

## Розділ 2

# Методологічні засади регіональної промислової політики держави

---

### 2.1. Засадничі концепції стратегічного розвитку регіональної промислової політики держави

Не викликає сумніву теза про те, що одним із багатьох факторів сьогоденної системної кризи є неефективність управління, неузгодженість, а часом і суперечності в роботі окремих ланок системи управління, що веде до нівелювання тих заходів, що вживаються для впорядкування суспільних відносин. Тому постала необхідність проведення комплексу політико-правових заходів, які б полягали у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [114, с. 33].

Тривалі протистояння між Верховною Радою, з одного боку, та главою держави і урядом – з іншого, змусили экс-Президента України Л. Кучму прийняти запропоновану у 1995 р. членами Комісії Верховної Ради України з питань правової політики та судово-правової реформи та в липні 1997 р. утворити Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Робочою групою цієї Комісії було доопрацьовано та доповнено проект концепції, розроблений у Верховній Раді, і 25 березня 1998 р. рішенням Державної комісії її було схвалено. 22 липня 1998 р. Указом Президента № 810 положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління.

Основну увагу в Концепції присвячено реформуванню системи органів виконавчої влади, організації державної служби, територіальному устрою та системі місцевого самоврядування.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачається така послідовність заходів [432]:

- перший або підготовчий етап – розроблення та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі мають розв'язуватися першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів чинної системи державного управління;
- на другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління;
- на третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

На всіх етапах реформи мають вживатися заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення фінансово-економічних основ державного управління [116, с. 40].

Сьогодні особливо актуально розглянути можливості й перспективи розвитку адміністративно-державного управління в Україні в руслі намічених перспектив для

того, щоб своєчасно позначити проблемні зони і знайти можливі альтернативні рішення найбільш значущих проблем [117, с. 114].

У міжнародній практиці поняття адміністративної реформи трактується ширше – зміна інститутів (відносин, організацій, правил функціонування) виконавчої влади, а також суспільного сектора в цілому. Адміністративні реформи передбачають радикальні зміни в системі державного управління, зокрема законодавчої бази.

Треба наголосити на тому, що одним із головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Така трансформація полягає у структурній побудові, за якої державні органи здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях [124, с. 38]. До таких державних органів належать насамперед обласні, Київська і Севастопольська міські, районні в областях, районні у містах державні адміністрації. Конституція України визначає ці органи виконавчої влади як місцеві державні адміністрації [212, ст. 118]. Вони покликані захищати права і законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток підпорядкованих їм територій (областей, районів, міст Києва і Севастополя та їх районів) і реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління.

Сучасні перетворення підсилюють роль регіонів у формуванні і управлінні промисловою політикою. Але процес управління ускладнюється необхідністю такої децентралізації державних функцій, яка б забезпечувала реалізацію принципів єдиноначальності в управлінні державною системою для досягнення планованих макрорезультатів з урахуванням необхідності делегувань ряду повноважень з державного рівня на регіональний [7, с. 112].

Отже, виникає потреба в:

1. Класифікації державних функцій з метою визначення і закріплення необхідних (неделегованих) функцій за конкретним рівнем управління.
2. Класифікації функцій, що делегуються на нижчі рівні зі збереженням можливості координації і контролю з боку вищестоящого рівня.

Згідно з проектом Концепції Державної цільової програми реформування державного управління і державної служби на 2011-2015 рр., основними цілями реформи є організація основної складової державного управління – системи органів виконавчої влади і системи державної служби – відповідно до пріоритетних завдань розвитку українського суспільства, економіки і держави, на основі європейських стандартів демократичного управління.

У цілому її основними цілями стали:

1. Підвищення якості суспільних послуг (включаючи державні).
2. Економічність суспільного сектора (зниження витрат на виконання державних функцій і надання послуг).
3. Зміцнення виконавчої дисципліни (забезпечення виконання законів, указів, постанов, рішень, планів і програм).

На перший погляд здається, що цілі адміністративної реформи далекі від завдань удосконалення регіональної промислової політики. Проте аналіз даних табл. 2.1 дозволяє спростувати цю думку.

Таблиця 2.1

Склад адміністративної реформи в Україні

Основні компоненти реформи	Цільова установка
Зміна місця виконавчої влади в системі державного управління	Перерозподіл функцій державних органів влади
Централізація і децентралізація функцій виконавчої влади	Виконання принципу єдиноначальності

**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**

*Продовження таблиці 2.1*

Структурна зміна та ієрархія органів виконавчої влади	Виконання організаційних принципів побудови апарату державного управління (галузевого, функціонального, територіального)
Перерозподіл ресурсів, зокрема бюджету для їх виконання	Введення бюджетних інновацій
Визначення і уніфікація державних послуг	Нова категорія послуг – «новий державний менеджмент», тобто перехід до оцінки діяльності органів виконавчої влади, а також надання ним необхідних ресурсів
Стандартизація і оновлення порядку надання державних послуг	Побудова схеми процесу надання державних послуг
Оновлення внутрішніх регламентів діяльності органів влади	Створення нової «корпоративної моделі управління» в рамках державного управління

Цілком очевидно, що інструментарій і механізми адміністративної реформи, крім підтримки державних функцій, можуть бути успішно використані для визначення конкурентоздатних напрямів діяльності регіонів, галузевих компонентів, господарюючих суб'єктів, які безпосередньо впливають на роль і місце держави в сучасному суспільстві [4, с. 92].

Центральна проблема будь-якої сучасної економіки (і її ключового елемента – адміністративної політики держави) – це економічне зростання. Під економічним зростанням розуміється не тільки кількісне збільшення обсягів виробництва, а й поліпшення структури внутрішнього валового продукту, за умови що таке збільшення сприяє зростанню показника «валовий внутрішній продукт на душу населення».

На сьогодні офіційне бачення майбутніх змін у структурі виконавчої влади полягає у тому, що адміністративна реформа має бути органічною складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні. Вона повинна здійснюватися паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими. Саме необхідність забезпечити конституційні основи для реформування гілок влади, розподілу між ними повноважень і відповідальності, вимагають політичної реформи на рівні внесення змін до Конституції та створення дієвих управлінських важелів для контролю над виконанням реформаторських планів.

Не менш важливою складовою адміністративної реформи має бути також реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Але досі обговорення цієї реформи відбувається на рівні так званих «трьох рівнів» – кількості населення в громадах, районах та регіонах. Але розподіл компетенцій та сфер відповідальності, перш за все у формуванні та виконанні місцевих бюджетів між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, досі не визначений.

Основну увагу реформ на державному рівні управління останнім часом було зосереджено на проведенні інституційних перетворень, вдосконаленні законів і нормативної бази. Завдяки цьому на сьогодні в основному завершено етап переходу до ринкового характеру функціонування економіки, створено базові інституційно-правові умови сучасної ринкової економіки [348, с. 30].

Оскільки однією з цілей адміністративної реформи є перехід від галузевої форми побудови систем управління до функціональної, з подальшим впровадженням програмно-цільового принципу управління, слід чекати поліпшення якості управління промисловою політикою, перш за все, на регіональному рівні [358, с. 182].

Згідно сучасному підходу до адміністративної реформи, виконавча влада – це сукупність особливих повноважень органів, що спеціалізуються на їх реалізації. При цьому залежно від рівня влади керуюча система повинна забезпечувати процес цілепокладання, координації і контролю. На сьогодні специфіка дворівневої владної системи є такою, що вибір цільової орієнтації розвитку промислової політики засновано на розвитку адміністративно-територіальної одиниці з пріоритетом загальнодержавної концепції розвитку.

Таким чином:

1. На державному рівні здійснюється розробка планів і рекомендацій з проведення загальнодержавної промислової політики, а також орієнтирів промислової політики регіону [385, с. 44]. Рівень розробки – стратегічний, на рівні країни в цілому. Допоміжними функціями державної системи управління промисловою політикою є контролююча і регулятивна.

2. На регіональному рівні здійснюється реалізація промислової політики на основі пріоритетних напрямів розвитку, що є органічною частиною загальнодержавних пріоритетів, суть яких відображається в Концепції промислового розвитку регіону. У теорії вона повинна базуватися на загальнодержавній концепції промислового розвитку з урахуванням бізнес-напрямів регіону [373, с. 19]. В її підготовці беруть участь представники виконавчої влади регіону і територіальних утворень.

Таким чином, традиційно промислова політика на рівні регіону формується наступними структурами:

- виконавчими органами влади регіонального та місцевого рівня;
- виконавчими органами територіальних утворень;
- представниками Рад об'єднань суб'єктів господарювання.

Функції і відповідні дії, що виконуються в рамках перерахованих вище процесів і покладено на відповідні рівні системи управління, представлені в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

**Функції і дії управлінської системи промислової політики України**

Рівні системи управління при реалізації змін	Функції	Дії
1	2	3
<b>Державний рівень</b>		
Виконавчі органи влади	– регулятивно-управлінська; – наглядова	– методичне забезпечення; – розпорядження до виконання; – координація дій; – контроль
Законодавчі органи влади	– законодавчо-розпорядна; – регулятивні	– розробка і затвердження законів, постанов на вищому рівні влади; – реалізація правових норм
<b>Регіональний рівень</b>		
Виконавчі органи влади	– регулятивно-управлінська; – наглядова	– методичні рекомендації; – розробка і реалізація програм/проектів; – розробка перспективних планів для формування конкурентноздатних виробничих потужностей на рівні регіону; – координація загальнодержавної стратегії з планами суб'єктів господарювання
Законодавчі органи влади	– нормотворча (для середовища місцевого самоврядування)	– розробка нормативних документів, стимулюючих проведення промислової політики регіону; – розробка коротко- і середньострокових планів соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць; – оперативне маневрування ресурсами
Суб'єкти господарювання та їх об'єднання	– планування; – управління; – поточний внутрішній контроль	– здійснення поточної промислової діяльності; – реалізація проектів розвитку підприємства

Для здійснення адміністративної реформи як сукупності певної структурної організації влади та механізмів її взаємодії із суспільством маємо визначити, що вона стосується всіх гілок влади. Зважаючи на те, що існує три її суб'єкти: народ, державна влада та місцеве самоврядування, реформа структури та характеру взаємодії інституцій цих трьох суб'єктів задля досягнення оптимального їхнього функціонування і є суттю адміністративної реформи, що має бути скерованою на надання послуг.

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

Децентралізація влади – це процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру [446, с. 132].

З достатньою мірою умовності виділяють політичну, адміністративну й фінансову децентралізацію, а також чотири форми децентралізації – деволюція, делегування, деконцентрація та дивестиція.

Децентралізацію також можна визначити як передачу відповідальності за планування, управління і використання ресурсів від Уряду і його органів на нижчі рівні управління. Децентралізація тісно пов'язана з поняттям субсидіарності, що пропонує передачу функцій (або завдань) на найнижчі рівні соціального порядку, які здатні їх виконувати [284, с. 54].

Децентралізація може бути регіональною або муніципальною. Найбільш розвинутою формою регіоналізації є федералізм, коли влада спускається зверху вниз на основі конституції країни [407, с. 226]. Слабші форми регіоналізму здійснюються не на конституційній основі, а на основі звичайного законодавства. Децентралізація влади може називатися також муніципалізацією. У більшості країн вона набуває форми загального поділу сфер компетенції, що надає місцевій владі право вирішувати місцеві питання.

Політична децентралізація зазвичай пов'язана з ситуацією, коли політична влада делегується до субнаціональних органів управління. Найбільш яскравим прикладом є субнаціональні органи управління, які обираються і є повноважними, від сільських рад до органів державного управління.

Деволюція вважається такою її формою, коли до місцевих органів повністю передається відповідальність і влада, ресурси та джерела доходів, що робить місцеву владу автономною й повністю незалежною.

Досить цікавою є адміністративна децентралізація, яка полягає у передачі на місце повноважень ухвалювати рішення, розпоряджатися ресурсами й відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб.

У сучасній державі адміністративна децентралізація сприяє підвищенню гнучкості і надійності системи управління, забезпечує перехід до більш виправданого з погляду ефективності ухвалення рішень розподілу функцій між різними ланками адміністративного апарату, що дозволяє органам влади оперативно реагувати на зміну соціально-економічної ситуації і, таким чином, знижує рівень конфліктності в суспільстві [388, с. 98].

Деконцентрація означає передачу влади й відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління, зберігаючи ієрархічну підпорядкованість місцевої влади Уряду і його міністерствам. Деконцентрацію можна вважати першим кроком у децентралізації управління [260, с. 44].

Делегування перерозподіляє владу й відповідальність до місцевих органів управління, іноді до таких, які не є місцевими підрозділами центральних органів управління. Хоча й відбувається деяке перенесення відповідальності на нижчі рівні, вертикальна підпорядкованість зберігається.

Фінансова децентралізація є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з бюджетним процесом. Вона означає передачу ресурсів з державного до місцевого бюджету. Умови такої передачі часто обговорюються під час переговорів між центральною й місцевою владою на основі декількох чинників, серед яких – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості в управлінні.

Дивестування означає, що планування й адміністративна влада або інші функції передаються в приватні або громадські організації. Вона часто реалізується із частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Тобто децентралізацію як шлях адміністративної реформи можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її мета:

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання усіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
- створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої питання місцевого значення вирішують не представники центрального уряду, а територіальні громади.

Основними завданнями децентралізації влади є:

- наближення не лише влади до її джерела й носія – народу, а й власне результатів цієї влади – публічних послуг;
- перетворення територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні;
- максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян;
- визначення питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно чи у кооперації з іншими громадами або делегувати органам державної влади. При цьому на наступний рівень влади потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади базового рівня.

Передача тих або інших державних повноважень регіональним і місцевим органам дає змогу розв'язати певні проблеми [143, с. 341]:

- уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;
- забезпечити участь громадян у реалізації владних повноважень, політичному процесі;
- сприятиме розбудові громадянського суспільства та ефективній взаємодії з ним державних інституцій;
- сприятиме раціоналізації й оптимізації управління окремою адміністративно-територіальною одиницею.

Також децентралізація є ще й механізмом усунення конфлікту «власність-влада». У 1991 році в Україні державна власність становила 90 %, а у 2007 – 90 % становила приватна власність. Отже, ситуація склалася наступна: власність децентралізована, влада – ні [409, с. 95].

Зважаючи, що головне завдання будь-якої реформи – розв'язання проблеми власності і влади та механізму їхнього взаємодіявання, можна констатувати: нині наявна суперечність між власністю й владою, коли влада залишилася сформованою для управління державною власністю, а власність, децентралізувавшись, перейшла в приватну.

Тому й маємо децентралізувати владу та конфлікт у ланці влада-власність, у результаті чого неефективно працюють і власність, і влада.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян [404, с. 31].

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

Використання принципу децентралізації зумовило перенесення значного переліку функцій на рівень регіонів. При цьому існує стійка логіка надання повноважень (функцій), що представлена на рис. 2.1.

