

- (народнохозяйственный и региональный аспекты) [Текст] / М. И. Каменецкий, Л. В. Донцова, С. М. Печатникова. – М. : Дело и Сервис, 2006. – 272 с.
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2009 р. № 140 «Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом» із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-п>.
19. Рисухін Л. Уряд розпочав реалізацію програми доступного житла / Л. Рисухін. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243875052.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

УДК 351.824 : 332.14

Матійко С.А.,
к.держ.упр.,
докторант ЧДУ ім.П.Могили

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

В статті механізм реалізації промислової політики розглянуто як систему взаємозв'язаних елементів, підпорядкованих досягненню заданої мети. Виділено три суб'єктні блоки механізму реалізації регіональної промислової політики: власне органи регіональної та місцевої влади, суб'єкти господарювання у промисловості, а також організації, що функціонують на території регіону як елементи економічної інфраструктури.

В статье механизм реализации промышленной политики рассмотрено как систему взаимосвязанных элементов, подчиненных достижению заданной цели. Выделены три субъектные блоки механизма реализации региональной промышленной политики: собственно органы региональной и местной власти, субъекты хозяйствования в промышленности, а также организации, функционирующие на территории региона как элементы экономической инфраструктуры.

In this article the mechanism of the implementation of industrial policy is considered as a system of interrelated elements subordinate to achieve the desired goal. Three blocks subjective mechanism of regional industrial policy: a regional and local government entities in the industry, as well as organizations that operate in the region as elements of economic infrastructure.

Вступ. У всіх розвинених країнах створюються умови, за яких регіони можуть повністю реалізувати наявний потенціал, максимально збільшити їх вклад у національну економіку, здобути конкурентні переваги на світовому ринку. Прагнення органів державного управління України вирішувати головні завдання соціально-економічного розвитку суспільства та утвердження її як високотехнологічної держави реалізується через промислову політику, що базується на реформуванні системи управління промисловістю, подоланні диспропорцій, створенні сприятливих умов економічного розвитку для суб'єктів підприємницької діяльності різних

форм власності, повного та ефективного використання наявного наукового потенціалу, підвищення конкурентоспроможності промислового виробництва та продукції.

З цього приводу необхідні чітко відпрацьовані в теоретичному та практичному аспектах підходи до формування та реалізації регіональної промислової політики держави. Питання державного управління промисловістю регіону розглядалися у наукових працях зарубіжних учених: Вебера А., Ізарда І., Маршалла А., Тюнена Й.Г., вітчизняних і російських: Алимова О.М., Амоши О.І., Беззубко Л.В., Геєця В.М. Герасимчук З.В., Гранберга О.Г., Груби Г.І., Дегтяря А.О., Долішнього М.І., Оніщука Г.І., Пісьмаченко Л.М., Прокопенка М.Д., Симоненка В.К., Фащевського М.І., Федорищевої А.М. та інших.

Постановка завдання. Метою статті є розроблення механізму реалізації регіональної промислової політики держави.

Результати. Цілі реалізації регіональної промислової політики вимагають розробки спеціального механізму, який би забезпечував їх досягнення і ухвалення стратегічних і оперативних рішень в рамках встановлених пріоритетів і обмежень.

Механізм реалізації політики, слід розглядати як систему взаємозв'язаних елементів, підпорядкованих досягненню заданої мети [2]. Тоді суть механізму реалізації регіональної промислової політики можна визначити як сукупність процесу розробки, ухвалення і реалізації управлінських рішень і комплексу цільових, функціональних і забезпечуючих підсистем, склад яких носить, певною мірою, типовий характер.

При цьому процес розробки, ухвалення і реалізації рішень є стандартною процедурою, що передбачає проходження шести основних етапів: діагностика проблемної ситуації; визначення обмежень і критеріїв ухвалення рішення; розробка і виявлення альтернатив; оцінка альтернатив; вибір альтернативи як ухвалення рішення; реалізація рішення.

Дана процедура по суті відображає процес управлінської діяльності і не вимагає спеціального коментаря. Відзначимо лише, що в даному випадку ми маємо справу з великою кількістю суб'єктів реалізації політики і відповідно ухвалення управлінських рішень. Це пов'язано з тим, що об'єктом регіональної промислової політики є суб'єкти господарювання, соціально-економічні процеси і ресурси (зокрема людські), лише незначна частина яких знаходиться під впливом органів регіональної та місцевої влади [3]. Таким чином можна виділити, щонайменше, три суб'єктні блоки реалізації регіональної промислової політики, – це власне органи регіональної та місцевої влади, суб'єкти господарювання промислового комплексу, а також організації, що функціонують на території регіону як елементи економічної інфраструктури.

Виділені суб'єкти по своїх задачах реалізації регіональної промислової політики не рівнозначні. Зокрема, органи регіональної та місцевої влади виконують значно більше завдань, будучи не лише

виконавцями, але і авторами змістовного наповнення політики легітимним відповідальним процесом [4]. Як виконавець вони, по–перше, створюють в рамках своєї компетенції умови, що стимулюють реалізацію політики, а по–друге – діють самі в цих умовах.

Зупинимося на аналізі проблем у реалізації промислової політики в Україні в цілому, оскільки одержані результати дозволять відповісти на питання, якими інструментами можна вирішувати ці проблеми на регіональному рівні. Основними з них є:

1. Потреба в ліквідації суперечностей між завданням створення умов для максимальної ефективності бізнесу і завданням його відповідальності за стратегію розвитку країни.

2. Необхідність відновлення державного правового механізму регулювання проблем промислової політики.

3. Промисловість втрачає інноваційний характер, втрачається науково–технічний потенціал її відтворення [1, с. 30].

4. Невірне трактування цілей. Стратегічна мета промислової політики – стійкий економічний розвиток країни, за для чого необхідно створення механізму державного правового і економічного регулювання промислового розвитку. Тактична мета – заходи по відродженню.

5. Пропозиції по використанню західного досвіду, який можливо застосовувати тільки для реформ в постіндустріально розвинених країнах. Україна на даний час знаходиться в стані відходу від радянської структури промисловості, з проходженням глибокого спаду виробництва і НДДКР.

6. Розуміння промислової політики як зусиль, направлених на перетік капіталу з однієї галузі в іншу. Стратегічний перетік капіталу можливий лише в стабільних економіках. А для цього потрібні запаси капіталу. В Україні надлишку ресурсів, які б можна було переорієнтувати хоча б в критичні підсистеми господарства відсутні.

Прийнято виділяти наступну послідовність у використанні інструментів при побудові промислової політики на регіональному і місцевому рівнях:

1. Визначення заходів по розвитку інфраструктури і загальних умов середовища виробництва і життєдіяльності;

2. Набір стимулів (фінансових і нефінансових) для заохочення і мотивації інвестиційної політики окремих суб'єктів господарювання, в тому числі і комерційних структур.

Промислова стратегія на регіональному рівні нерозривно пов'язана з системою прогнозування і планування, з проблемами міжгалузевого характеру, з міжбюджетними відносинами, розвитком внутрішньорегіональної кооперації, тобто виникає об'єктивна потреба в посиленні функцій державного планування і в підвищенні його стратегічної ролі в системі державного управління в умовах ринкових відносин.

До основних критеріальних вимог до регіональної промислової політики слід віднести:

1. Дотримання діючого державного і регіонального законодавства.
2. Розробка регіональної промислової політики, яка заснована на законодавчо затверджених пріоритетних цілях соціального і економічного розвитку країни і регіону.
3. Узгодження загальнодержавних, регіональних, місцевих інтересів, інтересів фінансових інститутів і суб'єктів господарювання і інших учасників промислової діяльності на основі взаємних угод.
4. Своєчасне формування повноцінної нормативно–правової бази регіонального рівня, здатної забезпечити інвестиційний розвиток територіальної одиниці.
5. Єдність цілей і засобів їх досягнення, взаємозв'язок стратегічних, тактичних і оперативних цілей.
6. Формування раціональних форм і масштабів державного впливу на економіку і соціальну сферу.
7. Єдність програмно–цільового, галузевого, територіального аспектів управління.
8. Раціональне поєднання планових (господарських, тактичних) і ринкових методів господарювання,
9. Узгодженість регіональної інвестиційної стратегії у сфері економіки і пріоритетів соціальної сфери.
10. Зміцнення взаємозв'язку інвестиційної і інноваційної політики; створення ефективних систем управління даними процесами.
11. Використання сучасної системи інформаційного забезпечення для прогнозування, планування і моніторингу змін соціально–економічному розвитку регіону.
12. Створення ефективної системи залучення і використання зовнішніх інвестицій, зокрема іноземних.
13. Впровадження сучасних вимог (зокрема міжнародного рівня) в процесі розробки інвестиційних, інноваційних бізнес–проектів, технологій реалізації стратегій, а також використання механізмів зниження різних ризиків.
14. Забезпечення стабільного функціонування інвестиційної системи регіону, що має раціональний склад, структуру, функції, як основного засобу досягнення цілей і задач інвестиційного розвитку.

Реалізація регіональної промислової політики на даний час в основному здійснюється непрямим способом (через національні проекти, які знаходять своє віддзеркалення на рівні окремої територіальної одиниці). Проте більшість національних проектів носить соціальний характер (будівництво нового житла, освіта, охорона здоров'я). Активно розвивається національний проект, пов'язаний з агропромисловим сектором. Фінансування національних проектів здійснюється з боку держави, що підтримує спектр соціальних питань, але не завжди може враховувати реалії розвитку промислового сектора. Отже, держава не бере на себе організацію і реалізацію регіональної промислової політики, яка

передбачає вирішення, перш за все, економічних питань розвитку окремого регіону.

Отже, узгодження дій виконавчих регіональних та місцевих органів влади полягає у визначенні початкових і контрольних позицій, а також джерел і обсягів фінансування з закріпленням, перш за все, зобов'язань державного бюджету, який повинен забезпечувати допомогу промислому розвитку регіону на основі використання механізмів інвестування і розвитку територіальної одиниці. Поповнення обласного бюджету в даний час відбувається за рахунок таких механізмів як дотація, субвенція і трансферт.

Отже, правомочність моделі функціонально–структурного устрою регіональної промислової політики базується на комплексному використанні всіх аспектів системного підходу: компонентному, структурному, функціональному, інтеграційному, комунікаційному, історичному, інформаційному.

Міжнародний досвід міжбюджетної підтримки промисловості регіонів свідчить про те, що найпоширенішою формою трансфертів в розвинених країнах є цільові (інвестиційні) гранти, що виділяються на умовах обмеженого співфінансування капітальних витрат. В Україні при проведенні бюджетної регіональної підтримки гранти виділяються на умовах обмеженого співфінансування витрат, класифікуються як субсидії, а цільові гранти взагалі – як субвенції. Більшість країн використовує саме цей механізм підтверджує бажання центрального уряду зберегти контроль за витратами свого бюджету. Уряд обговорює верхню межу своєї участі в програмах, наприклад, в деяких країнах це здійснюється у відкритій формі через вказівку таких лімітів в кожній з програм, в інших – в прихованій формі, за допомогою механізму відбору регіонів – учасників таких програм. Цілями використання інвестиційних трансфертів на регіональні проекти є досягнення єдиних стандартів надання базових бюджетних послуг на території всієї країни, а також стимулювання регіональних органів влади до розвитку промислової інфраструктури (автодороги, телекомунікації тощо.) як національного пріоритету економічного розвитку територіальної одиниці.

Названі цілі містять в собі істотний елемент горизонтального бюджетного вирівнювання, який може бути посилений в процесі розробки механізму реалізації цих трансфертів. Найтісніший зв'язок між цілями використання інвестиційних трансфертів і механізмами їх реалізації виникає у разі надання інвестиційних трансфертів саме у вигляді цільових грантів на умовах обмеженого співфінансування капітальних витрат. Це включає необхідність надання звітності про фінансування проекту і про цільове використання засобів в процесі його реалізації, що підвищує фінансову підзвітність регіональних органів влади Уряду і робить обласні бюджети більш прозорішими. Окрім того цільові гранти, що виділяються на умовах обмеженого співфінансування витрат, є засобом певного

контролю з боку Уряду над структурою бюджетних витрат регіональних органів влади, а іноді і політичного тиску.

Таким чином, промислова політика на регіональному рівні знаходиться у стадії становлення і в даний час не містить в собі обґрунтованого підходу, який би враховував специфіку регіону, стратегічну спрямованість держави, а також окремі ознаки і показники оцінки. Наприклад, основним механізмом реалізації державної промислової політики є державне фінансування пріоритетного напрямку діяльності, тобто такий розподіл обмежених державних ресурсів, який заснований не на регіональних пріоритетах, а швидше на галузевих або політичних, внаслідок чого ще більше посилюється диференціація українських регіонів.

Усунення територіальних диспропорцій – одна з важливих умов ефективної господарської діяльності регіонів і конкурентоспроможності їх у внутрішньорегіональному господарюванні.

Як бачимо, основні інструменти регіонального регулювання і управління у сфері промислової політики в даний час використовувати проблематично через суперечність правової бази, складнощі і становлення відносин по осі влади: державні – регіональні органи влади. Тому реалізація принципу фінансової самостійності і здібності до проведення регіональної промислової політики для кожної окремої територіальної одиниці є проблематичним.

Як наголошувалося вище, основною задачею реалізації регіональної промислової політики є реформування і структурна перебудова промислового комплексу регіону. Рішення цієї задачі стосовно недержавного сектора промислового комплексу припускає виявлення перспективних підприємств, що володіють потенціалом розвитку і сприяння їх реструктуризації методами, доступними для регіонального рівня управління.

Таким чином, обов'язковим елементом програми реструктуризації підприємства є врахування інтересів регіональної економіки, побудова взаємовигідних взаємостосунків з регіональними органами влади і якнайповніше використання форм підтримки. Регіональне втручання в господарське середовище повинне бути націлене на підтримку конкретних заходів, а також певних видів діяльності, що забезпечуючи підвищення конкурентоспроможності місцевого виробництва та сприяючих задоволенню внутрішньорегіональних потреб, зростанню доходу місцевих бюджетів, рішення соціально–економічних проблем території.

При проведенні реструктуризації керівництво підприємства зацікавлено як в прямих субсидіях, так і в пом'якшенні боргового, податкового і іншого тягаря. У багатьох випадках відсутність прямої і непрямой підтримки з боку регіональних органів влади негативно позначалася на результатах реструктуризації.

Отже, в даний час в основному підтримка від регіону може виявлятися в різних непрямих формах, а саме: надання податкових пільг і

звільнень; надання права сплати податків в негрошовій формі або шляхом взаємозаліків (це право повинно надаватися лише у виключних випадках); реструктуризація заборгованості перед бюджетом при виконанні певних умов; надання гарантій при залученні додаткових фінансових коштів для санаційних цілей; розміщення регіонального замовлення з гарантованою і у ряді випадків авансовою оплатою; повне або часткове звільнення від сплати комунальних платежів.

Таким чином, обсяги і різноманітність форм непрямой підтримки регіональної адміністрації мають підстави для потенційного скорочення.

У цих умовах підтримка реструктуризуємих підприємств повинна ґрунтуватися на розробці антикризової або санаційної програми регіональної економіки, базисними елементами якої є регламентація взаєностосунків учасників і жорсткий відбір господарюючих суб'єктів на основі оцінки їх санаційної привабливості [7, с. 25].

Регламент взаєностосунків органів регіональної і місцевої влади з підприємствами визначає порядок підготовки, розгляду і ухвалення уповноваженими органом при адміністрації регіону рішень по формуванню і контролю за виконанням санаційної програми регіону.

Склад, форма і зміст документів, необхідних для розгляду питання про включення підприємства в схеми фінансування, розробляються уповноваженою організацією і затверджуються уповноваженим органом. Для розгляду питання про включення підприємства в санаційну програму регіону підприємство повинне надати повний пакет документів відповідно до переліку, затвердженого уповноваженим органом. Інформація, що надається підприємством, повинна бути достовірною і відображати реальну ситуацію, що склалася на підприємстві. Зразковий перелік документів включає: заявку на включення підприємства в санаційну програму регіону; план реструктуризації (фінансового оздоровлення) підприємства; бухгалтерську звітність підприємства за останні два роки; висновок аудитора.

Ґрунтуючись на результатах проведеного аналізу представленої документації, уповноважена організація готує висновок про санаційну привабливість підприємства і проект рішення про включення підприємства в певну типову схему фінансування (у разі визнання доцільності), які прямують до уповноваженого органу. Визнання уповноваженою організацією недоцільним включення підприємства в типові схеми фінансування повинне бути мотивоване. Якщо після мотивованого обґрунтування підприємство не згідно з висновком уповноваженої організації, воно має можливість направити документи на розгляд безпосередньо до уповноваженого органу, який зобов'язаний ухвалити остаточне рішення про включення або не включення підприємства в типові схеми фінансування. Аналіз санаційної привабливості підприємства і розрахунок інтегральної бальної оцінки розробляються по наступних критеріях [8, с. 254]: галузь економіки, до якої відноситься підприємство (з погляду відповідності пріоритетам соціально-економічного розвитку

регіону); фінансова стійкість підприємства; вірогідність банкрутства підприємства; маркетинговий потенціал підприємства; виробничий потенціал підприємства. Залежно від значення інтегральної бальної оцінки підприємство може бути віднесене до однієї з наступних груп: пріоритетний реципієнт; реципієнт першої черги; реципієнт другої черги; нерципієнт.

Розробка і реалізація регіональної промислової політики, на наш погляд, вимагає формування системи заходів, що забезпечують: стимулювання інвестиційної активності; підтримку «локомотивних» галузей промисловості в регіоні, а також галузей, що мають національне значення; ефективне управління державним майном в регіоні і, перш за все, підприємствами, що знаходяться в державній власності.

Створення нормативно-правових умов – ключовий елемент реалізації регіональної промислової політики, необхідний також для функціонування всієї решти видів забезпечення [6, с. 72]. Йдеться про документально-правове підкріплення пріоритетів, переваг, обмежень, задекларованих в прийнятій політиці, а також в нормативно-правовому обґрунтуванні схвалюваних рішень в рамках фінансового, кадрового, інформаційного, програмно-аналітичного, науково-інноваційного, організаційного і соціального забезпечення реалізації регіональної промислової політики. Іншим ключовим елементом механізму реалізації є організаційне забезпечення [5, с. 10]. Організаційне забезпечення, що охоплює декілька аспектів. По-перше, йдеться про організаційне закріплення задачі реалізації даного напряму регіональної політики за конкретним підрозділом або посадовцем в структурі адміністрації. По-друге, даний вид забезпечення передбачає рішення такого складного питання, як організація і координація діяльності всіх суб'єктів реалізації промислової політики на основі принципів партнерства і балансу інтересів. По суті, йдеться про виявлення, узгодження інтересів, а також розробку відповідних організаційних форм партнерства в цілях реалізації політики.

Таким чином, розробка і реалізація регіональної промислової політики, на наш погляд, вимагає формування системи заходів, що забезпечують: стимулювання інвестиційної активності; підтримку «локомотивних» галузей промисловості в регіоні, а також галузей, що мають національне значення; ефективне управління державним майном в регіоні і, перш за все, підприємствами, що знаходяться в державній власності. Також, доведена необхідність посилення функціональної значущості регіональної системи прогнозування, планування і моніторингу, підвищення якості її інформаційного і аналітичного забезпечення.

Висновки. Розроблено механізм реалізації регіональної промислової політики держави, який забезпечує досягнення та ухвалення стратегічних і оперативних рішень у рамках визначених пріоритетів і обмежень. Суть механізму реалізації регіональної промислової політики держави можна визначити як сукупність процесу розробки, ухвалення і реалізації

управлінських рішень, комплексу цільових, функціональних і забезпечуючих підсистем, склад яких носить певною мірою типовий характер. Запропоновано схему механізму реалізації регіональної промислової політики, що складається з трьох суб'єктних блоків: власне регіональні органи державного управління, суб'єкти господарювання у промисловості, суб'єкти економічної інфраструктури.

Використані джерела інформації:

1. Амоша О.І. Інноваційний шлях розвитку України: проблеми та рішення/ О.І. Амоша// Економіст. – 2009. – №6. – С. 28 – 32.
2. Безверхнюк Т. М. Державне управління на регіональному рівні та державне регулювання регіонального розвитку: [змістовне наповнення й ресурсне забезпечення]/ Т.М. Безверхнюк// Теорія та практика державного управління. – 2006. – Вип. 3. – С. 146 – 153.
3. Беленький П.Ю. Регіональна політика збалансованого соціально–економічного розвитку/ П.Ю. Беленький, О.О. Другов// Регіональна економіка. – 2005. – №1. – С. 96 – 106.
4. Борщевський В.В. Регіональна політика на сучасному етапі: [напрями і пріоритети вдосконалення]/ В.В. Борщевський, Н.А. Мікула// Регіональна економіка. – 2006. – №1. – С. 262.
5. Братута О.Г. Загальна характеристика та оцінка нормативно–законодавчої бази системи регулювання регіонального розвитку в Україні/ О.Г. Братута// Регіональна економіка. – 2005. – №1. – С. 7 – 13.
6. Варналій З.С. Актуальні проблеми зміцнення потенціалу регіонів України/ З.С. Варналій// Банківська справа. – 2011. – №2. – С. 71 – 84.
7. Герасимчук Н.А. Тенденции развития промышленности Украины на современном этапе/ Н.А. Герасимчук// Экономика Украины. – 2002. – № 3. – С. 24 – 28.
8. Государственный сектор промышленности в системе экономического регулирования: монография/ [Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др.]; под ред. Н.Г. Чумаченко. – Донецк: Ин-т экономики промышленности: НАН Украины, 2003. – 330 с.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

УДК 35

Науменко Р.А.,

к.п.н., с.н.с., начальник відділу державного управління та аналізу державної політики
ІПДУМС НАДУ при Президентіві України

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ РЕЗЕРВУ МОЛОДИХ НАУКОВЦІВ

У статті розкрито стан підготовки нової генерації молодих науковців у процесі їх включення у науково-дослідницьку та пошукову діяльність Малої академії наук України.

В статтє раскрыто состояние подготовки новой генерации молодых ученых в процессе их включения в научно-исследовательскую и поисковую деятельность Малой академии наук Украины.