

УДК 351.72

А. В. Пельтек,
к. е. н., доцент, Запорізький національний університет

ДОСЛІДЖЕННЯ МЕТОДІВ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджуються інструменти регіональної і місцевої промислової політики; визначено принципи, на яких повинна будуватися регіональна промислова політика; розглянуто інвестиційну складову регіональної промислової політики в контексті усунення суперечностей та диспропорцій.

The article investigates the instruments of regional and local industrial policy, the principles on which to build a regional industrial policy, considered the investment component of the regional industrial policy in the context of eliminating disparities and contradictions.

Ключові слова: регіональна промислова політика, промислове виробництво, реформування, регіональний розвиток, інвестиційна сфера.

Key words: regional industrial policy, industrial production, reform, regional development, investment sphere.

ВСТУП

Питання розвитку і взаємодії регіонів, взаємовідносин регіональних і центральних органів влади є надзвичайно актуальними для України. Адже відсутність обґрунтованої політики регіонального розвитку держави на попередньому етапі призвела не лише до зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем, але й до суттєвої економічної й суспільно-політичної дезінтеграції держави.

Динаміка економічного розвитку регіонів протягом останніх десятиліть визначалася станом та тенденціями макроекономічних процесів у країні, зокрема тривалим періодом економічного спаду, труднощами ринкових трансформаційних процесів, кардинальною зміною відносин власності, трансформаціями системи державного управління тощо.

Відтак, розпочався перехід від "галузевого" розвитку до "регіонального", що передбачає вибудування моделі з наступними рисами:

- наявність інвестиційних програм, що ведуть до економічного зростання кожного регіону держави;
- запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку;
- створення системи координації інвестицій та програм, що реалізуються в регіональному вимірі;
- залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів;
- створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку;
- встановлення індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування.

Більшість країн старих членів Європейського Союзу мають сформовану протягом багатьох десятиріч власну модель регіональної політики та систему її законодавчого забезпечення, натомість нові держави-члени формували свою систему законодавства з регіонального розвитку протягом кількох років перед вступом до Європейського Союзу і отримали дуже вражаючі результати.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми формування та реалізації державної промислової політики опрацьовано досить широко (у працях В. Александрової, Ю. Бажала, А. Гальчинського 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

Дослідити інструменти регіональної і місцевої промислової політики; визначити принципи, на яких повинна будуватися регіональна промислова політика; розглянути інвестиційну складову регіональної промислової політики в контексті усунення суперечностей та диспропорцій.

РЕЗУЛЬТАТИ

У період адміністративно-командної економіки в Україні у всіх сферах діяльності (і особливо в промисловості) існувала загальнодержавна система планування, яка об'єднувала діяльність суб'єктів господарювання з вищого ешелону до ланки, що реалізує ці рішення (конкретного підприємства). Реалізація стратегії розвитку господарюючих суб'єктів на підставі централізованого планування було традиційним елементом управління в СРСР. Виконання планованих результатів не підлягало обговоренню. Тим самим плани розвитку різних рівнів і різних тимчасових періодів фактично мали силу закону. Основна властивість державного планування діяльності господарюючих суб'єктів містила в собі уніфіковану нормовану оцінку економічних явищ в країні. Дане явище сприяло створенню крупних і особливо крупних виробничих одиниць, оскільки специфічний характер управління сприяв розвитку нормування, стандартизації і уніфікації виробничих і економічних процесів [1, с. 61].

Порівняльна характеристика систем управління промисловою політикою представлена в табл. 1.

Зупинимося на аналізі проблем реалізації промислової політики в Україні в цілому, оскільки одержані результати дозволять відповісти на питання, якими інструментами мож-

на вирішувати ці проблеми.

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.

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 задача — заходи по відродженню.

5. Пропозиції по використуванню 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:

- визначення заходів по розвитку інфраструктури і загальних умов середовища виробництва і життєдіяльності;
- набір стимулів (фінансових і нефінансових) для заохочення і мотивації інвестиційної політики окремих господарюючих суб'єктів, 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 [2, с. 111].