**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**

<b>ПОВНОВАЖЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	<b>Загальні повноваження:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– організація реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, єдність системи виконавчої влади, яка направляє та контролює діяльність її органів;</li> <li>– розробка державних цільових програм та їх реалізація;</li> <li>– право законодавчої ініціативи</li> </ul>
	<b>Повноваження в сфері економіки:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– антимонопольна політика;</li> <li>– прогнозування соціально-економічного та інвестиційного розвитку;</li> <li>– промислова політика</li> <li>– митна політика;</li> <li>– розробка та реалізація державної політики у сфері міжнародного економічного та фінансового співробітництва</li> </ul>
	<b>Повноваження у соціальній сфері</b>
	<b>Повноваження у сфері природокористування та охорони зовнішнього середовища</b>
	<b>Повноваження у сфері науки, культури та освіти</b>
	<b>Повноваження у сфері бюджетної, фінансової, кредитної та грошової політики:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– звітування щодо виконання бюджету;</li> <li>– податкова політика;</li> <li>– валютне регулювання;</li> <li>– регулювання ринку цінних паперів;</li> <li>– управління внутрішнім та зовнішнім боргом</li> </ul>	
<b>Повноваження у сфері забезпечення законності прав та свобод громадян, боротьба зі злочинністю</b>	
<b>Повноваження щодо забезпечення національної безпеки та оборони України</b>	

**Рис. 2.1.** Повноваження виконавчих органів влади в системі державного управління

Можна побачити, що об'єктами, на які направлена регулятивно-управлінська функція, як функція прямої дії, є галузі народного господарства, сфери соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва (економіка, фінанси, освіта, охорона здоров'я тощо.).

Другий рівень функцій виконавчої влади – це нормотворчість, оперативно-управлінська функція і юрисдикція. Вони мають допоміжний, інструментарний характер і направлені на обслуговування кожної з основних функцій.

Широке коло повноважень державних органів влади зумовило труднощі в їх здійсненні, а також можливе дублювання основних функцій [337, с. 32].

Процес закріплення функцій може бути представлений таким чином: у вигляді одного органу загальної компетенції і органів галузевої (спеціальної) компетенції.

Якщо застосувати функціональний принцип класифікації повноважень, можна запропонувати класифікаційний набір, представлений на рис 2.2.

Серед інших управлінських функцій на державні органи впродовж тривалого періоду часу покладалося планування, реалізація і контроль за проведенням промислової політики, як у цілому всієї держави, так і окремих регіонів [380, с. 185]. Це явище мало як переваги, так і недоліки, властиві централізованому управлінню процесами і явищам соціально-економічного і технологічного характеру. Проте в ході ринкових перетворень, а надалі – в рамках адміністративної реформи, жорстко централізована

**Пельтек Л. В.**

система міністерств і відомств (з відповідними департаментами і підрозділами на регіональному рівні) була перетворена. В результаті цього суб'єкти промислового сектора економіки одержали суттєву «свободу» у виборі власної стратегії і тактики розвитку. При цьому регулювання і методична підтримка цієї самостійної діяльності з боку будь-якого рівня влади практично припинилося. Серед інших вищеперерахованих причин це стало однією з передумов серйозних деформацій у структурі відтворювального циклу держави – у бік фінансового сектора і відходу від виробничої діяльності. Навіть при теперішній сервізації економіки, послуги в умовах реалізації реформ стали одним з ключових складових в структурі ВВП і ВВП.



**Рис. 2.2.** Функції виконавчих органів влади в системі державного управління

Стратегія розвитку регіону припускає взаємодію всіх основних складових соціально-економічного розвитку (табл. 2.3).

*Таблиця 2.3*

**Порівняльна характеристика напрямів розвитку регіонів з урахуванням реалізації адміністративної реформи**

Державна політика	Політика вирівнювання рівнів розвитку регіонів	Поляризований (сфокусований) розвиток регіонів
1	2	3
Параметри	Виділення регіонів на основі усередненого (збалансованого по країні) соціально-економічного потенціалу	Створення регіонів – «локомотивів зростання» («опорних регіонів»), генеруючих інноваційно-інвестиційний поштовх на решту території
Адміністративно-територіальний розподіл	Виділення географічно зв'язаних територій, збереження існуючої адміністративно-територіальної структури	Укрупнення юрисдикції для визначення системи «опорних регіонів», можливість визнання за ними іншого статусу, ніж у звичних адміністративно-територіальних одиниць
Базовий механізм управління	Рівномірний («дифузійний») розподіл державних капітальних вкладень між територіями, що потребують підтримки	Направлення державних капітальних вкладень на розвиток зв'язків «опорних регіонів» з глобальною економікою та іншими регіонами країни, зняття бар'єрів для розповсюдження інновацій
Реалізація основних стратегічних програм розвитку	Локалізація пріоритетних напрямів та їх ранжирування	Стрімке поліпшення економічних і соціальних параметрів, подальший перспективний розвиток регіонів



**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**

В основі сучасного управління регіоном виділяються наступні принципи:

1. Принцип поляризованого (або «сфокусованого») розвитку, який приходить на зміну політиці вирівнювання рівня регіонального розвитку і передбачає спеціальне фокусування (централізацію) фінансових, адміністративно-управлінських, людських і інших ресурсів в «опорних регіонах» («полюсах», «локомотивах» зростання) – тобто в стратегічних промислових регіонах, що є інвестиційно привабливими, а також спроможні в подальшому розповсюджувати активності в інші регіони. Тому економічне зростання, підприємницька активність, інноваційний процес в «опорних регіонах» відрізняються найбільшою інтенсивністю, здійснюючи вплив на інші території.

2. Принцип компенсації жителям відстаючих у соціально-економічному розвитку регіонів частини наслідків політики поляризованого розвитку. Державна політика сфокусованого розвитку доповнює регіональну політику компенсуючого характеру, що з одного боку, має прояв у вирівнюванні бюджетної забезпеченості на душу населення, а з іншого, в стимулюванні і підтримці ініціатив (програм і проектів розвитку) даних регіонів. Вирівнювання бюджетної забезпеченості необхідне в цілях дотримання конституційних прав громадян, забезпечення останнім рівної доступності соціальних благ, зміцнення економічної і соціальної згуртованості. Забезпечення даних гарантій здійснюється багато в чому за рахунок бюджетного фінансування. Стимулюванню регіональних ініціатив сприяє мобілізація ресурсів депресійних регіонів в цілях розвитку.

Держава, зосередивши і спрямувавши зусилля лише на формуванні і розвитку промислової опори – «полюсів зростання», не повинна забувати і про розвиток інших регіональних територій. Останні можуть і повинні самостійно розробляти і реалізовувати власні стратегії регіонального розвитку, а держава, у свою чергу, проводити селективну бюджетну (грантову) підтримку регіональних ініціатив в рамках заявлених стратегічних пріоритетів розвитку, тобто на основі принципу «преференції за реформи». Для цього доцільно за типами територій створювати різні бюджетні фонди з диференційованими цілями.

3. Принцип комплементарної ефективності (синергії). Комплексний ефект даного принципу складається з:

- синхронізації основних реформ, що здійснюються в країні і які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів;
- побудова державних пріоритетів у логіці кооперації регіонів;
- узгодженості на державному рівні напрямів підтримки регіонального розвитку.

4. Принцип диференційованості державної регіональної політики розвитку – інтеграція України до глобальної економіки найближчим часом призведе до виділення на її території зон, по відношенню до яких повинні бути сформульовані різні цілі соціально-економічного розвитку і сформовані різні заходи досягнення даних цілей, тобто реалізована в достатній мірі спеціалізована регіональна політика. Узагальнення набору ознак наведено в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

**Стратегічні завдання державного управління при вирішенні регіональних проблем**

<b>Функції території в просторовій організації країни</b>	<b>Проблеми соціально-економічного розвитку регіону</b>	<b>Пріоритетні завдання державного управління</b>
1	2	3
Сировинні зони	Інфраструктурна недостатність. Конфлікти інтересів (екологічні стандарти/ сировинні компанії). Несинхронізованість стратегій розвитку сировинних компаній і стратегій розвитку населених пунктів/регіонів. Ці зони є пріоритетними для державних стратегій	Управління людськими ресурсами. Підвищення інфраструктурної забезпеченості. Впровадження жорстких екологічних стандартів і формування системи контролю за їх виконанням. Приведення системи управління у відповідність критеріям ефективності господарської діяльності. Розвиток ресурсної бази і її ефективне використання.

<p>Зони безпеки: 1. Прикордонні території. 2. Зони з потенціалом етноконфесійних конфліктів. 3. Кризові території, де створюється загроза для єдності і стабільності.</p>	<p>1. Міграційний відтік населення: – скорочення соціальної інфраструктури; – недостатній рівень комунікаційних зв'язків; – «законсервованість» зони у науковому розвитку.</p>	<p>Формування моделі ефективної трансграничної співпраці за рахунок формування вузлів нового типу безпеки (транспортно-логістичних, торгових і культурних). Залучення трудових ресурсів і закріплення населення. Стійкість функціонування інфраструктури. Забезпечення соціального захисту населення. Перегляд основ правового регулювання по відношенню до деяких територій (введення обмежень на окремі види господарської діяльності). Встановлення особливого режиму для нерезидентів тощо. Програми по запобіганню зародження етноконфесійних конфліктів, зміцнення суспільного порядку. Програми адаптації мігрантів і підвищення продуктивності кроскультурної взаємодії. Програми по забезпеченню безпеки життєдіяльності населення.</p>
<p>Зони технологічного трансферу</p>	<p>Дефіцит робочої сили. Дефіцит промислових учасників. Недостатні інвестиції в інфраструктуру. Несформованість інституційного середовища. Зони залежать від інноваційного розвитку.</p>	<p>Забезпечення імпорту найбільш передових технологій. Залучення стратегічних інвесторів. Управління людськими ресурсами.</p>
<p>Зони інноваційного розвитку</p>	<p>Не створено організаційну платформу для розгортання регіональних модулів національної інноваційної системи (НІС). Не відпрацьований механізм залучення кадрів. Недостатнє ринкове позиціонування інноваційної продукції.</p>	<p>Формування організаційних умов для розгортання регіонального модуля НІС. Підвищення комунікаційної доступності. Формування механізмів залучення кадрів. Створення техніко-впроваджувальних (експериментальних) зон.</p>
<p>Світові міста</p>	<p>Відсутність сучасного транспортного каркаса країни, що забезпечує зв'язаність в умовах глобалізації і сукупну конкурентоспроможність (розповсюдження інновацій тощо).</p>	<p>Залучення глобальних корпорацій для розміщення штаб-квартир. Прискорений інфраструктурний розвиток. Формування високоурбанізованого середовища. Розміщення органів державної виконавчої влади, крупних об'єктів і установ соціальної сфери, що мають державне значення.</p>
<p>Старопромислові регіони</p>	<p>Низький рівень життя населення. Застаріла технологічна база. Недостатнє ринкове позиціонування. Дефіцит кадрів.</p>	<p>Формування виробничо-технологічних зон. Реіндустріалізація. Реабілітація і ревіталізація старопромислових поселень. Додання ним нових функцій в просторовій організації країни (зон інноваційного розвитку, опорних регіонів).</p>
<p>Території, що пройшли первинний рівень індустріалізації</p>	<p>Високий рівень безробіття. Слабка інфраструктурна забезпеченість зростання міських поселень. Високий рівень соціальних конфліктів. Відставання від інших регіонів країни за рівнем соціально-економічного розвитку.</p>	<p>Міграційні програми підвищення мобільності населення та забезпечення його адаптації. Підтримка регіональних ініціатив, що сприяють підвищенню зайнятості. Програми вирівнювання бюджетної забезпеченості. Програми розвитку інфраструктури.</p>

5. Принцип субсидіарності – припускає децентралізацію владних повноважень і виконання тих або інших повноважень соціально-економічного розвитку регіонів (і

**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**

відповідну передачу цих повноважень) на рівень управління, де вони можуть бути виконані найефективнішим чином.

Проте існування за наявності повномасштабної класифікації принципів функціонування і окреслених перспектив розвитку регіонів в рамках трірівневої системи державного управління неможливо в повній мірі сформувати єдиний понятійний апарат. У зв'язку з цим слід наголосити на необхідності визначення основних «відправних точок» державної реформи із застосуванням понять регіоналістики і особливостей її реалізації для промислового сектора.

Як зазначалося в першому розділі, з усього різноманіття західних моделей промислової політики можна виділити два основні типи:

*Західноєвропейський тип* ставить основний акцент на структурну політику і припускає поступове поліпшення, корегування наявної структури шляхом заохочення перспективних галузей і згортання збиткових галузей. Цей тип промислової політики зобов'язаний своїм існуванням високодиверсифікованому характеру економічної структури крупних західноєвропейських держав.

«*Східно-азійський*» – направлений на концентровану підтримку високотехнологічних галузей, тому його ще можна назвати «технологічним». В основі цього типу промислової політики покладено ідею про те, що в сучасних умовах зростання залежить в першу чергу від освоєння науково-технічних досягнень (інновацій).

Таким чином, промислова політика досягає успіху не тоді, коли держава намагається змінити ринок, а тоді, коли вона спирається на сигнали ринку. Тільки за таких умов держава і суб'єкти господарювання стають партнерами – одержати підтримку з боку суб'єктів господарювання («політика стабілізації очікувань») можна, лише успішно стимулюючи структурні зміни і підготувавши економічну і соціальну інфраструктуру для намічених інновацій.

Можна виділити наступні основні принципи реалізації промислової політики, що забезпечують підвищення національної конкурентоспроможності та які є засадоутворюючими соціально-економічного розвитку сучасної держави:

- формування промислової політики як найважливішої складової частини загальнонаціональної стратегії розвитку з активною рівноправною участю в її розробці і реалізації держави, бізнесу, наукових і громадських організацій;
- перехід від галузевої промислової політики до політики концентрації національних зусиль і державної підтримки конкурентоспроможних компаній;
- зміна пріоритетів у виборі об'єктів промислової політики у відповідності із загальносвітовою тенденцією сприяє зростанню вагомості високотехнологічних галузей з високою доданою вартістю при зниженні ролі традиційних ресурсоємних галузей промисловості;
- створення умов переходу до наукоємкої економіки з визначальною роллю формування, розподілу і використання знань та інформації як головних чинників стійкого економічного зростання.

У даний час у наукових колах широко використовується неофіційна концепція промислової політики, відповідно до якої виділяється три групи галузей, що представлені в табл. 2.5.

*Таблиця 2.5*

**Розподіл галузевого комплексу згідно концепції стратегічного розвитку промислової політики**

<b>Напрямок галузевого розвитку</b>	<b>Характеристика</b>
Галузі паливно-сировинного комплексу (нафтогазова, металургійна, галузі промисловості і енергетика)	Особливістю даної категорії галузей: є можливість постачання власної продукції на зовнішній ринок, розвиток їх здійснюється на основі самофінансування. Залучення іноземних інвестицій – доступне. Її розвиток можливий і без участі державних вкладень. Концепцією розвитку промислової політики для даної групи є створення сприятливих макроекономічних і юридичних умов.

