

Матійко С.А.,
к.держ.упр.,
Мелітопольський інститут державного та
муніципального управління КПУ

РОЗРОБЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРУКТУРНОГО РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ

Розроблено механізм державного регулювання структурного розвитку промисловості. Визначено головну мету регіональної промислової політики як раціональне використання соціально-економічного й екологічного потенціалів регіонів.

Разработан механизм государственного регулирования структурного развития промышленности. Определены главную цель региональной промышленной политики как рациональное использование социально-экономического и экологического потенциалов регионов.

The mechanism of state regulation of the structural development of the industry. The main objective of regional industrial policy as the management of socio-economic and environmental potential.

Постановка проблеми. Формування механізму здійснення промислової політики в сучасних умовах пов'язано, перш за все, з урахуванням особливостей трансформаційного етапу економіки. Тут можна виділити два основні критерії.

По-перше, це забезпечення збереження і розвитку ринкового механізму, умов його нормальної роботи. У країнах з давніми ринковими традиціями до таких умов відносяться регулярна демонополізація економіки, її ефективна антиінфляційна профілактика, підтримка системи державних фінансів у потрібних розмірах і бездефіцитному стані, своєчасне запобігання, а коли необхідно – гасіння спадів виробництва і деякі інші. Не так йде справа в країнах, які займаються відновленням ринкових відносин. Тут постають грандіозні завдання, яким важко знайти аналоги у світовій економічній історії. Крім сформульованих вище функцій, державі доводиться брати на себе відповідальність за утворення багатосекторної економіки, демонтаж застарілих ланок колишнього господарського механізму, включення економічних регуляторів і багато іншого. У принципі виключені будь-які дії держави, що розривають зв'язки усередині ринкового механізму, руйнують його. Недопустимі, наприклад, тотальне директивне планування, декретований розподіл виробничих ресурсів і споживчих товарів (по фондах і талонах), всеосяжний адміністративний контроль над цінами й інші аналогічні форми державного втручання, що ще зовсім недавно мали в нашій економіці значне поширення. Проте ринкова система не виключає планування на рівні підприємств, регіонів і навіть всієї економіки; правда, в останньому випадку воно звичайно є “м'яким”, обмеженим за термінами,

масштабами й іншими параметрами, і таким, що виступає у вигляді національних цільових програм.

По-друге, це вирішення економічних і соціальних проблем, перед якими ринковий механізм виявляє або свою неспроможність, або недостатню ефективність. Без держави ніколи не можна зробити ринкову економіку екологічно безпечною, гарантувати дотримання соціально-економічних прав людини, згладити структурні й регіональні диспропорції тощо. Діяльність держави з підвищення ефективності ринкових механізмів і пом'якшення властивої їм недосконалої є важливою складовою сучасної промислової політики.

Як показує аналіз ходу економічних реформ, до теперішнього часу регіони не змогли забезпечити поєднання галузевих і регіональних інтересів, сформувати раціональну економічну організацію життєдіяльності населення навіть на відносно невеликій території.

Сьогодні органи управління на місцевому рівні, як і вся країна, опинилися в кризі, й органи управління не можуть повною мірою виконувати своїх функцій, використовувати при цьому наявні значні ресурсні можливості. Для забезпечення стійкого розвитку виробництва і соціальної сфери потрібне вжиття цілого комплексу заходів на державному і місцевому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблеми структурного розвитку промисловості як пріоритету державної політики вказують численні теоретичні дослідження й узагальнення як вітчизняних учених, зокрема, таких як: О. Алимов, О. Амоша, І. Андел, Б. Андрушків, Ю. Бажал, С. Біла, Л. Беззубко, М. Білик, В. Бодров, Р. Бойко, М. Бутко, З. Варналій, О. Веклич, М. Гаман, А. Гальчинський, В. Горник, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Губський, Б. Данилишин, Я. Жаліло, М. Корецький, В. Мунтіян, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, Ю. Пащенко, Т. Пепа, С. Салига, О. Скидан, О. Суходоля, А. Федорищева, В. Шлемко, Л. Яремко та ін., так і зарубіжних, таких як: А. Алтухов, К. Баррет, І. Богданов, Л. Водачек, О. Водачкова, С. Глазьев, А. Городецький, Г. Столяров, Н. Фурс та інших.