До основних принципів 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, господарюючих суб'єктів й інших учасників промислової діяльності на основі взаємних угод.

Таблиця 1. Порівняльна характеристика систем управління промисловою сферою в Україні

Характеристика чинників	Тип соціально-економічного середовища		
	Адміністративно-планова (централізована)	Перехідна	Ринкова
Стиль управління	Адміністративно - командний	Елементи адміністративного стилю, зародження системного і ситуативного підходу	Системний, ситуативний підхід
Вплив державних структур на виконання стратегії розвитку підприємства	Директивне планування, розподіл засобів і ресурсів. Пряме управління	Планування і контроль стратегії розвитку держави (розвиток промисловості), прогноз розвитку і координація	Прогноз розвитку економіки. Регулювання тенденцій. Планування і контроль державних програм і проектів
Ініціатор ідей	Держава	Держава і становлення етапу зародження самостійних ідей	Ключову позицію займає ринок, частково державні пріоритети в розвитку
Інвестори	Державні структури і галузі	Змішані: державні, колективні, приватні, зарубіжні інвестиції	Переважно приватні інвестиції (до 80%)"
Замовники	Представники державних структур	Представники основного власника	Юридичні і фізичні особи (власники)
Порядок розподілу замовлень, укладення договорів і контрактів	Державний план, рішення партійних і державних органів	Держзамовлення, традиційні господарські зв'язки, початок торгів і конкурсів	На основі конкуренції: - тендери; - конкурси; - торги
Наявність конкурентів	Монополія виробників і підрядчиків	Зниження монополії, початок конкуренції	Ринкова конкуренція
Система санкцій і стимулювання	Партійно - адміністративне регулювання із слабким економічним механізмом	Адміністративне регулювання, розвиток економічних механізмів	Економічна мотивація і регулювання

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 і пріоритетів соціальної сфери.

10. Зміцнення взаємозв'язку інвестиційної і інноваційної політики; створення ефективних систем управління даними процесами на державному рівні управління.

11. Використання сучасної системи інформаційного забезпечення для прогнозування, планування і моніторингу соціально-економічного розвитку.

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.

Таблиця 2. Інструменти регіональної і місцевої промислової політики

Елементи регіональної інвестиційної політики	Основні інструменти
Інфраструктура	Розвиток виробничої інфраструктури (транспортні шляхи, місцеві системи електро-, водо-, теплопостачання, переробки відходів тощо)
	Територіальна підготовка регіону до розвитку виробничого сектора (очищення занедбаних територій і відновлення ділянок для нового будівництва)
	Будівництво технопарків і спеціальних виробничих приміщень
	Розвиток соціально-побутової інфраструктури
Управління нерухомістю	Політика управління земельними ресурсами
	Можливість придбання і/або надання земельних ділянок органами виконавчої влади
	Будівництво житла
Фінансова допомога	Допомога, гранти
	Надання позик і допомога в їх отриманні
	Видача гарантій по позиках
	Пайове і проектне фінансування програм/проектів
Регулювання податків і тарифів (фіскальна допомога)	Зменшення податків і відстрочення їх сплати
	Звільнення від сплати зборів і зменшення внесків
	Зниження плати за землю
	Спеціальні (пільгові) тарифи
	Варіювання ставок податків
	Податкові пільги
Інформаційні потоки, консультування	Інформація щодо розміщення виробничих підприємств
	Пряма реклама для залучення
	Консультування підприємств
	Маркетингові дослідження і підготовка оглядів
Вдосконалення роботи державного (правового) характеру	Спрощені процедури ліцензування, регулювання і видачі дипломів
	Підготовка управлінських кадрів
	Субсидування досліджень і розробок
	Організація спеціальних рад із сприяння в економічному і соціальному розвитку
Регіональна політика у сфері виробничого сектора	Розміщення державних замовлень на підприємствах регіону

Існуюча багаторівнева модель промислової політики регіону дозволяє визначити масштаби потенційного законотворчого процесу, пов'язаного з інвестиційною діяльністю. Тому повинна існувати єдина серія нормативно-правових документів стратегічного, галузевого і оперативного характеру.