Галузі переробної промисловості (авіакосмічна, атомна промисловість, галузі ВПК, енергетичне машинобудування, верстатобудування, біотехнології, деревообробна і целюлозно-паперова промисловість)	Здатні поставляти продукцію на експорт. Галузі цієї групи потребують інвестиційних кредитів, державних гарантій, державних замовлень, політичної і економічної підтримки просування продукції на зовнішній ринок
Галузі, що здатні повністю задовольняти внутрішній попит (автомобільна, легка, харчова промисловість, сільськогосподарське машинобудування)	Основою промислової політики в цій групі галузей є стимулювання і заохочення внутрішнього попиту на продукцію шляхом лізингу, кредитуванням, організації сучасного маркетингу, використання імпорتنих мит та інших захисних заходів.

Урахування специфіки функціонування цих груп галузей необхідно і при розробці принципів здійснення регіональної промислової політики.

Узагальнюючи вищенаведений матеріал, можна виділити дві базові концепції здійснення регіональної промислової політики:

- жорстка регіональна промислова політика передбачає безумовне превалювання методів прямого бюджетного субсидування галузей промисловості або окремих «амбітних» проєктів, на основі жорстких адміністративних важелів;
- ліберальна (сучасна) регіональна промислова політика з пріоритетним превалюванням методів непрямого (фінансово-економічного) стимулювання випуску конкурентноздатної продукції і послуг.

Специфіка геополітичного положення і особливостей економічного розвитку України у ХХ столітті не дозволяє зараз повністю перейти до другої моделі. Але і перший шлях представляється неприйнятним, оскільки визначення «точок зростання» винятково державою, особливе на довгий час, часто призводить до кризового стану господарства і, зрештою, підриває базу реалізації цих пріоритетів. Завданням процесу формування і реалізації регіональної промислової політики є поєднання як прямих, так і непрямих методів державного регулювання.

## 2.2. Концептуальні складові регіональної промислової політики держави

Формування промислової політики на державному і регіональному рівнях є найважливішою складовою сучасного етапу реформування промисловості, в процесі якого держава здійснює управління ринковим середовищем і окремими галузями і підприємствами, що функціонують в цьому середовищі, з метою підвищення як бюджетної, так і комерційної ефективності промислового комплексу в цілому і окремих його елементів [2, с. 7]. Тобто формується концепція промислового розвитку, що складається з трьох взаємодіючих і взаємозалежних елементів:

- конкурентного середовища з відповідною інституційною інфраструктурою;
- промислових підприємств, реформованих у рамках процесу реструктуризації і адаптованих до умов конкурентного середовища;
- промислової політики, як інструменту державного регулювання, що встановлює пріоритети промислового розвитку. Саме за допомогою даного інструмента підтримуються відповідні сегменти промислового комплексу. Найважливішим елементом промислової політики є інвестиційна політика. Через спільність їх цілей і використовуваних механізмів реалізації, доцільно говорити про регіональну промислову політику інвестиційної спрямованості.

Проблема формування і реалізації регіональної промислової політики тісно пов'язана з визначенням місця і ролі в економіці державних органів управління різних рівнів ієрархії.

Економічна роль держави виявляється в сукупності конкретних видів діяльності (функцій). Їх виділяють за ознаками: виду (цілі) діяльності, характеру заходів (економічні

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

або адміністративні, заохочувальні або обмежувальні тощо), за об'ємом дії (вся економіка або окремі її сфери, довготривалі або короткочасні) тощо.

У нормально функціонуючій ринковій економіці за цілями регулюючої діяльності держави виділяють наступні функції:

1. Створення правової основи. Вважається, що ця функція виходить за рамки економіки. Маються на увазі всі державні нормативні акти, які встановлюють правила, норми господарської поведінки суб'єктів господарювання, споживачів і самої держави, взаємовідношення профспілок, роботодавців, адміністрації тощо.

2. Проведення політики макроекономічної стабілізації. Дана функція виступає як центральна і здійснюється переважно в грошово-фінансовій сфері, через яку держава здійснює боротьбу з інфляцією, намагається впливати на промисловий цикл і стан безробіття.

3. Дія на розподіл і розміщення ресурсів (засобів виробництва і робочої сили) з метою підвищення їх ефективності (так звана «алокатійна» функція). До неї відносяться галузева політика держави, політика вибору децентралізованих, ринкових і централізованих регуляторів (до останньої відносяться і різні види і форми планування).

4. Здійснення програм розподілу і перерозподілу доходів, покликаних послабити і усунути негативні соціальні наслідки ринку, вирішити загальнонаціональні завдання у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, демографічного розвитку тощо.

Здійснюючи регулювання соціально-економічних процесів, держава використовує *систему методів та інструментів*, що змінюються залежно від економічних задач, матеріальних можливостей держави та накопиченого досвіду регулювання.

Правове регулювання полягає у встановленні державою правил «економічної гри» для всіх суб'єктів ринку. Система законодавчих норм і правил визначає форми і права власності, умови контрактів і функціонування фірм, взаємні зобов'язання у трудових відносинах профспілок і працедавців тощо.

Адміністративне регулювання включає заходи з регулювання, контингентування, ліцензування, квотування тощо. З допомогою системи адміністративних заходів (у вигляді заходів закріплення, дозволу, примушення) здійснюється державний контроль над цінами, доходами, обліковою ставкою, валютним курсом. У даний час сфера дії адміністративних заходів обмежується в більшості країн охороною навколишнього середовища та соціальним захистом населення.

Незважаючи на здатність цінового механізму ринку забезпечити ефективне використання ресурсів, у деяких випадках ринок неспроможний забезпечити максимальну ефективність. У цих випадках доцільне державне втручання з метою наближення розподілу до раціонального. До таких випадків у розвинених країнах відносяться:

- задоволення потреб в суспільних благах;
- усунення побічних ефектів економічної діяльності;
- розв'язання проблем, пов'язаних з недостатньою (асиметричною) інформацією в учасників економічних операцій;
- існування у ряді галузей бар'єрів для вільного переливу капіталу.

За попереднє десятиліття частка державного втручання в економіку України значно скоротилася. Велика частина виробничих компаній, підприємств сфери послуг відноситься на сьогоднішній день до приватного сектора економіки. В той же час державна присутність в економіці дотепер залишається дуже великою.

Економічний розвиток стримується недовірою бізнесу до держави, її здібностей гарантувати права власності і задавати стабільні і передбачені правила ринкової поведінки. Відносини держави і суспільства не прозорі і обтяжені масою бюрократичних бар'єрів. Органи державної влади і місцевого самоврядування не орієнтовані на потреби економіки і суспільства.

Діапазон управлінських дій вкрай вузький, а сам їх механізм неефективний. Адміністративні процедури визначені нечітко, залишаючи широке поле для розсуду урядовців, що призводить до корупції [76].

При цьому держава зберігає за собою надмірні функції, здійснює надмірне регулювання економіки, залишається крупним власником, акціонером багатьох комерційних підприємств, власником державних унітарних підприємств, діяльність яких напряму не пов'язана з виконанням невід'ємно державних функцій. Дотепер до кінця не розв'язана проблема чіткого функціонування системи правозастосування у сфері економічного законодавства (яка включає, перш за все, судову систему і органи правопорядку).

У сукупності ці чинники чинять сильний тиск на економіку, підривають принципи ринкової конкуренції, помітно знижують ефективність функціонування наявної виробничої інфраструктури, негативно впливають на інвестиційний і підприємницький клімат.

Суттєвою проблемою є наявність «неринкового» сектора в економіці України. Достатньо велика кількість підприємств на сьогоднішній день потенційно неконкурентоздатні і виживають лише за рахунок пільг, що надаються державою, відстрочок сплати податків, преференціям при отриманні державного замовлення, зниженням тарифів на послуги природних монополій. У значній мірі ця проблема обумовлена зайвим втручанням держави в економічні процеси, зокрема через регулятивні функції, державну власність, природні монополії, недосконалі інститути соціальної сфери, які в переважній більшості продовжуються контролюватися державою.

На сьогодні в економіці складається парадоксальна ситуація, яку необхідно враховувати при розробці регіональної промислової політики: український бізнес дозрів до стратегічного планування і розуміння своєї зацікавленості в сильній державній промисловій політиці. «Поступово самоідентифікація власних компаній і галузей на українському ринку і в міжнародному розподілі праці повинна призвести – і вже призводить – до пошуку бізнесом гармонічного поєднання власних і загальнонаціональних інтересів. Бізнесу все гостріше необхідний відповідальний, стратегічно мислячий контрагент, що має в своєму активі всю потужність держави – адміністративну, фінансову, зовнішньополітичну» [33]. В той же час «економічний блок виконавчої влади абсолютно не адекватний найгострішим задачам і викликам, що стоять перед країною» [33]. У середньостроковій перспективі необхідно активізувати розв'язання нагальної проблеми зниження державного тиску на економіку. Основними напрямками діяльності повинні стати: скорочення адміністративного втручання в діяльність господарюючих суб'єктів; підвищення ефективності роботи державних органів; приватизація підприємств, не пов'язаних з виконанням державою прямих функцій щодо забезпечення обороноздатності і безпеки країни; підвищення ефективності управління державною власністю (включаючи природні ресурси); підтримка судової реформи разом з реформою органів правопорядку.

В основу державного управління промисловим комплексом повинні бути покладені наступні принципи [5]:

- перехід від безпосереднього управління держпідприємствами до управління державною власністю;
- здійснення державного контролю за функціонуванням держпідприємств в цілому повинно бути зведене до мінімально прийняттого рівня для кожного етапу розвитку, з урахуванням соціально-економічного становища в регіоні;
- повинні бути визначені ті підприємства, які знаходяться повністю в державній власності і під прямим контролем міністерств, відомств і департаментів; переважно для таких підприємств повинно передбачатися фінансове покриття витрат за рахунок бюджету, збитки з соціальних причин, втручання в ухвалення управлінських рішень;
- здійснення діяльності рештою підприємств (що характеризуються повною самостійністю) передбачає застосування економічних методів і повинно будуватися на договірній (контрактній) системі взаємодій цих підприємств з державою;
- рішення проблеми надходження надійної звітної інформації про діяльність державних підприємств вимагає розвитку інформаційних систем для мікро- і макроекономічної оцінки цієї діяльності;

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

- всебічне заохочення конкуренції між державними і приватними підприємствами;
- організація міжгалузевих і галузевих холдингових підприємств і промислових груп як найефективніших форм управління державною власністю.

У загальному виді промислова політика може містити декілька структурних складових (інвестиційну, експортно-імпортну, грошово-кредитну і інші види політики), що дозволяють цілеспрямовано впливати на досягнення її цілей. Потрібно відзначити, що найчастіше використовуються тільки податкові можливості регулювання у формі цілеспрямованої непрямої дії на господарські процеси для створення і вдосконалення умов економічного розвитку. Регулююча і стимулююча роль податків орієнтована на пом'якшення циклічних криз виробництва і збільшення стійкості розвитку економіки в цілому. Роль податків в максимальному ступені повинна реалізовуватися в інвестиційній сфері за допомогою непрямого державного регулювання. Найпоширенішим механізмом реалізації непрямого державного регулювання економіки України є система податкових пільг за інвестиціями.

Прагнення органів державної влади щодо створення конкурентоспроможного промислового комплексу, здатного в умовах глобалізації вирішувати головні завдання соціально-економічного розвитку суспільства та утвердження України як високо-технологічної держави реалізується через промислову політику, що базується на реформуванні системи управління промисловістю, подоланні диспропорцій у промисловому виробництві, створенні сприятливих умов економічного розвитку для суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, повному та ефективному використанні наявного наукового потенціалу і подальшого його розвитку для підвищення конкурентоспроможності промислового виробництва та продукції [1].

Розвиток промисловості органічно пов'язаний з територіальною трансформацією продуктивних сил. Тому виважена промислова політика регіонів є однією з важливих передумов забезпечення економічної стабільності України. Можна сказати, що успіх соціально-економічного розвитку регіонів країни залежить від наявності та ефективної реалізації продуманої промислової політики. В цьому плані високої оцінки заслуговують праці сучасних українських учених-регіоналістів: Б. Данилишина, М. Долішнього, М. Чумаченка, Б. Буркинського, Є. Степанова, С. Злупка, О. Амоші, Д. Стеченка, І. Лукінова, І. Михасюка, П. Беленького, В. Пили, А. Спіфанова, І. Сала, С. Соколенка, Л. Яковенко та інших. Узагальнення наукових підходів даних авторів дозволяє констатувати, що регіональна промислова політика базується на таких ключових засадах:

- 1) вона є складовою державної промислової політики і ґрунтується на її правовій основі;
- 2) формування й реалізація її здійснюється з урахуванням особливостей регіону;
- 3) розробка і реалізація цієї політики здійснюється адміністрацією за сприяння органів місцевого самоврядування, асоціацій, об'єднань промисловців і підприємців.

Розвиток промислового комплексу регіону є ціленаправленим процесом. Цілі цього процесу досягаються в процесі реалізації регіональної промислової політики.

Цілі є обов'язковим і неодмінним атрибутом будь-якої політики. Розглянемо суть категорії «мета» і основні закономірності цілепокладання, а також специфіку цілей регіональної промислової політики.

Визначення мети приймає різні відтінки в межах умовної «шкали» – від ідеальних прагнень (мета – «мрія», тобто мета, яка не забезпечена ресурсами для її досягнення) до матеріального втілення, кінцевого результату діяльності.

У Великій Радянській Енциклопедії подається наступне визначення: «Мета – один з елементів поведінки, який характеризує у свідомості бажаний результат та шляхи його досягнення за допомогою визначених засобів. Мета виступає як засіб інтеграції дій людини в деяку послідовність чи систему. Аналіз діяльності як цілеспрямованої передбачає виявлення невідповідності між життєвою ситуацією і ціллю. Досягнення мети є процесом усунення даної невідповідності».

Дійсно, цілеспрямованість людської діяльності у своїй основі має систему економічних інтересів, що виникають внаслідок необхідності задоволення матеріальних і духовних потреб людей. Причому основою для формування цілей діяльності є пізнання об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, які виступають генераторами ідей.

Узагальнення результатів досліджень процесів цілепокладання дозволили сформулювати ряд загальних закономірностей постановки цілей [11]. По-перше, це залежність уявлення про мету і формулювання мети від стадії пізнання об'єкта управління. Дійсно, чим повніше наше уявлення про бажаний стан об'єкта управління (промисловий комплекс регіону), про проблеми, що виникають у зв'язку із досягненням запланованих показників соціально-економічного розвитку, тим більш конкретними є вимоги до його розвитку.

Інша закономірність цілепокладання полягає в необхідності зведення задачі постановки узагальнюючої мети до завдання її структуризації: представляється принципово неможливим досягти єдиного розуміння такої мети всіма учасниками її реалізації без етапу декомпозиції (або структуризації) мети. Дана закономірність обумовлює необхідність при описі цілей регіональної промислової політики використовувати діалектичне вчення про категорію міри як атрибуту матеріального об'єкта. При цьому під мірою розуміється якісно-кількісна система взаємозв'язків усередині складних і простих явищ. Це, у свою чергу, припускає конкретизацію загальних цілей регіональної промислової політики через сукупність якісних і кількісних характеристик – цільових установок, цільових нормативів і цільових показників.

При цьому якісні характеристики мети визначає цільова установка, під якою прийнято розуміти охарактеризований на вербальному рівні цільовий орієнтир (орієнтири) регіональної науково-інноваційної політики [393, с. 19]. Кількісна визначеність мети забезпечується розробкою цільових показників – кількісних характеристик розвитку об'єкта управління на деякий момент часу, і цільових нормативів – значень цільових показників, які відповідають необхідному рівню кінцевого (бажаного) стану об'єкта управління.

Серед закономірностей, що визначають процеси цілепокладання в промисловому комплексі регіону, слід виділити зв'язок між цілями соціально-економічного розвитку території і цілями промислової політики регіону [447, с. 115]. Останні носять вторинний, підлеглий характер по відношенню до перших, що повною мірою відповідає прийнятому в країні курсу на побудову соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Відмічені закономірності слід розглядати як теоретичну базу формування цілей регіональної промислової політики. Таким чином, суть цілей регіональної промислової політики можна визначити як прогнозовані (у якісному і кількісному вигляді) результати розвитку промислового комплексу регіону, які очікуються в конкретні проміжки часу.

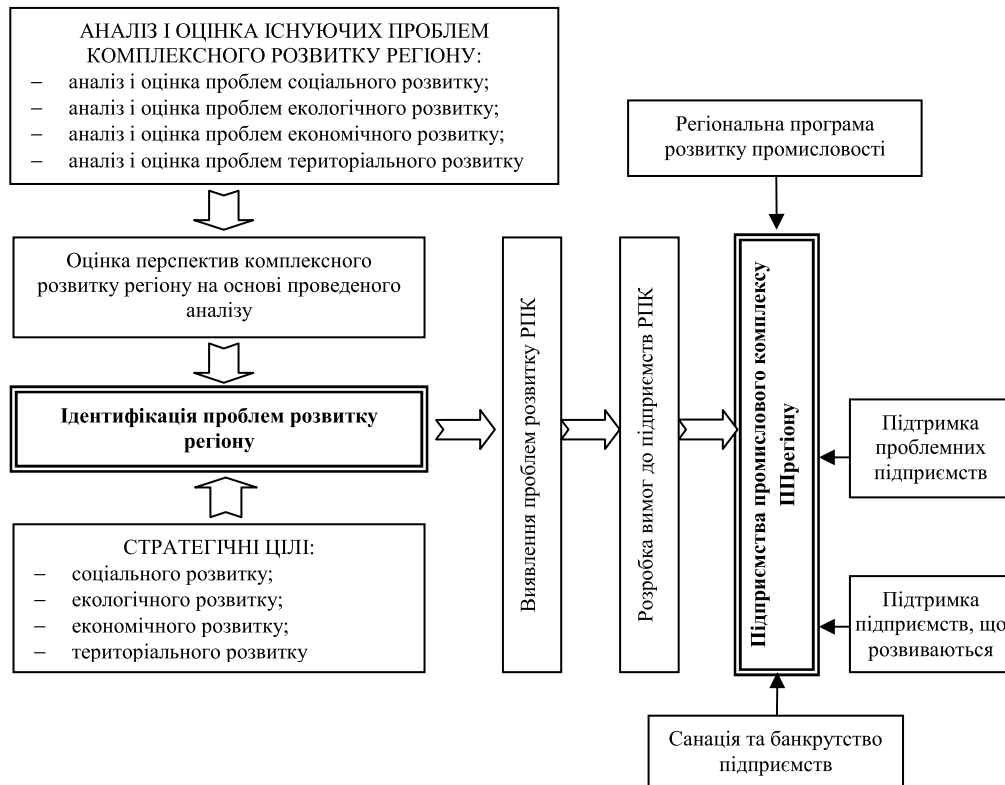
Розглянемо, в чому полягає специфіка цілей регіональної промислової політики. На нашу думку, «регіональність» таких цілей витікає з розглянутої вище закономірності цілепокладання, як свідчить, що цілі розвитку промислового комплексу регіону вторинні по відношенню до цілей комплексного регіонального соціально-економічного розвитку.

Принципова схема формування цілей регіональної промислової політики наведена на рис. 2.3.

Як випливає з розглянутої вище закономірності цілепокладання, сутність якої полягає в єдності управління комплексним соціально-економічним розвитком і його науково-інноваційної сферою, цілі регіональної промислової політики і цілі соціально-економічного розвитку регіону повинні бути пов'язані між собою, причому перші носять вторинний, підлеглий характер по відношенню до загальних цілей розвитку. При цьому відзначимо, що цілі можуть носити як оперативний (короткостроковий, тактичний), так і стратегічний характер. А це означає необхідність виявлення не тільки існуючих, але і прогнозованих проблем комплексного соціально-економічного розвитку регіону, визначення серед них проблем розвитку регіонального промислового комплексу.



**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**



**Рис. 2.3.** Принципова схема формування цілей регіональної промислової політики

Як проблеми, які покликана вирішувати регіональна промислова політика, можна виділити наступні:

- збереження найцінніших елементів накопиченого науково-технічного потенціалу і використання його для розвитку промисловості регіону;
- розвиток, використання і порівняльних конкурентних переваг національної промисловості і послідовне подолання її слабких сторін;
- подолання деформацій, що склалися, в галузевій, внутрішньогалузевій і виробничій структурі, що проявляються в технічному і технологічному відставанні вітчизняного виробництва;
- насичення внутрішнього ринку вітчизняною промисловою продукцією відповідно до об'єму структурного попиту;
- створення власної ніші на світовому ринку для експорту промислової продукції;
- об'єктом реалізації регіональної промислової політики є дії, що направлені на підвищення продуктивності праці.

У процесі формування регіональної промислової політики слід враховувати наступні значущі аспекти функціонування промислового комплексу регіону [301, с. 32].

1. Стратегічним напрямом регіональної промислової політики є підтримка місцевих стабільно працюючих підприємств.
2. Регіональна промислова політика формується як функція потреб підприємств регіону, і є складовою частиною державної промислової політики.
3. Сукупність інвестиційних програм підприємств регіону визначає формування всієї решти функціональних політик регіональних органів управління.
4. Існуюча промислова політика взагалі і регіональна, зокрема, орієнтована на збільшення ВВП на душу населення, і як наслідок на формування платоспроможного попиту і забезпечення цілей та завдань розвитку підприємств.

5. Регіональна промислова політика створює градоутворюючим підприємствам протекціоністські умови, мінімізуючи конкуренцію (якщо на регіональний ринок поступає аналогічна продукція з інших регіонів, і дані виробники мають підтримку в своїх регіонах, то регіональні органи управління мають право встановлювати бар'єри для підтримки місцевих виробників).

6. Критерієм вибору підприємств для підтримки є висока ефективність виробництва, а інструментом підтримки є компенсація «побічних ефектів».

При проведенні досліджень подібного роду необхідно, перш за все, визначитися з об'єктом дослідження. У ряді робіт промисловий комплекс, як об'єкт дослідження, розглядається як сукупність галузей виробництва, розміщених на даній території, що розглядаються як єдине ціле і як найважливіший компонент економіки регіону. Регіональний промисловий комплекс по суті є територіально-виробничою сукупністю не лише промислових підприємств, але й об'єктивно інтегрованих з ними стійкими господарськими зв'язками інших об'єктів матеріального виробництва і невиробничої сфери, що забезпечує ефективне функціонування комплексу в цілому.

Пооб'єктна структуризація проблеми розробки регіональної промислової політики приведена на рис. 2.4.

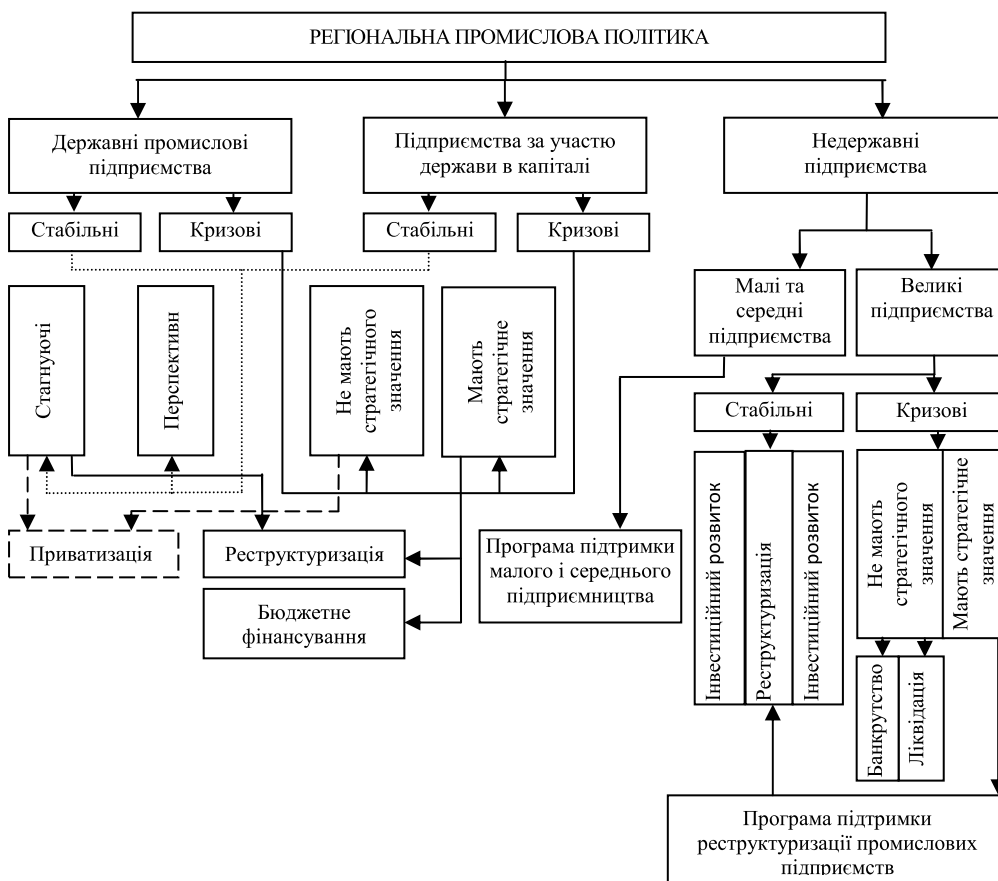


Рис. 2.4. Регіональна промислова політика: пооб'єктна структуризація проблеми

Як зазначалося вище, до найважливіших завдань регіональних органів управління входить забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону. Це означає необхідність урахування при рішенні проблем формування і реалізації регіональної

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

промислової політики інтересів різних суб'єктів управління (державного, регіонального, місцевого рівнів) і господарювання, що є, по суті, структурною перебудовою промислового комплексу регіону. При цьому слід враховувати ті обставини, що структура економіки регіону, його ядра – промислового комплексу дореформеного періоду є носієм певних якостей, які дають можливість регіону реалізовувати ту або іншу сукупність функцій і в той же час виступають чинниками підтримки інерційного розвитку.

У сучасних умовах господарювання діюча структура регіонального промислового комплексу часто вступає в суперечність із завданнями перспективного комплексного соціально-економічного розвитку. Розв'язання цієї суперечності полягає у формуванні регіоном нової структури економіки, що дозволяє ефективно вирішувати широкий спектр проблем соціально-економічного розвитку. Отже, йдеться про розробку концепції структурної перебудови економіки регіону.

Розглянемо основні поняття, що пов'язані із структурною перебудовою регіонального промислового комплексу. Так, під структурою промислового комплексу розглядаємо сукупність галузей промисловості і технологічно пов'язаних з ними галузей, розміщених на території регіону, що характеризується складом і змістом, пропорціями і зв'язками всіх видів діяльності, що здійснюється в рамках цієї сукупності галузей. Тоді суть промислової політики (структурної перебудови промислового комплексу) полягає в цілеспрямованій зміні складу і змісту його частин, існуючих пропорцій і зв'язків між ними для підвищення ефективності його функціонування, поліпшення на цій основі якості життя населення. Таким чином, регіональна промислова політика визначає доцільні зрушення в номенклатурі галузей, їх спеціалізації, в структурі і в умовах виробництва у допоміжних і обслуговуючих галузях. Следством змін у складі і змісті складових промислового комплексу виступають зміни пропорцій між його компонентами.

Дослідження загальних закономірностей територіального розвитку свідчать про принципове закінчення існування будь-якої регіональної спеціалізації через зниження ефективності функціонування і прискореного розвитку виробництв та видів діяльності, здатних стати полюсами економічного зростання. Тому стратегічні інтереси органів регіональної та місцевої влади істотно відрізняються від інтересів керівників окремих промислових підприємств і полягають у перетворенні структури регіонального промислового комплексу відповідно до новообраної стратегії, що відповідає сучасним політичним і економічним реаліям.

Розв'язання зазначеної суперечності обумовлює необхідність розробки і реалізації регіональними органами управління політики структурної перебудови промислового комплексу регіону (регіональна промислова політика) однією із складових якої виступає політика підтримки структурних перетворень на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, виникає необхідність розробки Концепції регіональної промислової політики, в рамках якої слід визначити цілі і пріоритети в даній сфері, основні напрями структурних перетворень і механізми їх реалізації, зокрема, форми і методи державної підтримки. Зрозуміло, що створення такої Концепції вимагає створення спеціального наукового і організаційного забезпечення.

У процесі формування концепції регіональної промислової політики, до числа провідних принципів, слід віднести цілеспрямованість, системність, комплексність, ефективність, консенсус інтересів.

Дотримання *принципу цілеспрямованості* означає, що формуванню і реалізації регіональної промислової політики повинен передувати етап цілепокладання, суть якого полягає у виборі і обґрунтуванні системи взаємообумовлених цілей розвитку промисловості в системі регіональних економічних зв'язків.

*Принцип комплексності* означає необхідність урахування при розробці і здійсненні структурних перетворень в промисловому комплексі регіону сукупності економічних, соціальних, екологічних, містобудівних, політичних чинників розвитку.

Дотримання *принципу ефективності* означає, зокрема, що реалізація регіональної промислової політики повинно здійснюватися найефективнішим з економічної точки зору способом. Інша складова загальної ефективності перетворень у промисловому комплексі – соціальна ефективність. Йдеться про мінімізацію соціальних витрат, пов'язаних з реалізацією запланованих перетворень, які, в жодному разі, не повинні знижувати якість життя населення чи підсилювати соціальну напруженість.

*Принцип консенсусу інтересів* означає необхідність виявлення і задоволення інтересів суб'єктів господарювання і управління, які є учасниками економічних відносин при розробці і реалізації політики перетворень у промисловому комплексі, та від діяльності яких значною мірою залежить соціально-економічна ситуація.

Для вирішення прикладних задач реалізації промислової політики необхідно орієнтуватися на основні напрями перетворень структури промислового комплексу регіону, які мають типовий характер. Серед них можна виділити зміни наступних структур промислового комплексу в рамках реалізації промислової політики: галузевої, профільної, товарної, експортно-імпоротної, власності, просторової.

