науково-дослідна або конструкторська підпорядковує свою діяльність рішенням промислових задач; 2) інша модель виникає при домінуванні сильної науково-дослідної, науково-технічної частини. У цьому випадку науковий компонент комплексу піднімає технологічні рішення до рівня наукових, конструкторських — до рівня технологічних і, нарешті, виробничий процес — до рівня найбільш прогресивних конструкторсько-технологічних розробок. Будучи більш ризикованим, цей варіант є в той же час і більш інноваційним, а при правильно обраних рішеннях і більш прибутковим.

Другий напрям науково-промислового комплексу може виникати в ході інтеграції галузевих інститутів з відповідними вузами і декількома промисловими підприємствами. В організаційному плані тут також можливі варіанти, у яких домінуючу роль можуть відігравати залежно від співвідношення кадрів, економічних потужностей, виробничих потужностей і ресурсів тощо, або наукові, або вузівські (за наявності великої кількості малих підприємств при кафедрах і факультетах), або великі промислові компоненти системи. Реально у світовій практиці спостерігаються всі зазначені варіанти, тому перевагу варто віддавати не яким-небудь догматичним уявленнями, а можливостям реальної адаптації до економічної ситуації.

Нарешті, можливі різні типи інтеграції взаємодії малих, середніх і великих підприємств, вузів з відповідними закордонними підприємствами, організаціями й установами. Тільки в цьому випадку можливе створення відкритої економіки і відкритої системи науково-технологічних інновацій, обміну науковою інформацією, ученими, експериментальним устаткуванням тощо. Без цього створення нового науково-промислового комплексу, а отже, і реалізації науково-технологічної політики, що забезпечує підтримку економічної реформи і вихід України з загальної кризи, неможливий.

Реалізація державної регіональної промислово-інноваційної політики означає також зрозумілі й постійні сигнали, що посилаються урядом у відношенні того, які сектори повинні бути лідерами. Зразок (модель) і стабільність державних замовлень і закупівель є дієвими інструментами для посилення сигналів. Витрати державного бюджету у цьому випадку повинні відігравати більш активну роль, ніж до цього часу.

ВИСНОВКИ

Розвиток промисловості виступає суттєвим чинником європейської і світової інтеграції, бо створює якісно нові підвалини для економічного відродження України через підвищення ефективності й конкурентоспроможності промислового виробництва. Для успішного промислово-інноваційного розвитку країни важливе місце відводиться визначенню його пріоритетів, а, виходячи з питання активізації інтеграційних процесів України зі світовим співтовариством, в основу практичних дій з реалізації головних пріоритетних напрямів слід покласти регіональний підхід. Затвердження державних пріоритетів розвитку науки і техніки здійснюється у встановленому законодавством порядку. Основним механізмом реалізації пріоритетних напрямів мають бути загальнодержавні, галузеві наукові й науково-технологічні програми.

Вищезазначені взаємозв'язки сприяють подальшому підвищенню ефективного використання промислово-інноваційного потенціалу регіонів та держави в цілому, вдосконаленню структури промисловості відповідно до умов ринку, активізації інноваційної діяльності промислових підприємств та забезпеченню економічної і соціальної ефективності розвитку промислового комплексу країни.

Література:

1. Беляєв О.О., Бебело А.С., Комяков О.М. Держава і перехідна економіка: механізм взаємодії. — К.: КНЕУ, 2003. — 190 с.
2. Кузнєцова Л. Структурні зміни у промисловості України: критерії прогресивності // Економіст. — 2005. — № 8. — С. 50—55.
3. Никифоров А.Є. Промислова політика: навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2002. — 306 с.
4. Становлення ринкового механізму в Україні: теорія та практика / За ред. І.Ф. Комарницького. — Чернівці, 2003. — 216 с.
5. Якубовський М., Щукін В. Інфраструктура — фактор прискорення інноваційного розвитку промисловості // Економіка України. — 2007. — №2. — С. 27—38.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2010 р.