Постановка завдання:

– розробити механізм державного регулювання структурного розвитку промисловості;

– визначити головну мету регіональної промислової політики як раціональне використання соціально-економічного й екологічного потенціалів регіонів.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні поодинокі підприємства не можуть без допомоги держави забезпечити стабільний розвиток, знайти стабільні ринки збуту, вирішити проблеми кадрового забезпечення реформ. Наявні у них виробничі ресурси використовуються лише частково. Значна кількість підприємств є неконкурентоспроможними. Проведена приватизація призвела до розпорошення майна підприємств по приватних структурах, більшість з яких не діють. Це призвело до

руйнування виробничо-технічних комплексів, різкого падіння виробництва.

Відсутні системні уявлення про виробничо-соціальні процеси в регіонах в умовах переходу до ринку, пов'язаних із забезпеченням багатовекторних господарських зв'язків, відтворенням робочої сили, конкретизації цілей та організаційно-економічних механізмів розвитку. Місцевий бюджет не забезпечує потреб збереження і розвитку муніципальної власності, соціальної і виробничої інфраструктури, підтримки більшості галузей економіки, насамперед промисловості. Незатребуваний значний інтелектуальний потенціал, який украй необхідний, щоб правильно розпорядитися існуючими матеріальними, і фінансовими ресурсами.

Основною особливістю цільового програмування є те, що, на відміну від директив, що надходили в централізованій плановій системі зверху, механізм здійснення державної промислової політики не повинен містити обов'язкових завдань господарюючим суб'єктам. Сама процедура розробки такого механізму переслідує завдання формування загальнонаціонального консенсусу відносно пріоритетів соціально-економічного розвитку країни і спирається на роботу інститутів соціального партнерства. Доповнюючи дію механізмів ринкової конкуренції, держава тим самим сприяє зниженню невизначеності і нестійкості ринкової кон'юнктури, допомагає підприємствам орієнтуватися в перспективах розвитку виробництва і вчасно перерозподіляти капітал, спрямовуючи його на освоєння нових технологій і ринків збуту. Заходи, що розробляються, не повинні перешкоджати свободі вибору самостійних господарюючих суб'єктів, але виконують для них функцію маяків, що вказують перспективні напрями зміни економічної кон'юнктури і промислової політики держави [3; 4].

Цільові програми є інструментом комплексної дії для вирішення конкретної проблеми, яку неможливо вирішити за рахунок "саморегуляції ринку" [2]. Відповідно до цього відбір проблем для їх програмної розробки визначається такими чинниками: значущістю (пріоритетність) проблеми; необхідністю координації міжгалузевих зв'язків технологічно зв'язаних галузей і виробництв для вирішення даної проблеми; неможливістю комплексно вирішити проблему в прийнятні терміни за рахунок використання діючого ринкового механізму і необхідністю державної підтримки для її вирішення.

Велике значення в програмно-цільовому методі вирішення економічних проблем приділяється обліку різноманіття чинників, які не замикаються на даній сфері діяльності, а мають досить різноманітну природу свого походження і різний часовий характер. У цьому відношенні велике значення має довгостроковий прогноз, в якому б давалися перспективи науково-технічного й інноваційного розвитку у світі і в Україні, оцінювалися зміни поколінь техніки і технологічних устроїв, виявлялися ті технологічні ніші, які може зайняти країна,

обґрунтовувалися альтернативи перспективної інноваційної стратегії, шляхи і наслідки її реалізації. Такого роду прогнози і програми необхідні як на державному, так і регіональному та міжрегіональному рівнях. Відповідно до цього заходи будь-якої галузевої програми повинні поширюватися й на інші сфери діяльності або слід формувати комплекс взаємозв'язаних і взаємоузгоджених програм, предметом яких виступає відповідна мета [1, с. 126–132].

До основних особливостей програмного підходу у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку промисловості відносяться:

- цільові програми спрямовані на вирішення як загальнодержавних, так і локальних проблем окремих регіонів, міст (розвиток мережі інфраструктури, підвищення соціально-економічного рівня життя та ін.) й орієнтовані на кінцевий результат;

- програми розглядаються як цілісний об'єкт управління незалежно від відомчої приналежності її елементів і наділяються необхідними фінансовими, матеріальними, кадровими й іншими ресурсами;

- всі програми взаємопов'язані і займають певне місце в загальній сукупності господарських заходів уряду.

Взаємна ув'язка програм знаходить своє відображення у створенні і реалізації певної системи планування. Подібна система планування була, зокрема, створена обласними органами державної влади та місцевого самоврядування. Вона дала можливість з'єднати всі часові, функціонально-галузеві і територіальні рівні в єдиний планово-бюджетний процес.