Зміна *галузевої структури* промислового комплексу регіону пов'язана з усуненням диспропорцій в розвитку окремих галузей: фактичної спеціалізації; перспективної спеціалізації (галузей, які поки що не досягли очікуваного розвитку); неперспективної спеціалізації (спеціалізації, яка є невиправданою з позиції інтересів території); галузей, що створюють профільну структуру територіально-промислового комплексу.

*Профільна структура* регіонального промислового комплексу є сукупністю галузей спеціалізації, розміщення яких на даній території уже здійснено чи планується, виходячи із загальнодержавних або регіональних інтересів. Зміна профільної структури промислового комплексу ініціюється, як правило, державою.

Зміна *товарної структури* промислового комплексу регіону означає її раціоналізацію, в першу чергу з позицій посилення соціальної орієнтації виробництва, а також підвищення конкурентоспроможності продукції на зовнішніх і внутрішніх ринках.

Удосконалення *експортно-імпоротної структури* регіонального промислового комплексу пов'язане з розробкою і реалізацією заходів, направлених на збільшення частки експорту продукції, поліпшення експортної структури на користь наукоємної високоякісної продукції, зниження частки імпоротної сировини та устаткування, що мають конкурентоздатні вітчизняні аналоги.

Зміна *структури власності* промислового комплексу регіону полягає в раціоналізації її з погляду підвищення ефективності її функціонування.

Використання інноваційних форм регіонального розвитку сприятиме підвищенню ефективності реалізації регіональної промислової політики [38, с. 43]. Правовою основою до цього є утвердження законів, нормативних актів тощо, які сприяють розв'язанню соціально-економічних проблем територій та стимулюванню їх розвитку. Серед них – Закони України «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про стимулювання розвитку регіонів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також Укази Президента України «Про концепцію державної регіональної політики», «Про концепцію державної промислової політики» тощо.

До числа ключових відноситься питання про структуру концепції регіональної промислової політики. На наш погляд, вона повинна включати наступні розділи:

- аналіз початкових передумов і стартових умов перебудови промислового комплексу регіону;
- стратегічні орієнтири, пріоритети і цілі розвитку промислового комплексу;
- основні напрями нової структурної політики в промисловому комплексі регіону;
- оцінка соціально-економічних наслідків реалізації основних напрямів регіональної промислової політики;
- ресурси і механізм реалізації концепції регіональної промислової політики.

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

Для забезпечення ефективності досягнення поставлених цілей, необхідно здійснювати послідовну реалізацію регіональної промислової політики на всіх рівнях територіального управління – державному, регіональному і місцевому [55, с. 21]. На регіональному і місцевому рівнях в рамках регіональної промислової політики забезпечуються [91, с. 82]:

- підтримка і стимулювання розвитку економічно ефективних підприємств і організацій;
- ліквідація або реорганізація неефективних економічних структур, недопущення утворення нових монополій;
- стимулювання і регулювання розвитку фондового ринку з метою забезпечення міжгалузевого переливу капіталу;
- організація погоджувального процесу для обмеження зростання цін;
- стимулювання впровадження цивілізованих ринкових норм поведінки економічних суб'єктів.

Перший напрям регіональної промислової політики полягає в безпосередній роботі з агентами ринку і забезпечує:

- по-перше, ідентифікацію перспективних підприємств, що реалізують проекти і програми з реальним платоспроможним попитом на ринку і без суттєвих труднощів залучають до сфери своєї діяльності фінансові, трудові і інші ресурси тим самим формуючи «секторі зростання» [402, с. 85];
- по-друге, виключення з господарського обороту неефективних підприємств і виробництв;
- по-третє, підтримку життєво важливих галузей економіки і забезпечення економічної безпеки держави і регіону.

Другий напрям регіональної промислової політики полягає у впливі суспільства на обсяги сукупного попиту на товари і послуги через стимулювання державного попиту, який формується на основі державних потреб і програм державних відомств, регіональних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в рамках бюджетних обмежень усіх рівнів. Як свідчить практика розробки регіонами власної нормативної бази у сфері формування і розміщення регіонального замовлення, труднощі виникають уже при визначенні суті регіонального і муніципального замовлення.

Державне законодавство відповіді на це питання не містить, хоча правова основа для формування і розміщення регіонального і муніципального замовлення є. Саме виникнення регіонального і муніципального замовлення як форми регулювання економіки регіонів, є результатом реформування національної системи територіального управління [95, с. 38].

У нашій країні становлення системи державних замовлень розпочато в 20-х роках минулого століття, коли у складі центральних органів управління функціонував Комітет з державних замовлень при Наркомфіне [98, с. 351]. Механізм державних договірних відносин полягав в тому, що одна сторона зобов'язувалася виробляти і постачати, а інша – прийняти і сплатити обумовлену замовленням продукцію за призначеною ціною. Державне замовлення приймалося і виконувалося в першочерговому порядку, але це було його єдиною відмінністю від інших замовлень.

Тимчасове положення про порядок формування державних замовлень на 1989-1990 рр. встановлювало, що державне замовлення необхідно включати в плани підприємств у цілях задоволення першочергових суспільних потреб, при цьому частка його в загальному обсязі виробництва повинна була скласти 60-70 % і у міру розширення оптової торгівлі засобами виробництва передбачалося скорочення до 40-50 %. Практика показала, що використання такої форми державного регулювання економіки супроводжується такими проблемами:

- по-перше, виконання державних замовлень не завжди забезпечувалося збутом, внаслідок чого неплатежі лягали на плечі підприємств-виробників;
- по-друге, державне замовлення не завжди повністю забезпечувалося фінансовими ресурсами;

– по-третє, він був, як правило, невідгідний підприємству-виробнику.

Це дозволяє визначити суть регіонального і муніципального замовлення як одну з форм виконання витратної частини місцевого бюджету, що здійснюється шляхом доручення господарюючому суб'єкту виконати роботу (надати послугу, відвантажити продукцію) для задоволення потреб місцевого споживача, пов'язаних з реалізацією законодавчо встановлених функцій місцевого самоврядування.

Як і будь-який суб'єкт цивільного права, органи регіональної та місцевої влади вільні у виборі партнерів і розміщенні замовлень. Проте, діючи від його імені муніципальні служби, будучи органами публічної влади, зобов'язані:

- регламентувати свою діяльність нормативно-правовими актами;
- діяти на користь усіх членів територіальної громади;
- забезпечувати гласність і прозорість своєї діяльності [273, с. 10].

Поєднання свободи вибору з особливим статусом публічної влади досягається шляхом використання процедури розміщення регіональних і муніципальних замовлень (вибору постачальників товарів і послуг, виконавців робіт) за конкурсом. Конкурс є відкритою для всіх і чітко регламентованою процедурою, за результатами якого право на виконання замовлення одержує той, чия пропозиція найбільшою мірою задовольняє потребам за якістю товару (роботи, послуги) і ціною. До участі в конкурсі допускаються фірми, здатні підтвердити свою репутацію надійного партнера. При цьому участь у конкурсі є важливим стимулом для потенційного виконавця муніципального замовлення з активізації діяльності у напрямі скорочення власних витрат, мобілізації додаткових фінансових, технологічних та інших видів ресурсів з метою підвищення якості і зниження собівартості своєї продукції (послуг). До того ж впровадження конкурсних механізмів стає серйозним бар'єром на шляху чиновницького свавілля і корупції при розподілі бюджетних коштів. Нарешті, такий механізм стимулює розвиток конкуренції і появі нових господарюючих суб'єктів на відповідних ринках.

Третій напрям визначається як система наукових, інноваційних, виробничих та інвестиційних проектів і програм стимулюючого характеру. Ця система спирається, перш за все, на результати аналізу розвитку світового ринку і націлена на прорив у середньостроковій і довгостроковій перспективі на нові сегменти ринку, освоєння перспективних ніш платоспроможного попиту і забезпечення життєво важливих національних інтересів.

Робота за трьома вказаними напрямками, а також економічні і соціальні критерії вибору конкретних пріоритетів у рамках цих напрямів повинні визначатися з урахуванням регіональних особливостей.

У сучасних умовах господарювання діючі склад і структура промислового комплексу часто вступають у суперечність з метою комплексного соціально-економічного розвитку і новим стратегічним вибором [142, с. 151].

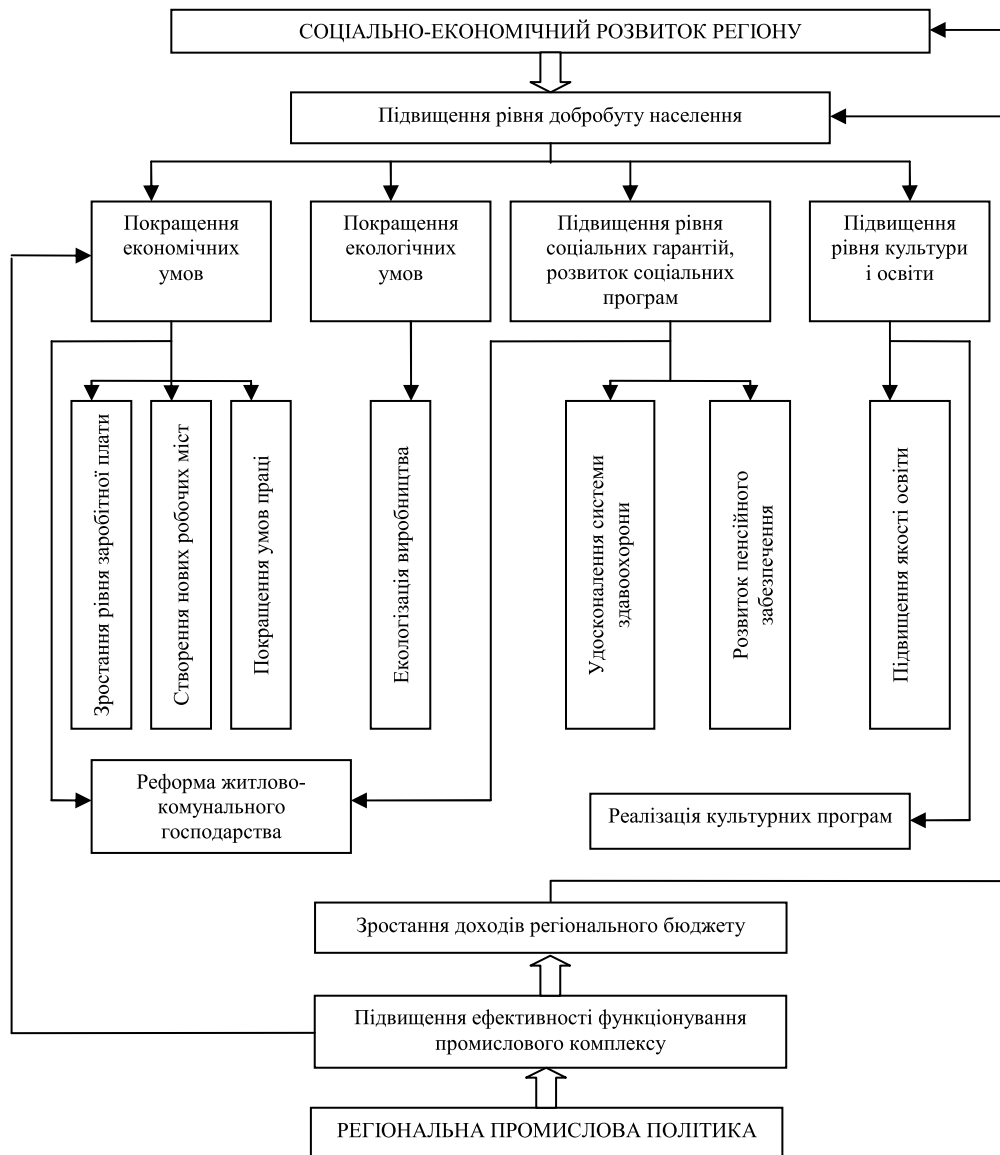
На рис. 2.5 показано формування системи цілей регіональної промислової політики, що включає широкий круг функціональних завдань, об'єктивно пов'язаних як з виробничою, так і з бюджетною (податковою) сферами.

У табл. 2.6 наведено в загальному вигляді інструменти реалізації регіональної промислової політики для трьох основних рівнів: державного, регіонального і місцевого.

Що стосується підприємств, то вони, як суб'єкти реалізації регіональної промислової політики, випробовують стимулюючу і регулюючу дію інструментів вищезазначених рівнів.

Отже, державна регіональна промислова політика це: *по-перше*, історично визначений, з можливістю програмування, рівень інноваційно-технологічного розвитку суспільства і здібностей людини, виражена в типах і формах здійснення життєдіяльності людей на основі реалізації технічних можливостей у сфері виробництва, його організації та управління; *по-друге*, рівень технологічної безпеки в межах економічної безпеки регіону.

**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**



**Рис. 2.5.** Система цілей регіональної промислової політики

*Таблиця 2.6*

**Ієрархічна система реалізації регіональної промислової політики**

	Планування і прогнозування	Програмування	Податкове регулювання	Антимонополічне регулювання	Державне замовлення	Бюджетне фінансування	Митне регулювання	Територіальний протекціонізм	Державні гарантії
Державна промислова політика	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Регіональна промислова політика	+++	+++	++	++	+++	++	++	++	++
Місцева промислова політика	+	+++	+	+	+++	+			+

Таким чином, специфіка регіональної промислової політики полягає в її комплексності – вона зорієнтована на підвищення конкурентоспроможності регіону і є єдиною системою заходів і важелів для досягнення поставленої мети. Регіональна промислова політика повинна визначати контури регіонального регулювання економіки щодо підтримки промисловості і стимулювання інвестиційної активності, а також служити основним інструментом досягнення цілей економічної політики регіону і відповідати пріоритетам макроекономічної державної політики.

### **2.3. Формування структурного механізму реалізації регіональної промислової політики**

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 [27, с. 150]. 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 [5, с. 54]:

- 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 [29, с. 97]. Таким чином, як і показано на рис. 2.6, рис. 2.7 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.