Основні інструменти, що використовуються при побудові й реалізації промислової політики на регіональному і місцевому рівні, наведено в табл. 2.

Таким чином, розподіл інструментів регіональної промислової політики щодо її елементів містить наступні цільові орієнтири:

— для інфраструктурної складової пріоритетним і ключовим напрямом є виробничий сектор і його розвиток, а також питання соціальної і побутової сфери;

— у сфері управління нерухомістю вирішуються питання управління земельними ресурсами та будівництвом об'єктів нерухомості;

— фінансова сфера визначає можливі джерела інвестування для реалізації регіональних проектних питань;

— фіскальна політика регулює прямих способи стимулювання ефективної регіональної політики;

— аналітично-оглядова інформація надає блок інформаційних потоків;

— правовий характер визначає законодавчі й правові основи інвестиційної політики для окремої адміністративної одиниці;

— питаннями просування і стимулювання регіональної політики займається спеціально виділений елемент, який розміщує інформацію для підприємств регіону.

Способи активізації промислової політики на регіональному рівні включають використання перерахованих вище інструментів (табл. 2). При цьому варто відзначити, що вони

направлені лише на часткове задоволення поточних інвестиційних питань регіону (більшою мірою на вирішення соціальних питань).

Аналіз реагування регіонального законодавства з погляду інтенсивності ухвалення державних нормотворчих документів дозволяє зробити наступні висновки:

1) присутня практика ухвалення регіональних нормативних актів, що технічно дублюють положення державного законодавства;

2) лінія роботи держави з регіонами в цьому напрямі слабка.

Отже, визначені вище елементи мають розділення і розмежування положеннями адміністративної реформи (децентралізації влади), але при цьому або не виконують, або суперечать цілому ряду нормативно-законодавчих документів різних рівнів влади.

Очевидно, важливою умовою є і те, що кожен рівень управління інвестиційною діяльністю повинен мати повноцінне нормативно-правове забезпечення, що враховує специфіку розвитку регіону в цілому, а також стратегічних й інноваційних галузей економіки і соціальної сфери міст і районів [3, с. 82]. Отже, кожна галузь, місто і район повинні мати свої інвестиційні програми і/або проекти, які є складовою частиною регіональної інвестиційної стратегії, що припускає наявність галузевих і територіальних програм економічного і соціального розвитку, а також їх кінцеву орієнтацію на стратегічний розвиток держави в цілому.

Необхідно відзначити, що існуючі регіональні програми орієнтовані в основному на рішення приватних (найчастіше поточних і оперативних) питань і рідко включають питання стратегічного характеру.

Реалізація державної промислової політики на регіональному рівні в даний час здебільшого здійснюється не-

прямим способом (через національні проекти, які знаходять своє віддзеркалення на рівні окремої територіальної одиниці). Основний напрям національних проектів має соціальний характер (будівництво нового житла, освіта, охорона здоров'я). Фінансування національних проектів здійснюється з боку держави, що підтримує спектр соціальних питань, але не завжди може враховувати реалії розвитку промислового сектора [4, с. 61].

Міжнародний досвід міжбюджетної інвестиційної підтримки регіонів свідчить про те, що найпоширенішою формою інвестиційних трансфертів у розвинених країнах є цільові гранти, що виділяються на умовах обмеженого співфінансування капітальних витрат. В Україні при проведенні бюджетної регіональної підтримки цільові гранти виділяються на умовах обмеженого співфінансування витрат, класифікуються як субсидії, а цільові гранти взагалі — як субвенції. Більшість країн використовує саме цей механізм, що 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 у кожній з програм, в інших — у 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 економічної інфраструктури (автошляхи, телекомунікації тощо) як національного пріоритету економічного розвитку територіальної одиниці [5, с. 123].

Названі цілі містять у собі істотний елемент горизонтального бюджетного вирівнювання, який може бути посилений у 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 у процесі його реалізації, що підвищує фінансову підзвітність регіональних органів влади уряду і робить регіональні бюджети більш прозорішими. Окрім цього, 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 й політичного тиску.

Таким чином, промислова політика на регіональному рівні знаходиться у стадії становлення і в даний час не містить в собі обгрунтованого підходу, який враховував би специфіку регіону, стратегічну спрямованість держави, а також окремі ознаки і показники оцінки. Наприклад, основним механізмом реалізації інвестиційної регіональної стратегії в Україні є державне фінансування пріоритетного напрямку діяльності, тобто такий розподіл обмежених засобів державного бюджету, призначених для фінансування капітальних вкладень, який заснований не на регіональних пріоритетах, а швидше на галузевих або політичних, внаслідок чого ще більше посилюється диференціація українських регіонів.

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

ВИСНОВКИ

Аналіз підходів до побудови промислової політики на регіональному і місцевому рівні свідчить про необхідність її адаптації до мінливих ринкових умов і принципів державної

реформи. Промислова політика України зазнає істотних змін, внаслідок чого відбувається перерозподіл сфери відповідальності й обсягів повноважень між рівнями влади. Проте наявність досвіду централізованого управління промисловою політикою і відсутність нормативно-методичної підтримки не дозволяють сподіватися на отримання позитивних результатів. Внаслідок того, що найбільший тягар відповідальності за планування і реалізацію промислової політики перерозподілився на регіональний і місцевий рівень, то питання організаційного, методичного і контрольного забезпечення є одними з актуальних. Проте існуюча практика реалізації промислової політики на регіональному і місцевому рівні свідчить про цілий ряд диспропорцій, що накопичуються, в інфраструктурній і інвестиційних сферах:

- 1) не існує єдиного підходу до побудови системи управління промисловою політикою регіону з урахуванням інтересів влади і суб'єктів господарювання, характеристик інвестиційної політики регіону і напрямів його розвитку;
- 2) в реалізації промислової регіональної політики участь фінансових інститутів ускладнена через неявну або суб'єктивну оцінку інвестиційної привабливості й потенціалу регіону;
- 3) відсутня прозора методика аналізу перспектив розвитку регіональної промислової політики з урахуванням стратегічного розвитку крупних підприємств й інтересів суб'єктів господарювання, що функціонують на території адміністративно-територіальної одиниці;
- 4) функції управління регіональною промисловою політикою об'єктивно не розподілені між органами виконавчої влади і безпосередніми її реалізаторами — суб'єктами муніципальних територіальних одиниць, суб'єктами господарювання тощо;
- 5) існуючий рівень нормативно-законодавчої діяльності регіональних і місцевих органів влади не повною мірою вирішує задачі методичної підтримки промислової політики на місцевому рівні;
- 6) велика частка утриманських очікувань: регіональні й місцеві органи влади в рамках стратегій розвитку орієнтуються на допомогу з державного бюджету (трансферти, дотації і т.д.). Відсутні мотивації формування регіональних цільових фондів;
- 7) не дивлячись на те, що на місцях накопичилася широка практика регулювання промислової політики, для них не запропоновано одностайності принципів делегування повноважень у сфері управління нею;
- 8) не розроблені методичні рекомендації щодо здійснення взаємодії навіть основних суб'єктів господарювання з рівнями регіональної і місцевої влади при реалізації промислової політики, схеми координації і контролю результатів з боку органів влади.

Література:

1. Варналії З.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] / Варналії З.С., Воротін В.Є., Куйбіда В.С. [та ін.]; за ред. Варналії З.С. — Нац. ін-т стратегічних досліджень. — К.: НІСД, 2007. — 768 с.
 2. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. — Київ: Наукова думка, 2006. — 511 с.
 3. Белебега І.О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І.О. Белебега — Х.: ХНТУСГ, 2007. — 156 с.
 4. Герасимчук З.В. Регіональна політика фінансового забезпечення сталого розвитку / З.В. Герасимчук, І.М. Вахович // Регіональна економіка. — 2008. — № 2. — С. 59—72.
 5. Чумаченко, М.Г. Дослідження теоретичних, методологічних і прикладних проблем регіональної політики сталого розвитку / М.Г. Чумаченко // Фінанси України. — 2008. — № 11. — С. 123—124.
- Стаття надійшла до редакції 13.08.2010 р.*