У основу даної системи були закладені такі принципи: безперервність і взаємозв'язок рівня планування, верифікованість планів і єдність планово-звітної діяльності. Останні також складаються з безлічі програм різного рівня. Ділення на підпрограми здійснюється виходячи з необхідності забезпечення раціональної організації управління їх розробкою. Підпрограма, що включає завдання і заходи, спрямовані на реалізацію однієї або декількох завдань, є відносно самостійною частиною програми.

В основі будь-якої програми підвищення ефективності первинним виступає забезпечення відповідності між попитом і пропозицією на даний вид продукції.

Формування підпрограм здійснюється шляхом виділення з кінцевої мети програми проміжних цілей. Тільки розробка комплексного переліку заходів, що враховують інтереси цілого кола підприємств і галузей у рамках програмно-цільового управління, здатне забезпечити стабільне зростання промислового виробництва.

Практика формування цільових програм концентрується на найбільш пріоритетних напрямках, ключових завданнях сучасного етапу розвитку, що дає можливість пов'язати в єдиному блоці вирішення проблем, що мають міжгалузевий характер і потребують скоординованого рішення. От чому розробка і реалізація цільових програм виступає формою механізму здійснення промислової політики, оскільки цей процес

обумовлюється дуже великою кількістю чинників, що мають різноманітний характер і породжуваних різними сферами реальної дійсності (політикою, економікою, соціальною сферою тощо).

Вивчення досвіду розробки і реалізації цільових програм розвитку промислового виробництва в Україні дає підстави зробити певні висновки:

– у нашій сьогоднішній дійсності спроби використання програмних методів управління виявляються не цілком вдалим, хоча в недалекому минулому саме у нас широко використовувався програмно-цільовий метод вирішення складних проблем. Пояснити такий стан речей, можна тим, що комплексні програми як інструмент державного регулювання вимагають певної організаційної структури управління, налагодженого господарського механізму і, найголовніше, високої професійної підготовки осіб, які зайняті розробкою, управлінням, реалізацією програм, а також контролем за ходом їх виконання, використання нових методів ринкового регулювання, що раніше не застосовувалися, з урахуванням українських умов, що склалися;

– існуючий механізм програмного підходу базується на традиційних, використовуваних у світовій практиці ринкових методах дії, проте не володіє структурними якостями, спрямованістю на комплексну дію на всі стадії й елементи мотиваційного процесу й у зв'язку з цим має фрагментарний характер. Механізм, що застосовується, формується на основі виявлених негативних тенденцій у діяльності промислових підприємств, що виявляються найнаочніше в показниках економічної звітності. Водночас існує дуже багато причин, що стримують економічне зростання і суперечать прийнятій концепції спрямованості державного розвитку. Такі причини лежать за межами безпосереднього сприйняття, мають прихований характер, можливість виявлення яких закладена в “прив'язці” регулювальної дії до структури мотивації діяльності промислових підприємств.

Так, зокрема, соціально-економічний розвиток Київської області значною мірою визначається проблемами, що існують у державному управлінні:

а) в Київській області функціонує така система формування бюджету, за якої адміністрації територій не мають нормативного підтвердження підстав для захисту своєї прибуткової бази. Протягом багатьох років прибуткова фактична база значно розходиться з плановими показниками при формуванні бюджету.

В умовах секвестування витратної частини бюджету від рівня мінімального стандарту і штучного завищення прибуткової бази формується значний дефіцит бюджету. Як наслідок, це призводить до відсутності мотивації адміністрації до збільшення прибуткової бази регіону.

Діюча система не стимулює регіони до зростання дохідної бази, проведення в регіоні раціональної бюджетної політики, оскільки в залежність від фактичного рівня витрат по статтях бюджетної класифікації

в поточному році їй поставлена процедура затвердження бюджетної потреби на наступний фінансовий рік;

б) система управління нездійснена з погляду регламентованого і чіткого розподілу повноважень між різними гілками і рівнями влади. Вимагає вдосконалення система інформаційного обміну в структурі управління. Зокрема існує проблема в органах місцевого самоврядування – не визначені функції управління між адміністрацією і органами місцевого самоврядування;

в) необхідне коректування системи підвищення кваліфікації фахівців регіону. При нормі 25%, з них у рік підвищують кваліфікацію в середньому тільки 8,5%;

г) не в усіх регіонах ефективно використовується механізм державного замовлення на постачання товарів, робіт, послуг для бюджетних потреб;