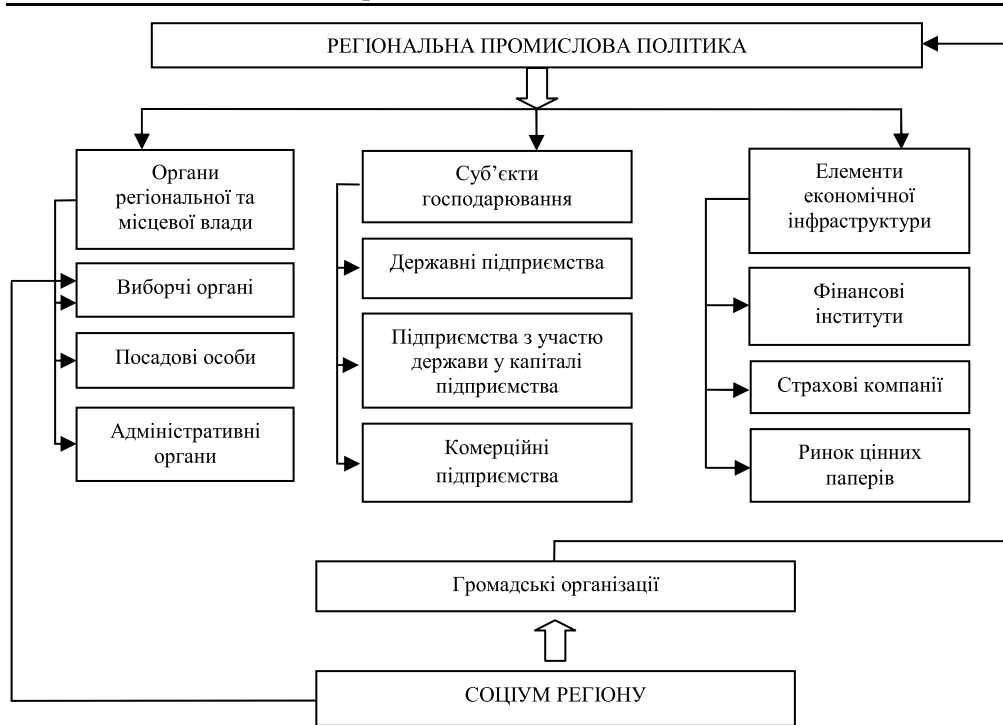
Виділені суб'єкти за своїми завданнями реалізації регіональної промислової політики не рівнозначні. Зокрема, органи регіональної та місцевої влади виконують значно більше завдань, будучи не лише виконавцями, але і авторами змістовного наповнення політики легітимним відповідальним процесом [43, с. 32]. Як виконавець, вони, по-перше, створюють у рамках своєї компетенції умови, що стимулюють реалізацію політики, а по-друге – самі діють у цих умовах.

Інші суб'єкти реалізації регіональної промислової політики є такими лише настільки, наскільки органам влади вдалося їх залучити до процесу реалізації такої політики, як через створення стимулюючих умов, так і іншими шляхами. Тут виникає проблема механізму залучення суб'єктів господарювання і громадськості в реалізаційний процес.

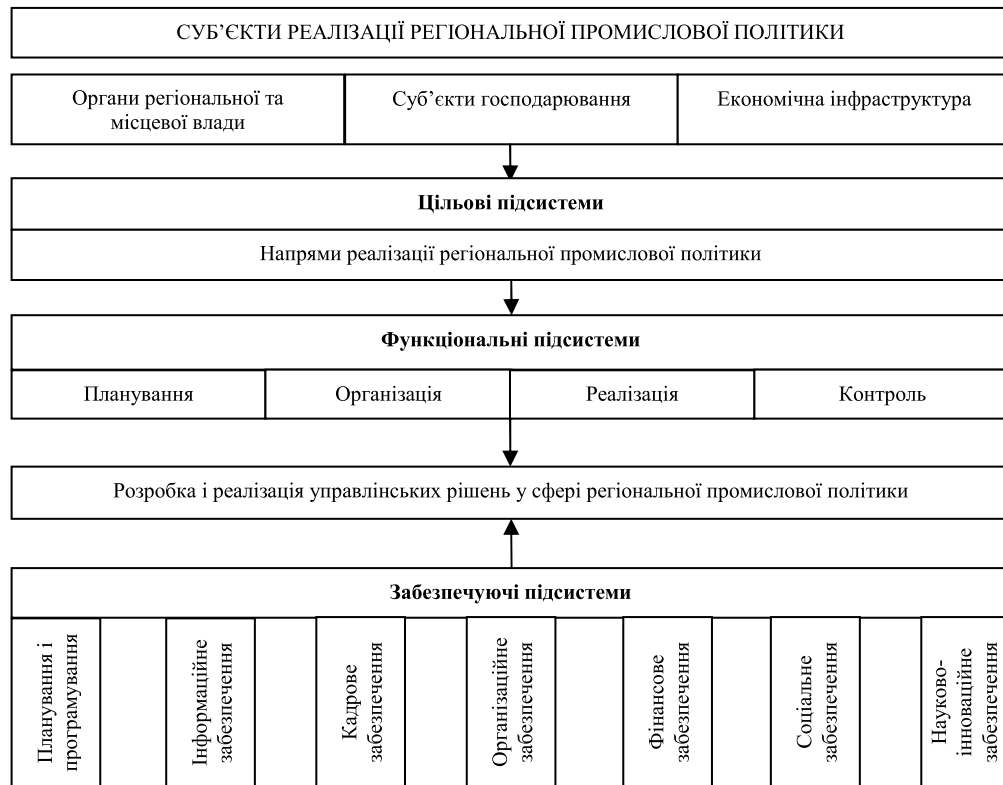
Ключовим елементом механізму є блок цільових підсистем, який формується в розрізі основних напрямів регіональної промислової політики, визначених на етапі її розробки [107, с. 89].



**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**



**Рис. 2.6.** Інтеграційні зв'язки суб'єктів реалізації регіональної промислової політики



**Рис. 2.7.** Структурна схема механізму реалізації регіональної промислової політики

Функціональні підсистеми включають основні складові управління, якими ми пропонуємо вважати: планування, організацію, реалізацію і контроль.

Склад забезпечуючих підсистем зумовлений загальними вимогами до реалізаційного механізму і включає правове, організаційне, фінансове, кадрове, інформаційне, науково-інноваційне і соціальне забезпечення.

Змістовне наповнення забезпечуючих підсистем зумовлюється специфікою промислового комплексу і владними повноваженнями регіонального рівня управління.

Зокрема, *правове забезпечення* передбачає цілий комплекс заходів, направлених як на забезпечення легітимності самої політики, так і на створення нормативно-правових умов, стимулюючих і регламентуючих її проведення [8, с. 90]. Легітимність регіональної промислової політики забезпечується тим, що вона повинна бути змістовно сформульована, письмово зафіксована і прийнята рішенням виборного органу управління регіоном, оформленим відповідно до встановленого регламенту.

Створення нормативно-правових умов – ключовий елемент реалізації регіональної промислової політики, необхідний також для функціонування всієї решти видів забезпечення [30, с. 10]. Йдеться про документально-правове підкріплення пріоритетів, переваг, обмежень, заявлених у затвердженій політиці, а також в нормативно-правовому обґрунтуванні схвалюваних рішень у рамках фінансового, кадрового, інформаційного, програмно-аналітичного, науково-інноваційного, організаційного і соціального забезпечення реалізації регіональної промислової політики. При цьому правові і нормативні акти, що встановлюють змістовні положення самої політики, носять базовий характер і вимагають розробки і ухвалення на відповідному управлінському рівні в першочерговому порядку, тоді як нормативно-правове обґрунтування відповідних рішень – постійний процес, зумовлений порядком виконання робіт з даних видів забезпечення.

Організаційне забезпечення – багатоаспектний чинник реалізації регіональної промислової політики.

По-перше, йдеться про організаційне закріплення задач реалізації даного напряму регіональної політики за конкретним підрозділом або посадовцем у структурі органів регіональної та місцевої влади. Регламентація відповідальності є невідомою умовою організації управління, причому при ухваленні даного організаційного рішення необхідно керуватися, перш за все, принципами системності, комплексності і адекватності, щоб поставлені завдання обґрунтовано і органічно вписувалися у відповідний блок організаційної структури [106, с. 100].

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 [287, с. 401].

Досліджуючи особливості формування механізму реалізації регіональної промислової політики, неможливо не звернути увагу на зміни в системі управління промисловістю та відповідний різним етапам трансформації інструментарій.

Так, 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 влади до ланки, що реалізовує ці рішення (конкретного підприємства). Реалізація стратегії розвитку суб'єктів господарювання 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 великих і особливо великих виробничих одиниць, оскільки специфічний характер управління сприяв

**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**

розвитку нормування, стандартизації і уніфікації виробничих і економічних процесів [283, с. 15].

Порівняльну характеристику систем управління промисловою політикою наведено в табл. 2.7.

*Таблиця 2.7*

**Порівняльна характеристика систем управління промисловістю**

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

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 [11, с. 30].

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

5. Пропозиції з використання іноземного досвіду, який можливо застосовувати тільки для реформ в постіндустріально розвинених країнах. Україна на сьогодні 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 на критичні підсистеми господарства відсутні.

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

1. Визначення заходів з 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 [3, с. 21].

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 та 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 та інноваційної політики; створення ефективних систем управління даними процесами.

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

Основні інструменти, що використовуються при побудові і реалізації промислової політики на регіональному і місцевому рівні, наведено в табл. 2.8.

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 сфери;

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

**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**

Таблиця 2.8

**Інструменти регіональної промислової політики**

<b>Елементи регіональної промислової політики</b>	<b>Основні інструменти</b>
Інфраструктура	Розвиток виробничої інфраструктури (транспортні шляхи, місцеві системи електро-, водо-, тепlopостачання, 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 за позиками
	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 ціни на 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
Удосконалення роботи державного (правового) характеру	Спрощені процедури ліцензування, регулювання і видачі сертифікатів, дипломів
	Підготовка управлінських кадрів
	Субсидування досліджень і розробок
	Організація спеціальних рад зі сприяння економічному і соціальному розвитку
Регіональна політика у сфері виробничого сектора	Розміщення замовлень на підприємствах регіону

- фінансова сфера визначає можливі джерела інвестування для реалізації регіональних проектних питань;
- фіскальна політика регулює прямі засоби стимулювання ефективної регіональної політики;
- аналітично-оглядова інформація надає блок інформаційних потоків;
- правовий характер визначає законодавчі і правові основи інвестиційної політики для окремої адміністративної одиниці;
- питаннями просування і стимулювання регіональної промислової політики займається спеціальний відділ, який розміщує інформацію для підприємств регіону.

Способи активізації промислової політики на регіональному рівні включають використання перерахованих вище інструментів (табл. 2.6). При цьому варто відзначити, що вони направлені лише на часткове задоволення поточних інвестиційних питань регіону (більшою мірою на рішення соціальних питань). Це підтверджується наступними даними. 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 відмінні риси і розмежуються положеннями адміністративної реформи (децентралізації влади), але при цьому або не виконуються, або суперечать цілому ряду нормативно-законодавчих документів різних рівнів влади.

Цілком очевидно, що важливою умовою є і те, що кожен рівень управління регіональною промисловою політикою повинен мати повноцінне нормативно-правове забезпечення, що враховує специфіку розвитку регіону в цілому, а також стратегічних та інноваційних галузей економіки і соціальної сфери міст і районів. Отже, кожна галузь, місто і район повинні мати власну інвестиційну програму і/або проекти, які є складовою частиною регіональної промислової 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 вирішення окремих (найчастіше поточних і оперативних) питань і рідко включають питання стратегічного характеру [122, с. 16].

Реалізація регіональної промислової політики на сьогодні в основному здійснюється непрямым 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 [138, с. 39]. 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 підтримкою, 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 на сьогодні 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 у 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, використовуючи саме цей механізм, підтверджує бажання центрального уряду зберегти контроль за витратами свого бюджету. Уряд обговорює верхню межу своєї участі в програмах, наприклад, у деяких країнах це здійснюється у відкритій формі через вказівку таких лімітів у 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 [100, с. 10].

Названі цілі містять у 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

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

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 прозорими. 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 на сьогодні не містить у 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 найважливіших умов ефективної господарської діяльності регіонів і конкурентоспроможності їх у внутрішньорегіональному господарюванні [239, с. 151].

Як бачимо, основні інструменти регіонального регулювання і управління у сфері промислової політики на сьогодні використовувати проблематично через суперечність правової бази, складності і становлення відносин за всією 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 [94, с. 191].

Таким чином, обов'язковим елементом програми реструктуризації підприємства є врахування інтересів регіональної економіки, побудова вигідних 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 сприяючи задоволенню внутрішньорегіональних потреб, зростанню доходу місцевих бюджетів, рішенню соціально-економічних проблем території [240, с. 41].

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

До прямих форм підтримки від регіональних органів влади відносять:

- цільові субсидії і дотації з регіонального бюджету (дефіцитність більшості бюджетів, навантаження міжбюджетних відносин, соціальна напруга не дозволяє чекати масштабних обсягів допомоги з цього джерела);
- цільові субсидії і дотації із спеціальних позабюджетних фондів.
- залучені кошти при розміщенні місцевих облігаційних позик. Як правило, проекти реструктуризації мають достатньо тривалий термін окупності, що не знижує їх інвестиційну привабливість.

Отже, на сьогодні в основному підтримка від регіонів може виявлятися в різних непрямих формах, а саме:

- надання податкових пільг і звільнень (захопленість цієї практикою за відсутності критеріїв суспільної ефекту і нерегламентованість процедур надання пільг призвела до відчутного зниження (5-7 %) доходів для багатьох бюджетів;

- 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 (головною умовою виступає виконання графіка поточних податкових платежів);
- надання гарантій при залученні додаткових фінансових коштів для санаційних цілей (багато адміністрацій використовують платний характер надання гарантій);
- розміщення регіонального замовлення з гарантованою і в ряді випадків авансовою оплатою (ця форма виявляється дієвою при достатності бюджетних засобів для забезпечення насиченості регіонального товарного ринку);
- повне або часткове звільнення від сплати комунальних платежів (адміністрація при використанні цієї форми підтримки сама потрапляє в залежність від регіональних природних монополій).

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

У цих умовах підтримка підприємств, що реструктуруються, повинна ґрунтуватися на розробці антикризової або санаційної програми регіональної економіки, базисними елементами якої є регламентація взаємостосунків учасників і жорсткий відбір господарюючих суб'єктів на основі оцінки їх санаційної привабливості [88, с. 25].

Регламент взаємостосунків органів регіональної і місцевої влади з підприємствами визначає порядок підготовки, розгляду і ухвалення уповноваженими органом при адміністрації регіону рішень щодо формування 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 (обирається за конкурсом компанія консультант або створюється державне унітарне підприємство) 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 про включення підприємства до санаційної програми регіону;
- план реструктуризації (фінансового оздоровлення) підприємства;
- бухгалтерську звітність підприємства за останні два роки;
- висновок аудитора.

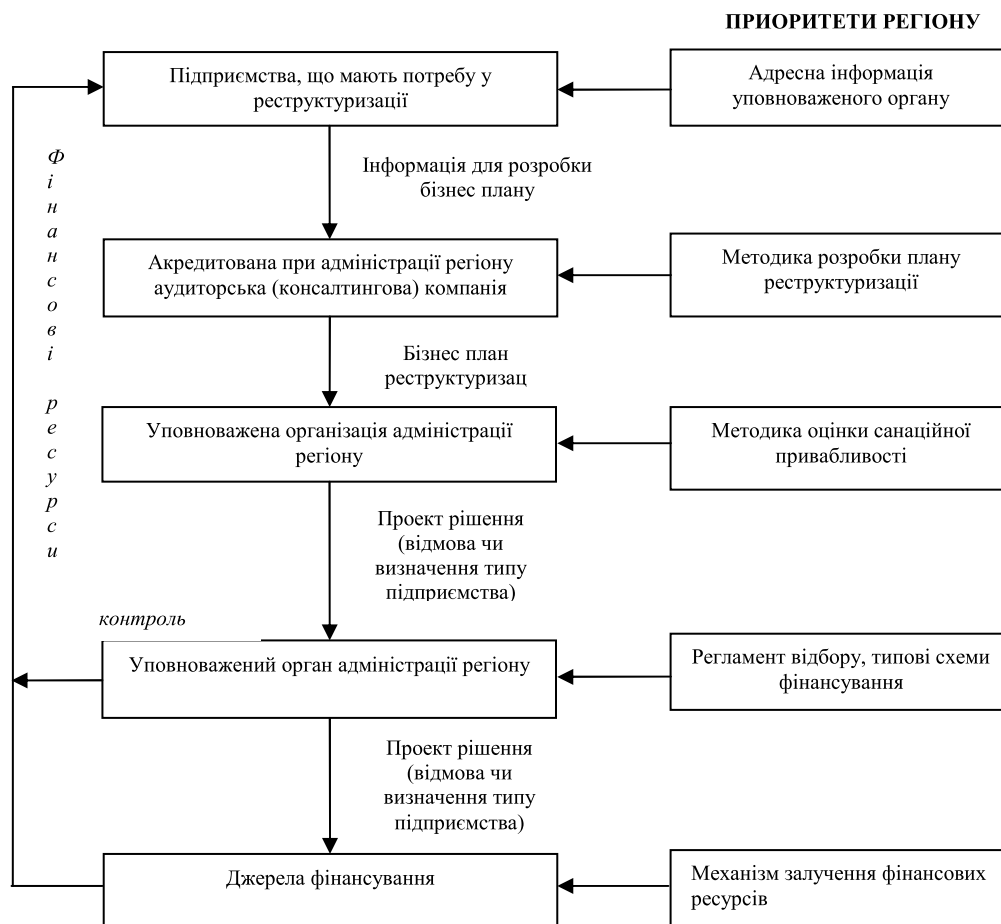
Зважаючи на результати проведеного аналізу представленої документації, уповноважена організація готує висновок про санаційну привабливість підприємства і проект рішення про включення підприємства в певну типову схему фінансування (у разі визнання доцільності), які прямують до уповноваженого органу.

Визнання уповноваженою організацією недоцільним включення підприємства в типові схеми фінансування повинно бути мотивованим. Якщо після мотивованого обґрунтування підприємство не погоджується 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 до типових схем фінансування.

Поточний моніторинг і контроль за реалізацією схем фінансування у складі санаційної програми регіону здійснює уповноважена організація на основі встановлених для підприємств форм звітності. В процесі моніторингу і контролю уповноважена організація може залучати для виконання робіт акредитовані при адміністрації регіону аудиторські і консультантські компанії. Принципова схема взаємостосунків адміністрації регіону і підприємства, що реструктурується, представлена на рис. 2.8.



**Розвиток регіональної промислової політики держави:  
теорія, методологія, механізми**



**Рис. 2.8.** Принципова схема ухвалення рішення про підтримку підприємства, що реструктурується, з боку регіональних органів влади

Санаційна привабливість підприємства оцінюється уповноваженою організацією шляхом проведення експертизи встановлених документів на основі розробленої методики оцінки санаційної привабливості, затвердженої уповноваженим органом. У ході цієї оцінки передбачається, зокрема, проведення наступних взаємозв'язаних процедур [452, с. 20].

- уточнення пріоритетів розвитку регіональної економіки;
- аналіз базової інформації в бізнес-планах фінансового оздоровлення;
- виділення критеріїв (показників-індикаторів) санаційної привабливості за основними розділами плану реструктуризації (фінансового оздоровлення);
- оцінка граничних значень критеріїв санаційної привабливості;
- визначення (у балах) максимального і мінімального рейтингів кожного критерію санаційної привабливості, а також умов зниження критерію (наприклад, кількість балів за кожні 0,1 пункти в порівнянні з максимальним значенням критерію);
- розрахунок інтегральної бальної оцінки санаційної привабливості;
- формування груп підприємств залежно від результатів інтегральної бальної оцінки.

Угрупування підприємств ґрунтується на методі обчислення інтегральної бальної оцінки санаційної привабливості підприємства. Суть методу полягає в класифікації підприємств за рівнем ризику, тобто будь-яке аналізоване підприємство може бути

віднесене до певного класу залежно від набраної кількості балів, виходячи з фактичних значень показників-індикаторів.

Аналіз санаційної привабливості підприємства і розрахунок інтегральної бальної оцінки розробляються за наступними критеріями:

- галузь економіки, до якої належить 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 віднесено до однієї з наступних груп:

- пріоритетний реципієнт;
- реципієнт першої черги;
- реципієнт другої черги;
- не реципієнт (підприємство, що отримало мотивовану відмову).

Принципова схема проведення оцінки санаційної привабливості підприємства, що реструктурується, представлена на рис. 2.9.



Рис. 2.9. Алгоритм оцінки санаційної привабливості підприємств

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 у регіоні і, перш за все, підприємствами, що знаходяться в державній власності.

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

Завдання реалізації регіональної промислової політики вимагають розробки спеціального механізму, що забезпечує досягнення цілей і ухвалення стратегічних і оперативних рішень у рамках встановлених пріоритетів, обмежень і напрямів діяльності в даній сфері.

Створення нормативно-правових умов – ключовий елемент реалізації регіональної промислової політики, необхідний також для функціонування всієї решти видів забезпечення [66, с. 72]. Йдеться про документально-правове підкріплення пріоритетів, переваг, обмежень, задекларованих у прийнятій політиці, а також в нормативно-правовому обґрунтуванні схвалюваних рішень у рамках фінансового, кадрового, інформаційного, програмно-аналітичного, науково-інноваційного, організаційного і соціального забезпечення реалізації регіональної промислової політики. Іншим ключовим елементом механізму реалізації є організаційне забезпечення [50, с. 10]. Організаційне забезпечення, що охоплює декілька аспектів. По-перше, мова йде про організаційне закріплення завдання реалізації даного напрямку регіональної політики за конкретним підрозділом або посадовцем у 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 з метою 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 у регіоні і, перш за все, підприємствами, що знаходяться в державній власності.

Також доведено необхідність посилення функціональної значущості регіональної системи прогнозування, планування і моніторингу, підвищення якості її інформаційного і аналітичного забезпечення.

### **2.4. Підходи щодо управління державним майном при реалізації регіональної промислової політики**

Основні об'єкти регіональної промислової політики можуть бути розподілені на дві групи: державні підприємства і підприємства недержавної форми власності [413, с. 22]. Проблеми підтримки недержавних підприємств представлені в науковій і науково-практичній літературі достатньо широко. Тому видається цікавим з наукової точки зору зупинитися докладніше на проблемах управління державним майном щодо реалізації регіональної промислової політики. Питання про роль державної власності в умовах переходу від централізованої до ринкової економіки не можна віднести до числа тих, що широко обговорювалися в 90-х рр. Така ситуація досить легко пояснюється тим, що стандартний набір проблем, які були предметом наукових дискусій і практичних рішень, включав питання проведення антиінфляційної політики і досягнення фінансової стабілізації, лібералізації цін і товарних ринків, загальних принципів реформи власності і приватизації державного майна, залучення іноземних інвестицій і входження національної економіки до світового господарства. Очевидно, що проблема осмислення, яке місце в період ринкових реформ повинно належати державному сектору, і які його форми сприятимуть розвитку економіки в цілому, не сприймалася як першочергова і значуща [193, с. 162].

У той же час реальний економічний розвиток перехідних економік заснований на взаємодії господарських суб'єктів різних організаційно-правових форм. Наслідком широкомасштабних інституційних змін, ядром яких є реформування відносин власності, є скорочення питомої ваги державного сектора в економіці і концентрація

ділової активності в приватному секторі. Але є і підприємства зі змішаною формою власності, тобто ті, де одна частина капіталу належить державі, а інша – іншим юридичним і фізичним особам. Розповсюдженою формою таких підприємств є акціонерні товариства.

Так, виникнення разом з іншими моделями корпоративного управління моделі змішаного приватно-державного контролю стало однією з характерних рис більшості країн з перехідною економікою в 90-х рр. Проте, питання, пов'язані з функціонуванням саме цього типу підприємств, стали грати дуже важливу, якщо не сказати більше, роль для подальшого розвитку країни з другої половини 1990-х рр., на етапі, коли пріоритетним стало завдання відновлення стійкого економічного зростання [207, с. 174].

З урахуванням помітного зниження ролі приватизації у формуванні бюджетних доходів, на перший план постала проблема ефективного управління державною власністю з метою поповнення доходів бюджетної системи на всіх рівнях. Разом з тим реформа управління державним майном не зводиться лише до забезпечення бюджетних доходів держави. Збереження у власності держави значної частки пакетів акцій стратегічних та інших підприємств, передача прав власності від одного суб'єкта господарських відносин до іншого (без зміни статусу державної власності), міжвідомчі конфлікти прямо впливають на ефективність відповідних підприємств, а також на стан інвестиційного клімату в Україні [42, с. 15]. У цьому значенні проблема раціоналізації використання державної власності в корпоративному секторі стає одним із найважливіших факторів розвитку корпоративного сектора.

Низьку ефективність управління державним майном, в першу чергу, зумовлено відсутністю практики, як стратегічного, так і оперативного планування на рівні підприємств. У результаті держава як власник (співвласник) підприємства не в змозі вирішувати завдання управління, оскільки не володіє необхідною інформацією для ухвалення управлінських рішень.

Обов'язковою умовою для ефективного управління є наявність цілей. Цілями для управління підприємством, як економічним об'єктом, є прогнозовані фінансово-економічні показники. Цільові показники можуть бути визначені тільки в тому випадку, якщо підприємство має розроблений бізнес-план який визначає як, у які терміни і чому можуть бути досягнуті певні фінансово-економічні результати [228, с. 35].

Безумовно, створення системи тотального планування, на зразок Держплану СРСР – це утопія. Проте вимога до обов'язкового планування на підприємствах, що повністю або частково належать державі, абсолютно обґрунтована. До речі, власник будь-якого підприємства в змозі оцінювати наскільки ефективно використовується його власність, тільки порівнюючи плановані показники з досягнутими. На жаль, за останні 10 років державою не було зроблено ніяких практичних кроків на шляху до того, щоб створити більш менш дієву систему планування в реальному секторі економіки. Можна створити велику кількість органів, зайнятих управлінням державним майном, але управляти без чітких цілей і якісної інформації неможливо. Немає планів – не буде конструктивних і послідовних дій, направлених на досягнення певної мети. Нездатність керівництва підприємства представити бізнес-план є першою і найістотношою ознакою професійної неспроможності вищого керівництва підприємства і не може бути виправдана нічим, окрім небажання керівництва розкривати фінансову інформацію. Керівництво українських підприємств часто не усвідомлює, що одним з його головних завдань є забезпечення планування, а також контролю за виконанням розроблених планів [18].

Високий базовий рівень освіти, що історично склався в Україні забезпечує можливість швидкого і ефективного навчання фахівців підприємств методам планування. На кожному підприємстві є фахівці, інтелектуальний і освітній рівень яких дозволяє без особливих зусиль освоїти методи і технології бізнес-планування. Необхідно також брати до уваги, що сотні українських і іноземних фірм консультантів надають сьогодні послуги підприємствам щодо бізнес-планування. За минулі роки реформ в Україні створено

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

спеціалізовані програмні продукти, які сьогодні мають високу оцінку фахівців не лише в Україні, але і за кордоном, перекладені багатьма іноземними мовами і рекомендовані до використання провідними міжнародними фінансовими інститутами та організаціями.

Завдання управління державним майном включають два основні блоки: стратегічне управління і оперативне управління [469, с. 390].

До питань стратегічного управління відносять наступні:

1. Ухвалення і обґрунтування інвестиційних рішень:
  - які підприємства повинні залишатися виключно в державній власності?
  - які підприємства повинні бути приватизовані повністю або частково?
  - які підприємства мають потенціал зростання у разі їх реформування, а отже, можуть бути запропоновані інвесторам після проведення відповідних перетворень?
  - які підприємства повинні бути ліквідовані?
2. Рішення з питань боргових зобов'язань підприємств, особливо перед державним бюджетом (податкова заборгованість, заборгованість за кредитами і гарантіями):
  - які підприємства підлягають процедурі банкрутства?
  - боргові зобов'язання яких підприємств повинні бути реструктуризовані і на яких умовах?
    - боргові зобов'язання яких підприємств слід продати на ринку інвесторам (у разі рішення про зміну власника чи приватизацію підприємства)?
3. Проблеми вибору напрямків розвитку конкретних державних підприємств:
  - на яких стратегічних напрямках бізнесу (галузях і товарно-ринкових групах) повинно концентрувати свої зусилля і ресурси підприємство?
    - які цілі і планові показники повинні бути встановлені підприємству для оцінки ефективності діяльності його менеджменту?
      - яку стратегію розвитку повинно обрати підприємство для досягнення поставлених цілей?
        - чи необхідна реструктуризація для досягнення відповідності певними стратегічними пріоритетами, які підрозділи і надмірні активи повинні бути ліквідовані або продані, а які перетворені або відновлені?
          - яка повинна бути стратегія фінансування?
          - яким чином, з яких джерел є можливості профінансувати необхідні перетворення?

Оперативне управління включає три основні групи завдань: планування, контроль і ухвалення управлінських рішень. Висока ефективність управління державним майном може бути забезпечена за допомогою реалізації однієї з найпоширеніших концепцій сучасного менеджменту – управління за цілями (management by objectives). Управління за цілями передбачає наявність ясних, вимірних і досяжних цілей, а також стратегію і план дій, які забезпечать досягнення поставлених цілей [281, с. 134].

Процес менеджменту за цілями складається з 4 етапів:

- визначається коло повноважень з обов'язків керівників усіх рівнів;
- здійснюється розробка й узгодження цілей і задач управління в межах встановлених обов'язків;
  - складаються реальні плани досягнення поставлених цілей;
  - проводиться контроль, вимірювання, оцінка роботи й отриманих кожним керівником показників за каналами зворотнього зв'язку керування завдань, що може зажадати нового узгодження цілей.

Таким чином, планування бізнесу – це не крок назад, а професійний погляд у майбутнє. Відсутність цілей і планів породжують безвідповідальність в управлінні підприємствами. Якщо немає цілей і не визначені шляхи їх досягнення, то немає і чітких критеріїв для оцінки ефективності менеджменту. В результаті процедури контролю з боку власника (в даному випадку держави) з найважливіших управлінських функцій перетворюються на порожню формальність. Таким чином, наявність бізнес-плану, що включає певну мету (у вигляді фінансово-економічних показників), а також основні

положення стратегії розвитку підприємства і виконання операцій, є найважливішою умовою для створення системи управління за цілями. Контроль – найважливіше завдання управління. Ефективний контроль можливий тільки при виконанні наступних умов [150, с. 401]:

- наявність критеріїв оцінки;
- справедливість (зведення до мінімуму суб'єктивних підходів до оцінки);
- можливість реалізації;
- регулярність.

Якщо цілі сформульовані у формі конкретних значень фінансово-економічних показників діяльності підприємства, а також розроблено і затверджено бізнес-план діяльності підприємства, що містить детальну інформацію про те, як і в які терміни цільові показники будуть досягнуті, з'являється можливість оцінювати ефективність менеджменту підприємства найсправедливішим і відкритим способом, шляхом порівняння поточних показників із запланованими і затвердженими раніше. Необхідно також прийняти до уваги, що управління державним майном повинно здійснюватися через представників держави в Радах директорів підприємств, а наявність узгодженого і затвердженого Радою директорів бізнес-плану і цільових показників дозволить значно скоротити трудомісткість оцінки ефективності менеджменту. Більш того, в цьому випадку така оцінка може проводитися представником держави заочно без безпосередньої участі в засіданні Ради директорів підприємства. Враховуючи, що для забезпечення контролю достатньої стандартної бухгалтерської звітності підприємства з деякими доповненнями і коментарями, контроль і оцінка діяльності підприємств може здійснюватися з періодичністю один раз у квартал. За наслідками аналізу ефективності поточної діяльності підприємств, повинні ухвалюватися управлінські рішення [350, с. 19]. Фактично, управлінські рішення – це дії, з допомогою яких держава реалізує політику управління майном. На відміну від стратегічних рішень (перепрофілювання, ліквідація, приватизація, реструктуризація тощо), оперативні управлінські рішення направлені на рішення двох основних завдань:

1. Внесення змін і затвердження скоригованого бізнес-плану підприємства відповідно об'єктивним змінам зовнішнього середовища (ринкового попиту, законодавства, перегляду державних програм тощо).

2. Рішення кадрових питань: зміна вищого керівництва підприємства у випадку не виконання узгоджених і затверджених планових показників. У практику повинно бути введено жорстке правило: контракт з керівником підприємства може бути підписаний тільки після того, коли погоджено і затверджено бізнес-план. Значення затверджених цільових фінансово-економічних показників діяльності підприємства повинні бути зафіксовані в додатку до контракту. При цьому в контракті повинна бути обов'язкова умова, що керівника підприємства буде усунено з посади, у випадку невиконання узгодженого і затвердженого Радою директорів бізнес-плану. Держава, як будь-який інший власник, повинна забезпечувати управління державним майном максимально ефективно. Власник здійснює управління майном з допомогою повноважних представників, що беруть участь в органах управління підприємствами (Раді директорів і Загальних зборах акціонерів). При цьому найважливішим обмеженням є те, що уповноваженою особою від держави у жодному випадку не може бути менеджер, який здійснює управління поточними операціями підприємства.

Усі об'єкти державного майна, з метою управління, пропонуємо розподілити на дві основні групи:

I. Підприємства, які повинні знаходитись виключно в державній власності (некомерційні об'єкти). У відношенні до таких об'єктів держава виконує функції головного менеджера (керівника), який ухвалює ключові стратегічні і оперативні рішення щодо управління діяльністю підприємства. Зокрема, держава визначає: що вироблятиме підприємство, в якому обсязі, за якою вартістю і як здійснюватиметься

## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

фінансування підприємства. При цьому метою держави – менеджера є забезпечення виробництва необхідних продуктів або послуг, необхідної якості, заданого обсягу і за певних умов рентабельності.

До об'єктів державної власності, у відношенні до яких держава діє як менеджер, можуть бути віднесені наступні підприємства [97, с. 110]:

- оборонні підприємства;
- науково-дослідні організації, що мають стратегічне значення для розвитку держави;
- соціальні об'єкти, що не є привабливими з комерційної точки зору;
- об'єкти інфраструктури, включаючи транспорт, зв'язок, порти, газопроводи і т. п. (можуть знаходитися як у державній, так і в приватній власності);
- об'єкти, які мають значення з погляду макроекономічного впливу (можуть знаходитися як у державній, так і в приватній власності). Як вже наголошувалося раніше, найважливішою відмінністю підприємств, що відносяться до категорії винятково державних, є відсутність конкурентного ринку значущих для держави продукції або послуг, потреба в яких не може бути покрита з допомогою проведення закупівель у незалежних, зокрема іноземних виробників. Враховуючи, що головною метою держави, в даному випадку, є забезпечення виробництва необхідних товарів і послуг, функції держави при управлінні даною категорією підприємств направлені на рішення наступних завдань:

1. Експертиза плану діяльності підприємства.
2. Визначення рівня основних фінансово-економічних показників.
3. Затвердження плану підприємства, включаючи штатний розклад і умови оплати праці.
4. Регулярний поточний контроль виконання плану.
5. Ухвалення управлінських рішень (коректування планів, рішення кадрових питань).

Планування на державних підприємствах здійснюється, як правило, на основі державного замовлення [182, с. 304]. При цьому держава визначає:

- номенклатуру продукції або послуг;
- об'єми і умови поставки;
- закупівельні ціни;
- нормативи собівартості і рентабельності, включаючи розміри дотацій у разі планової збитковості підприємства;
- джерела і умови фінансування.

При визначенні підприємств, які повинні знаходитися виключно в державній власності, слід використовувати наступні критерії: необхідність збереження підприємства; наявність обставин, що визначають необхідність обов'язкового існування даного підприємства (причини, за яких дане підприємство не може бути ліквідоване або репрофільоване); неможливість комерційного фінансування (додаткові критерії) [196, с. 80]. Наведені групи факторів є ключовими при визначенні переліку підприємств, які повинні знаходитися виключно в державній власності.

### ***Група 1: Необхідність збереження підприємства:***

- загроза втрати національної безпеки у випадку ліквідації, репрофільювання або приватизація підприємства;
- підприємство виробляє такі товари або послуги, потреби в яких повинні бути обов'язково задоволені, і для яких не існують або, з об'єктивних причин, не можуть бути використані товари-замінники від незалежних (комерційних) виробників;
- продукти або послуги мають значення для формування стратегічного потенціалу держави.

### ***Група 2: Неможливість комерційного фінансування:***

- об'єктивні обмеження рентабельності підприємства (планова збитковість);
- підприємство не може бути привабливим для інвесторів, внаслідок відсутності потенціалу зростання (розвитку) або не має за своїм розпорядженням необхідного забезпечення для банківських позик;

- підприємство не може забезпечити розкриття фінансово-економічної інформації внаслідок підвищених вимог секретності;
- неприйнятний для інвесторів рівень ризиків. Наприклад, єдиним споживачем продукції підприємства є держава, а вільний ринок для даної продукції або послуг відсутній.

Слід враховувати, що самі по собі чинники другої групи, що зумовлюють неможливість комерційного фінансування об'єкта, не можуть бути визначальними при віднесенні підприємства до державної або комерційної форми власності, а можуть розглядатися тільки в сукупності з чинниками з першої групи (необхідність існування підприємства). Наприклад, такі чинники як: поточна збитковість, неплатоспроможність, необхідність збереження робочих місць, не є визначальними. Підприємство неплатоспроможне не тому, що воно є державним, а тому, що ним здійснюється неефективне управління, і зміна менеджменту або реструктуризація може призвести до поліпшення його положення.

II. Об'єкти з можливістю комерційного використання (підприємства, що діють на відкритому конкурентному ринку). По відношенню до комерційних об'єктів, які повністю або частково знаходяться в державній власності, держава повинна діяти виключно як інвестор (співвласник). У цьому випадку підприємство для держави є об'єктом інвестицій, отже, принципи управління повинні ґрунтуватися на методах і підходах, що використовуються в інвестиційному менеджменті. Метою держави-інвестора є забезпечення максимальної рентабельності інвестованого капіталу і зростання ринкової вартості майна (акцій).

Найважливішим критерієм при визначенні комерційної природи підприємства є наявність реальних або потенційних конкурентів, які також можуть запропонувати продукти або послуги для того ж цільового ринку, на якому діє підприємство. При управлінні комерційними об'єктами найважливішим завданням держави є формування і управління (продаж або придбання пакетів акцій) інвестиційного портфеля, що забезпечує мінімальні ризики і максимальну прибутковість інвестованого капіталу, не тільки в короткостроковій, але і в довгостроковій перспективі. При цьому, враховуючи, що багато об'єктів власності мають високу державну значущість (економічну, соціальну тощо) і вимагають індивідуального підходу, а структура і склад портфеля визначені і обмежені, функції управління держави-інвестора близькі функціям фонду прямих інвестицій [84, с. 321].

Держава-інвестор намагається розв'язати проблеми підвищення ефективності діяльності підприємства (проблеми управління) за допомогою інвестування бюджетних коштів. У більшості випадків це приводить просто до втрати грошових коштів [112, с. 14]. У деяких випадках, підприємства, що мають потенціал зростання, починають «оживати» в результаті бюджетних вливань, але ніхто не згадує про те, що цього результату можна було б досягти без використання бюджетних коштів, а шляхом створення умов для залучення приватного капіталу. Вимоги секретності, як обмеження надання інвесторам фінансової інформації, а, отже, неможливості залучення капіталу з позабюджетних джерел, також не є вирішальним чинником.

Якщо підприємство має об'єктивні причини виокремити секретне виробництво в окрему юридичну особу, всі обмеження щодо надання підприємством фінансової інформації інвесторам усуваються. З іншого боку, вже сьогодні існують відкриті акціонерні товариства, що виконують державні оборонні замовлення. Проте, якщо таким підприємствам потрібен додатковий капітал для розвитку виробництва цивільної продукції, то вони повинні будуть виокремити цивільне виробництво в іншу юридичну особу для залучення капіталу з комерційних джерел.

Одним із найважливіших механізмів управління державним майном є система планування [211, с. 62]. Система планування майже на всіх підприємства, що належать державі, потенційно може бути створена в найкоротші терміни, що не перевищують 6



## **Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми**

---

місяців і з мінімальними витратами [6, с. 14]. В першу чергу це зумовлено наступними чинниками:

1. Високим рівнем розвитку інформаційних технологій і наявністю спеціалізованих програмних продуктів, визнаних фахівцями з менеджменту і фінансового аналізу не тільки в Україні, але і в зарубіжних країнах, а також їх доступною вартістю.

2. Більш, ніж 10-річним професійним досвідом в області бізнес-планування на підприємствах різних галузей промисловості.

3. Успішним практичним досвідом навчання фахівців українських і іноземних підприємств.

4. Наявністю розвиненої освітньої інфраструктури забезпечення необхідною матеріально-технічною базою, кваліфікованими викладачами та інформаційними технологіями.

5. Наявністю, практично в кожному регіоні, фірм-консультантів, що мають висококваліфікованих фахівців з розробки бізнес-планів.

6. Наявністю організованої і кваліфікованої підтримки консультантів з питань бізнес-планування в мережі Інтернет. При цьому система планування повинна відповідати наступним вимогам:

- мінімальна трудомісткість у використанні (можливість автоматизації основних процедур планування і аналізу ефективності);

- глобальність (можливість охопту всіх підприємств, які повністю або частково знаходяться в державній власності);

- універсальність (застосування стандартних методів і підходів до різних галузей і видів підприємств);

- відповідність загальноприйнятій практиці стратегічного і оперативного корпоративного планування;

- відповідність звітних документів міжнародним стандартам фінансової звітності, для забезпечення можливості надання інформації про діяльність підприємства представникам держави, а також українським та іноземним акціонерам (інвесторам) в єдиному форматі;

- інформаційна сумісність (забезпечення можливості інформаційного обміну інформацією між підприємствами і органами управління на державному, регіональному і муніципальному рівнях);

- зручність в освоєнні і наявність необхідної інфраструктури для навчання.

Мінімальна трудомісткість у використанні – найважливіший чинник, що сприяє розвитку процесів бізнес-планування. Головну роль у зниженні трудомісткості зіграли спеціалізовані програмні продукти для планування і аналізу нового покоління, що базуються на методах імітаційного моделювання грошових потоків. Низька трудомісткість розробки бізнес-планів забезпечується тим, що сучасні програмні продукти мають розвинений інтерфейс, ефективні засоби моделювання і аналізу, а також не вимагають від користувачів спеціальних знань в області програмування.

Лідерами серед існуючих програмних продуктів для корпоративного планування і фінансового аналізу на українському і міжнародному ринках, є програмні продукти серії Project Expert (Business Builder) та інші. Дані продукти були рекомендовані ЄБРР, IFC, UNIDO. Використання сучасних комунікаційних технологій дозволяє оперативно формувати, зберігати і передавати інформацію. При цьому програмні продукти повинні дозволяти будувати фінансові моделі різних підприємств, незалежно від масштабів і галузей діяльності [433, с. 41].

Таким чином, зміст управлінської діяльності у сфері управління державним майном щодо реалізації регіональної промислової політики відображається у цілях (завданнях), функціях та методах діяльності держави менеджера ще як інвестора. Що ж стосується конкретних цілей управління державним майном на державному рівні, то до них відносяться збільшення доходів державного бюджету, забезпечення передумов

для економічного зростання, оптимізація кількості об'єктів, які можуть знаходитися в державній власності, підвищення конкурентноздатності державних підприємств, створення матеріальної основи для надання державних соціальних послуг тощо.

Регіональне втручання повинно бути орієнтоване на ініціювання конкретних заходів щодо підвищення ефективності управління підприємствами державної форми, а також визначення видів діяльності, що забезпечують конкурентоспроможність місцевого виробника, сприяють задоволенню внутрішньорегіонального попиту, збільшенню доходів місцевих бюджетів та розв'язанню соціально-економічних питань [487, с. 55]. У рамках регіональної промислової політики повинна здійснюватися підтримка підприємств, що реструктуруються, на основі антикризової чи санаційної програми регіональної економіки, ключовими елементами якої є регламентація взаємовідносин місцевих органів влади та суб'єктів господарювання державної форми власності на основі оцінки їх санаційної привабливості.

З метою з'ясування змісту управління об'єктами державної власності в роботі визначається на концептуальному рівні комплекс функцій регіональної промислової економіки в процесі управління державним майном. До таких функцій слід відносити насамперед такі функції, як прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, контроль тощо.

Таким чином, проводиться ідея, що в процесі подальшого вдосконалення системи управління державним майном при реалізації регіональної промислової політики треба відмовитись від практики створення паралельних структур управління державним майном. Тут мають функціонувати єдині органи управління державним майном, повноваження яких до того ж повинні визначатися виключно на законодавчому, а не на підзаконному рівні. У цьому відношенні потребує відповідного доопрацювання законопроект «Про управління об'єктами державної власності», який хоч і був прийнятий Верховною Радою України 11 вересня 2003 р., однак не набув чинності через вето Президента України. Адже в ньому повноваження місцевих органів виконавчої влади щодо управління державним майном фактично залишилися невизначеними або визначаються в єдиному контексті з іншими так званими органами, уповноваженими управляти об'єктами державної власності, що породжуватиме безліч проблем в процесі застосування положень цього закону у разі його прийняття. Крім того, необхідно привести підзаконні нормативно-правові акти у відповідність до норм Конституції та законів України.