д) щорічно в Київській області приймається Програма державних гарантій забезпечення населення безкоштовною медичною допомогою. Проте прийняття Програми не вирішує проблеми незбалансованості державних гарантій і їх фінансового забезпечення, оскільки Програма не забезпечується наявними державними коштами. Дефіцит покривається вимушеними витратами пацієнтів на оплату ліків і медичних послуг. Наростання платності породжує приховану комерціалізацію державних і муніципальних лікувально-профілактичних установ. Наявні ресурси системи охорони здоров'я використовуються з низькою ефективністю. Головними причинами виступають:

- неврегульованість багатоканальної системи державного фінансування за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів;

- збереження принципу фінансування лікувально-профілактичних установ з бюджету з розрахунку на ресурсні показники (ліжковий фонд, штат) незалежно від реальної роботи медичних організацій;

- відсутність стимулів у медичних організацій до проведення реструктуризації охорони здоров'я і раціональнішого використання наявних ресурсів;

е) розвиток і функціонування мережі установ соціального захисту населення в частині соціального обслуговування тяжіє до стаціонарних видів соціальних послуг, хоча їх ефективність у ряді випадків нижча, ніж у нестаціонарних видів соціальної допомоги. На практиці механізм самофінансування технологічно не відпрацьований (перш за все для установ нестаціонарного обслуговування). Не розвинена практика підтримки соціальних груп, здатних до створення власних систем колективної соціальної підтримки і захисту. В цілому по соціальній сфері не створені умови для раціональних форм залучення коштів населення;

ж) у системі житлово-комунального господарства розпочаті перетворення мають фрагментарний характер. Не повністю розділені функції замовника і підрядчика. Існуюча система ціноутворення в цій сфері не стимулює підприємства житлово-комунального господарства до

зниження витрат. Не розроблений механізм диференціації оплати комунальних послуг виходячи із соціальних норм споживання.

Для міст, районів встановлено 11 індикаторів. Значення індикаторів визначаються адміністраціями районів і міст за наслідками аудиту фінансово-економічної діяльності господарюючих суб'єктів, міст і районів і фіксуються в державному замовленні. Досвід застосування механізму індикативного управління показав доцільність розвитку системи індикаторів для оцінювання діяльності господарюючих суб'єктів регіону в цілому. На сьогодні відсутній порядок встановлення значень індикаторів для регіону на планований рік;

з) не сформований повний реєстр муніципальної нерухомості, що не дає змоги оцінити частку неефективно використовованого муніципального майна, забезпечити залучення майна в оборот (у ряді випадків права на об'єкти нерухомості не оформлені), недосконалість земельного законодавства, яке регулює обертання нерухомості, що призводить до нестиковки режимів правового використання земельних ділянок і розташованих на них будівель, споруд. неефективно використовуються державне муніципальне майно:

- не сформований банк даних державного, муніципального майна;
- неефективний механізм інформування потенційних орендарів, покупців нерухомого майна;
- порядок здачі майна в оренду перешкоджає розвитку середнього, малого бізнесу;
- не завершена приватизація у сферах торгівлі, побутових послуг, громадського харчування, будівництва;
- у ряді випадків окремі елементи об'єкта управління закріплені за різними власниками, що знижує ефективність управління;
- наявність на балансі державних підприємств майна, що не використовується перешкоджає їх розвитку.

Отже, перехід промисловості до ринкових відносин вимагає проведення цілеспрямованої регіональної політики. Раціональний всередині регіону розподіл праці й комплексний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць значно сприяють цьому процесу.

Регіональна промислова політика визначається системою цілей і завдань органів державної влади з управління соціально-економічним розвитком усередині регіонів, а також механізмом їх реалізації. В результаті у кожному з них сформувався свій територіально-господарський комплекс, особливості якого необхідно враховувати при формуванні та реалізації загальної промислової політики [5].

Державне регулювання розвитку регіонів здійснюється на різних рівнях управління. Перехід економіки до ринкових відносин змінює форми і методи взаємодії територіальних з обласними органами управління, а також з господарюючими суб'єктами ринкової системи. Необхідне чітке розмежування функцій державних і місцевих органів управління, їх прав і

сфер діяльності при забезпеченні найбільш сприятливих умов і можливостей для самоврядування регіонів. Це обумовлено перш за все децентралізацією процесів управління, перенесенням ряду напрямів реформи на регіональний рівень, особливо в малому підприємстві, соціальній сфері, охороні навколишнього середовища і використанні природних ресурсів, а також посиленням відповідальності регіональної адміністрації за здійснення економічної реформи. Кожен регіон має право самостійно використовувати свої ресурси, створений науково-технічний і соціально-економічний потенціал для прискорення територіального розвитку. Повинна проводитися диференційована регіональна політика залежно від місцевих умов. Разом з тим необхідне забезпечення економічної цілісності економіки області, єдності економічної системи. Слід враховувати при цьому неоднакові стартові умови входження в ринок різних регіонів, обмеження можливості самозабезпечення і самофінансування.

Держава повинна сприяти підтримці економічної, соціальної і політичної стабільності в кожному регіоні, забезпеченню ефективної взаємодії регіонів, поєднанню конкретних підходів до вирішення проблем в окремих регіонах і єдності загальних принципів функціонування ринку на всій території. Основні параметри регіонального розвитку задаються центром у вигляді законодавчих і нормативних актів. Центр повинен розробляти єдину науково-технічну політику, яка стала б чинником стабілізації економіки в регіонах, формувати інтелектуальний і кадровий потенціал.

На обласному рівні формуються єдина концепція розвитку і розміщення продуктивних сил, з відповідною їй схемою міжрегіонального розподілу праці визначається пріоритетність розвитку окремих регіонів.

Основними напрямами соціально-економічного розвитку визначена головна мета регіональної промислової політики – раціональне використання соціально-економічного й екологічного потенціалів регіонів, об'єктивних переваг територіального розподілу праці для створення сприятливих умов життя населення у всіх регіонах області. Для її досягнення необхідно:

- максимально задіювати внутрішній потенціал кожного регіону;
- скоротити невиправданий розрив у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів.

У найближчій перспективі найважливішими напрямами регіональної промислової політики є:

- формування регіональних систем соціальної і виробничої інфраструктури;
- формування регіональних ринків трудових ресурсів, промислових товарів.

Регіональна промислова політика повинна бути спрямована на створення в кожному регіоні ресурсно-фінансового потенціалу, достатнього для вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку: забезпечення комплексного розвитку регіональних

інфраструктурних систем, скорочення розриву в рівні і якості життя.

Висновки. Таким чином, аналіз існуючих механізмів здійснення промислової політики в Україні дає змогу зробити такі висновки:

– держава має у своєму розпорядженні різноманітний і досить могутній арсенал засобів дій на діяльність промислових підприємств в умовах ринкової економіки, які умовно можна розділити на дві основні групи за ознакою віднесення до методів прямого і непрямого регулювання;

– подальший аналіз свідчить, що багато існуючих у світовій практиці методів державного регулювання, які сприяють активнішій реалізації промислової політики, не використовуються в українській практиці через недосконалість чинного законодавства, відсутність ефективних державних структур, управління держвласністю, інформаційного забезпечення промислової політики тощо, а також недостатнім опрацюванням механізму контролю за дотриманням прийнятих законів і нормативних актів;

– відносно низька ефективність реалізації програм здійснення промислової політики впродовж перехідного періоду, на наш погляд, пов'язана не з помилковим вибором її цілей і напрямів, а з недостатньою ув'язкою з адекватним тому або іншому періоду механізму реалізації;

– існуючі моделі реалізації промислової політики повинні бути доповнені часовим аспектом, що враховує етапи її здійснення, що вимагає розробки продуманої і науково обґрунтованої стратегії розвитку промислового виробництва на довгострокову перспективу. Це дасть можливість сконцентрувати зусилля і ресурси держави на найбільш пріоритетних напрямках державного регулювання, забезпечить її послідовність, безперервність, спадкоємність і взаємоув'язку кроків реалізації;

– виходячи із загальної стратегічної мети соціально-економічного розвитку промисловості України на майбутній період, вважаємо, що першочерговим завданням промислової політики є формування інвестиційного попиту і перш за все на продукцію вітчизняної промисловості;

– перехід промисловості до ринкових відносин вимагає проведення цілеспрямованої регіональної політики.

Використані джерела інформації:

1. Вітлінський В.В. Моделювання економіки : навч. посіб. / В.В. Вітлінський. – К. : КНЕУ, 2003. – 408 с.
2. Геєць В. Деякі ознаки трансформаційних моделей економіки України і Росії / В. Геєць // Економіка України. – 2005. – № 5. – С. 4–17.
3. Государственный сектор промышленности в системе экономического регулирования : монография / Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др. – Донецк : Ин-т экономики промышленности : НАН Украины, 2003. – 330 с.
4. Кузнецова Л. Структурні зміни у промисловості України: критерії прогресивності // Економіст. – 2005. - № 8. – С.50-55.
5. Никифоров А.Є. Промислова політика: Навч. посібник. – К.:КНЕУ, 2008. – 306с.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент.