

#### **4.2. Удосконалення системи управління регіональною промисловою політикою держави**

Промислова політика є одним із основних напрямів економічної діяльності держави, сутність якої складає система заходів, спрямованих на якісні й кількісні перетворення промислового сектора та пов'язаних з ним секторів. Складний та суперечливий характер перехідної економіки створює певні методологічні та методичні труднощі її дослідження, оскільки теоретичний пошук здійснюється одночасно з трансформаційними змінами, що суттєво підвищує рівень невизначеності шляхів подальшого розвитку та стратегії формування нової економічної системи. Особливо це стосується вибору пріоритетів, критеріїв та орієнтирів трансформації промислового сектора. Таким чином, актуальним завданням є формування основних параметрів ефективної регіональної промислової політики та визначення науково обґрунтованих методів її впровадження [412, с. 185].

Оскільки одна з провідних ролей в управлінні промисловою політикою відводиться регіональному рівню, то методичні розробки будуть орієнтовані на специфіку їх функціонування, особливості взаємодії і роль в регулюванні виробничих процесів в рамках адміністративної реформи побудови «вертикалі влади».

Як обмеження щодо формування системи управління промисловою політикою на регіональному рівні виступатимуть основні стратегічні орієнтири розвитку реального сектора економіки України, які можуть бути агреговані (узагальнені) таким чином:

- цільовою установкою стратегічного розвитку України є підвищення конкурентного статусу національних товаровиробників на світовій арені в результаті підвищення ефективності управління промисловою політикою;
- модернізація і реконструкція основного виробничого потенціалу промислового сектора України, яка має пріоритетний цільовий характер, повинна здійснюватися з урахуванням специфіки окремих адміністративно-територіальних одиниць (і муніципальних утворень);
- реалізація державних національних проектів/програм здійснюється з урахуванням планованих макрорезультатів для всієї державної системи. Реалізація індивідуальних

проектів в рамках промислової політики суб'єктів регіонального рівня повинна будуватися, виходячи з пріоритетів державної промислової політики;

– важливим результатом економічного і соціального розвитку суб'єктів промислової політики на регіональному рівні є підвищення інвестиційного потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Основним принципом забезпечення ефективності запропонованих варіантів вибору системи управління промисловою політикою на регіональному рівні стає дотримання і максимальне врахування інтересів суб'єктів усіх рівнів управління: макро- (або державний), мезо- (або регіональний) і мікрорівнів (або рівень суб'єктів господарювання і малого бізнесу).

Залежно від особливостей і напрямку промислової політики, функції виконавчих і законодавчих органів управління змінюються в кількісному і змістовному аспектах. При цьому роль відповідних рівнів управління промисловою політикою ситуативно змінюється залежно від типів, масштабів і напрямів реалізованих проектів [414, с. 5].

На рис. 4.4 запропоновано варіанти вибору системи управління регіональною промисловою політикою.

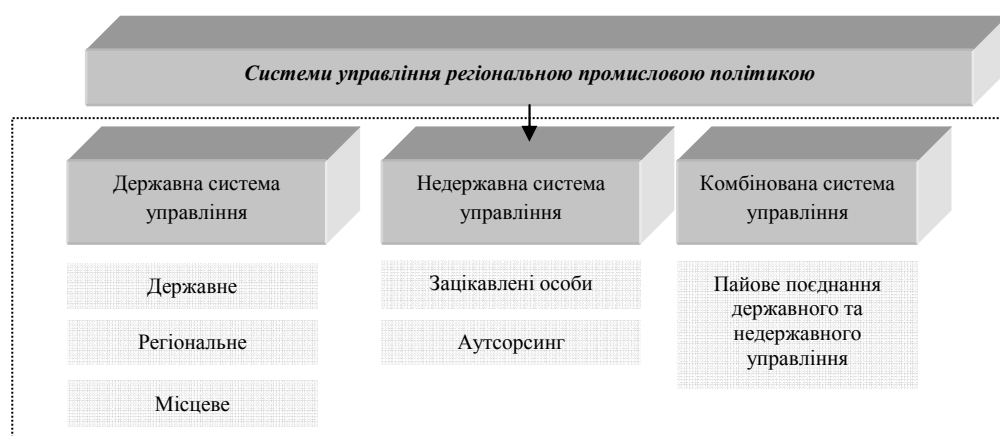


Рис. 4.4. Альтернативні системи управління регіональною промисловою політикою

Так виділяємо наступні варіанти системи управління регіональною промисловою політикою: державну, яка реалізується на державному, регіональному і місцевому рівнях; недержавну; комбіновану.

Система управління на державному рівні припускає координацію і визначення основних напрямів реалізації промислової політики для адміністративної одиниці з узгодженням її із політикою держави [118, с. 71].

Недержавна система управління регіональною промисловою політикою формується, як процеси управління і контролю, особою, що реалізує проект/програму або безпосередньо зацікавлена у досягненні ефекту. Ця система управління виділяє новий вид аналітично-контрольних заходів у вигляді аутсорсингу [1, с. 27]. Наприклад, при реалізації інвестиційних/інноваційних проектів на рівні регіону функція контролю може бути покладена на спеціальні агентства (у тому числі і промислові структури, які мають практику або володіють відповідними ресурсами для управління проектами). В результаті цього відбувається передача відповідальності за реалізацію економічних і соціальних проектів на потенційних виконавців.

Комбінована система управління визначає пайове поєднання функцій контролю і координацію для всіх варіантів, незалежно від типу, призначення і напрямку проектів у сфері промислової політики.

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

---

Державний рівень управління регіональними проектами рекомендується при реалізації [224, с. 52]:

- проектів стратегічного характеру;
- проектів, що торкаються економічних і соціальних аспектів декількох держав.

До регіонального рівня управління проектами у сфері промислової політики відносять [244, с. 62]:

1. Проекти, що підвищують економічні показники регіону.
2. Інфраструктурні регіональні проекти.
3. Цільові регіональні програми:
  - а) За характером і специфікою:
    - соціально-економічні;
    - науково-технічні;
    - антикризові;
    - організаційно-господарські;
  - б) За рівнем і складом сфери впливу і сферами реалізації:
    - міжгалузеві;
    - галузеві;
    - локальні;
    - сублокальні.

Технологія аутсорсингу для управління регіональними проектами в рамках промислової політики рекомендується до застосування для:

– бізнес-процесів/проектів, пов'язаних із розробкою, проектуванням, інтеграцією чи підтримкою програмного забезпечення (або ІТ-аутсорсинг). Дана схема управління промисловою політикою реалізується через:

- офшорне програмування;
- створення веб-ресурсів;
- розробку, установку, супровід програмного забезпечення;
- обслуговування технологій спеціалізованими компаніями;
- аутсорсинг документообігу – управління корпоративними електронними документами різних видів;

– внутрішній аутсорсинг, який передбачає надання послуг (консультацій, інформаційних, юридичних та ін. послуг) на визначеній території регіону, де потрібна кваліфікована допомога. Одночасно відбувається делегування повноважень і відповідальності на третю особу/фірму (агентство). Досягнення кінцевого результату при цьому є менш витратним, але більш професійним і компетентно виконаним;

– промисловий або виробничий аутсорсинг, призначений для передачі виконання виробничого ланцюжка або його частини від підприємства до підрядчика в тих випадках, коли процес виробництва власними силами дорожчий, ніж залучення аутсорсингу.

Управління проектами при проведенні регіональної промислової політики повинно здійснюватися на рівні регіону інвестором і/або суб'єктом господарювання переважно у випадках [276, с. 164]:

- економічних проектів, що формують виробничий потенціал регіону;
- проектів, орієнтованих на розв'язання соціальних проблем регіону, коли фінансування, організація і контроль за використанням ресурсів покладено на певного суб'єкта господарювання.

Функції державної системи управління промисловою політикою, що реалізується на регіональному рівні, зводяться до наступного:

- на державному рівні виконавчі органи влади здійснюють оцінку якісних і кількісних показників, а також моніторинг дій з виконання Державної програми розвитку промисловості в довгостроковій перспективі. Пріоритетними задачами державного управління є визначення значущості і послідовності робіт у загальнодержавних

національних проектах, визначення стратегічних перспектив розвитку країни і окремих регіонів;

- на регіональному рівні виконавчі і законодавчі органи влади виконують контроль за реалізацією промислової політики, що проводиться на рівні окремого регіону; здійснюється аналіз і моніторинг результатів реалізації проектів у виробничій та інноваційній сферах; проводиться порівняння програм регіонального розвитку з планом заходів щодо виконання державних планів (тим самим забезпечується виконання функції координації зусиль і ресурсів у рамках програм промислового розвитку регіонів);

- на місцевому рівні виконавчі і законодавчі органи влади беруть участь у процесі формування, реалізації, контролі та координації робіт для проектів у соціально-економічній сфері, які передбачають синергетичний ефект на основі використання ресурсів адміністративно-територіальної одиниці, формування її інфраструктури та промислового сектора.

Недержавна система управління промисловою політикою на регіональному рівні реалізується зацікавленими особами (окремими суб'єктами господарювання або некомерційними організаціями у формі асоціацій або партнерств промислових структур регіону), з максимально широким використанням схем аутсорсингу. Проведення активної промислової політики на регіональному рівні за участю зацікавлених осіб припускає наступні основні напрями реалізації проектів і програм [269, с. 92]:

- підвищення/збільшення виробничого потенціалу господарюючого суб'єкта;
- модернізація/реконструкція виробничих фондів;
- диверсифікація діяльності господарюючого суб'єкта (будівництво, розширення, зміна основних технологічних вузлів, устаткування).

Комбінована система управління промисловою політикою на регіональному рівні є пайовою участю суб'єктів законодавчих і виконавчих органів влади, а також зацікавлених осіб (у формі суб'єктів господарювання або їх асоціацій і союзів) у реалізації функцій формування, реалізації і контролю для проектів економічного і соціального напрямку.

Оскільки в роботі запропоновано активне використання методів стратегічного аналізу при розв'язанні задач оцінки систем управління промислової політики на регіональному рівні, логічним стало визначення сильних і слабких сторін запропонованих схем управління (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

**Сильні і слабкі сторони систем управління регіональною промисловою політикою**

Система управління	Сильні сторони	Слабкі сторони
<b>Державне управління</b> – державний рівень – регіональний рівень – місцевий рівень	– представниками є виконавчі органи влади на рівні країни і регіону; – коригування і внесення змін до бюджету; – реалізація на підставі державних інтересів з використанням природних ресурсів	– зорієнтовані на розробку програм та методичних рекомендацій, але не є виконавцями
<b>Недержавне управління</b> Зацікавлені особи	Цільова орієнтація – підвищення ефективності використання виробничих фондів та максимізація результатів діяльності	– досягнення державних орієнтирів є другорядним
Аутсорсинг	– економія бюджету; – залучення сторонніх кваліфікованих фахівців та універсальних засобів для задоволення потреб замовника; – оригінальні рішення;	– збереження конфіденційності; – аутсорсер не підлягає повній керованості порівняно з внутрішніми підрозділами; – відсутність гарантій якості роботи

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

*Закінчення таблиці 4.5*

Аутсорсинг	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ефективний розподіл зовнішніх і внутрішніх ресурсів;</li> <li>– концентрація на профільному напрямі;</li> <li>– оптимізація бізнес-процесів;</li> <li>– високий рівень професіоналізму</li> </ul>	
<b>Комбінована система управління</b>	Узагальнена комплексна оцінка сторін залежить від рівня і кількості функціональних підрозділів державної системи управління і/або недержавної системи управління	

Таким чином, беручи до уваги особливості побудови систем управління промислової політики на регіональному рівні, а також умови їх застосування залежно від типу проекту, напрямів розвитку регіону і рівнів промислової галузевої концентрації та спеціалізації, для підвищення ефективності використання запропонованих систем управління необхідна обов'язкова реалізація принципу максимального врахування і дотримання економічно-соціальних інтересів усіх рівнів управління.

Оскільки запропоновані до використання системи управління промислової політики на регіональному рівні орієнтовані на роботу протягом тривалого періоду (як мінімум, 10-15 років), доцільним стало визначення системи критеріїв (у вигляді критичних рівнів коефіцієнтів), що дозволяють оцінити проміжні і кінцеві результати реалізації процесу управління.

Показники реалізації промислової політики на державному рівні можуть бути одержані в результаті порівняння ключових показників розвитку промислового сектора економіки України з планованими показниками. Як додаткові показники оцінки якості функціонування системи управління промисловою політикою, можуть бути деталізовані показники державного бюджету (плановані та фактичні), а також показники роботи позабюджетних фондів (зокрема, державних венчурних фондів у сфері промислових інновацій) [442, с. 321].

На регіональному рівні управління основними показниками оцінки промислової політики є динаміка комплексного рейтингового показника інвестиційної привабливості та динаміка показників інвестиційного потенціалу конкретного регіону [480, с. 74]. Додатковими показниками оцінки також можуть бути деталізовані показники державного і місцевого бюджету за статтями витрат, а також показники податкових надходжень.

Критеріями оцінки рівня управління регіональною промисловою політикою стає наявність чи відсутність нормативних документів, що формують державне і регіональне інвестиційне законодавство, інструментів стимулювання процесів регулювання/саморегулювання промислової політики у вигляді цільових програм, проектів і грантів, орієнтованих на поліпшення структурних характеристик промислового потенціалу конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

При оцінці ефективності недержавної системи управління за участю зацікавлених осіб рекомендується використовувати показники інвестиційного потенціалу і оцінки рівня ризику окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Оцінюючи ефективність функціонування системи аутсорсингу як інфраструктурної системи управління регіональною промисловою політикою, доцільно звернути увагу на показники бюджету відповідного рівня (наприклад, скорочення витрат на утримання адміністративного апарату в структурі управління регіоном), а також ділові характеристики конкретних учасників реалізації функцій формування, реалізації і контролю.

Таким чином, інтегруючи дані про основні характеристики проектів, що формують основу регіональної промислової політики, про рівні управління в структурі влади із запропонованими вище критеріями оцінки ефективності управління політикою, ми дістаємо можливість для визначення унікального для кожної адміністративно-територіальної одиниці переліку основних функцій, а також розуміння потенційної логіки їх розподілу відповідно до ієрархії пріоритетів учасників (виконавчих і законодавчих

органів управління державного, регіонального і місцевого рівня, групи ключових підприємств, суб'єктів малого бізнесу тощо (табл. 4.6)).

Таблиця 4.6

**Квадрант функцій системи управління при реалізації напрямів регіональної промислової політики**

Напрями регіональної промислової політики	Тип проекту	Ланка в системі управління	Критерій відбору/оцінки стану
1	2	3	4
Реалізація програм регіонального промислового розвитку	– проекти, що підвищують економічні показники регіону; – інфраструктурні проекти; – цільові регіональні програми і проекти	регіональний рівень	– інвестиційний потенціал; – інвестиційний клімат
Програми економічного і соціального розвитку	– проекти, що підвищують економічні показники адміністративної одиниці; – інфраструктурні проекти; – цільові адміністративні програми і проекти окремої економічної одиниці	місцевий рівень	– інвестиційне законодавство
Поліпшення виробничої сфери/потенціалу регіону	– економічні проекти для підвищення ефективності використання виробничого потенціалу; – проекти, що направлені на вирішення соціальних проблем	зацікавлені особи	– інвестиційний потенціал; – рівень ризику
Інвестиційні та інноваційні проекти, що сприяють підвищенню економічних показників	– IT-аутсорсинг; – аутсорсинг документообігу; – внутрішній аутсорсинг; – промисловий виробничий аутсорсинг	аутсорсинг	– бюджет (скорочення витрат); – залучення сторонніх організацій
Реалізація проектів економічного і соціального напрямку	– економічні проекти для підвищення ефективності використання виробничого потенціалу; – проекти, що направлені на вирішення соціальних проблем	комбіноване управління	посадження залежно від структури участі в системі управління промисловою політикою

З урахуванням особливостей відповідальності та ролі відповідного рівня управління в реалізації промислової політики на регіональному та місцевому рівнях було визначено коло відповідальних за розробку і реалізацію стратегій регіонального промислового розвитку. Відповідальні особи для кожного виду системи управління промисловою політикою на регіональному рівні представлені в табл. 4.7.

Таблиця 4.7

**Коло осіб, відповідальних за розробку і реалізацію регіональної промислової політики [448, с. 104]**

Система управління регіональною промисловою політикою	Ланка управління	Відповідальні особи
Державне управління	Державний рівень	Органи державної влади на рівні Міністерств і відомств
	Регіональний рівень	Органи законодавчої влади. Виконавча влада виконує функцію реалізації і супровід виконання промислових проектів
	Місцевий рівень	Відповідні відділи в структурі органів місцевого самоврядування, що відповідають за промисловий розвиток
Недержавне управління	Зацікавлені особи	Керівник проекту / координатор проекту (великі підприємства)
	Аутсорсинг	Керівник проектного офісу (консалтингові агентства, навчально-консультативні центри)

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

*Закінчення таблиці 4.7*

Комбіноване управління	Пайове поєднання державного і приватного управління	Уповноважені особи (всі варіанти, представлені вище)
------------------------	---	--

Зосереджуючи увагу на необхідності децентралізації управління промисловою політикою і перенесення «центру тяжіння» практичних заходів на регіональний і місцевий рівні, було доведено, що ефект від реалізації проектів, що формують основу промислової політики в регіоні, завжди носитиме комплексний характер. Передбачається отримання не тільки економіко-технологічних, але й соціально-економічних результатів для конкретної територіально-адміністративної одиниці. Отже, рівень участі в процесі розробки, реалізації і контролю за проектами, що становлять основу регіональної промислової політики, розрізнятиметься залежно від типу проекту.

Оскільки при реалізації системи державного управління промисловою політикою на регіональному і місцевому рівнях торкаються стратегічних аспектів її реалізації, то можуть бути використані наступні варіанти делегування повноважень і відповідальності:

1. Для національних проектів – на рівень регіону передається функція реалізації проекту, яка корегується з урахуванням виявлених характеристик потенціалу регіону – фактично регіон є лише реципієнтом. Регіон звітує про результати реалізації проекту, але не може вносити істотних коректив у структуру самого проекту (хоча це можливо при підготовці проекту):

- для державного рівня – це складання плану-проекту заходів щодо реалізації програми промислової політики на рівні держави і окремого регіону(-ів), а також визначення контрольних термінів, обсягів і джерел фінансування та відповідальних осіб [458, с. 114];

- для регіонального рівня – делегування повноважень на рівень адміністративних одиниць, визначення повноважень і основних суб'єктів, що здійснюють реалізацію програм стратегічного розвитку, а також обсягів і джерел фінансування;

- для місцевого рівня – складання плану заходів з визначенням контрольних (проміжних і кінцевих) результатів, поточних обсягів і джерел фінансування та кола відповідальних осіб.

2. Для проектів, що орієнтовані на покращення виробничого потенціалу, передбачається використання схем приватного управління (оскільки спрямованість даних проектів носить виключно виробничий характер і лише частково торкається питання формування інфраструктурного сектора):

- зацікавлені особи – складають план і декомпозицію робіт з визначенням ключових позицій, таких як відповідальні особи, терміни і обсяги фінансування;

- аутсорсинг – покладання повноважень на спеціалізовані агентства. Складається план окремих етапів робіт із визначенням контрольних результатів, таких як термін, результат (ефект), відповідальні особи, обсяги та джерела фінансування, форми звітності;

- комбіноване управління – делегування повноважень між рівнями влади й об'єктами інвестування. Загальний план передбачає чітке розмежування відповідальності, обов'язків, форм передачі інформації і контрольних термінів порівняння основних показників з планованими. Визначається обсяг і джерела фінансування із вказівкою напрямку їх цільового застосування та суб'єктів, що використовують ці ресурси.

Торкаючись питання оцінки ефективності системи управління, доцільно визначити перелік інформації, необхідної для проведення поточних і стратегічних контрольних заходів щодо формування і реалізації регіональної промислової політики.

При використанні державної системи управління регіональною промисловою політикою контрольними показниками можуть бути [420, с. 108]:

1. На державному рівні:

- обсяг виконаних робіт і порівняння його з плановими термінами (обсяг / термін);
- обсяг виконаних робіт, обсяг фінансування, витратні характеристики при підготовці і реалізації проекту (обсяг ресурсних потоків – витрати – результат).

2. На регіональному рівні:

- порівняння проміжних підсумків реалізації програми державного промислового розвитку з підсумками реалізації плану заходів на рівні регіону;
- перевірка цільового використання засобів, що виділяються для реалізації програми або проектів промислового розвитку відповідного рівня (використані ресурси – результат);
- порівняння контрольних термінів реалізації (тимчасові характеристики – результат – ефект/прояв ефекту від реалізації проекту).

3. На місцевому рівні:

- визначення пріоритетів і можливості паралельного проведення робіт з реалізації програм/проектів регіональної промислової політики;
- декомпозиція основних етапів і перевірка їх виконання (робота – тимчасові характеристики – результат);
- порівняння обсягів фінансування з виконаними етапами робіт.

Недержавна система управління промисловою політикою на регіональному і місцевому рівнях припускає наступний спектр контрольних робіт:

1. Зацікавлені особи – аналізують роботу за показниками конкретного проекту, а саме [434, с. 25]:

- термін виконання робіт згідно з планом заходів (тимчасові характеристики – обсяг отриманих і використаних ресурсів);
- бюджет витрат і обсяг робіт (витратні характеристики проектів/програм – обсяги використаних ресурсів);
- термін виконання робіт і одержаний ефект (тимчасові характеристики етапів проекту/програми – планований і фактичний результат).

2. З використанням схеми аутсорсингу:

- визначення обсягів роботи, визначення і усунення причин, що перешкоджають досягненню планових поточних результатів (обсяг ресурсів – результат – можливі причини, що викликали відхилення від плану);
- оцінка тимчасових характеристик реалізованого проекту (тимчасові характеристики етапів проекту – обсяг ресурсів – результат).

Комбінована система управління промисловою політикою на регіональному і місцевому рівнях припускає проведення аналізу інформації з урахуванням пайової ролі органів влади і зацікавлених осіб, меж їх компетенції і рівня управлінських рішень. Основними контрольними показниками є терміни виконання робіт згідно із затвердженим планом заходів та оцінка одержаних результатів.

Контрольні показники оцінки вибору системи управління і реалізації регіональної промислової політики представлені на рис. 4.5.

Інформаційний обмін між елементами системи управління процесом формування, реалізації і контролю регіональної промислової політики повинен здійснюватися у вигляді поточної і контрольної звітної інформації з пакету проектів, особливості і одержувачі якої визначені планом заходів щодо реалізації проекту. Форми та зміст звітної інформації про результати реалізації пакету проектів, що становлять основу промислової політики на регіональному і місцевому рівнях, представлені в табл. 4.8.

Форми звітності повинні включати наступну інформацію:

- для державної системи управління рівня аналізується і складається зведений звіт – документ, що закріплює законодавчо-виконавчі основи реалізації регіональної промислової політики з урахуванням стратегічних аспектів. Він включає відомості, що



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

визначають етапи проведення робіт, обсяги фінансування для кожного етапу і загальну суму за програмою/проектом із визначенням джерел фінансування; визначаються відповідальні особи для кожного етапу реалізації програми/проекту [436, с. 67].



**Рис. 4.5.** Контрольні показники оцінки системи управління промисловою політикою на регіональному і місцевому рівнях

*Таблиця 4.8*

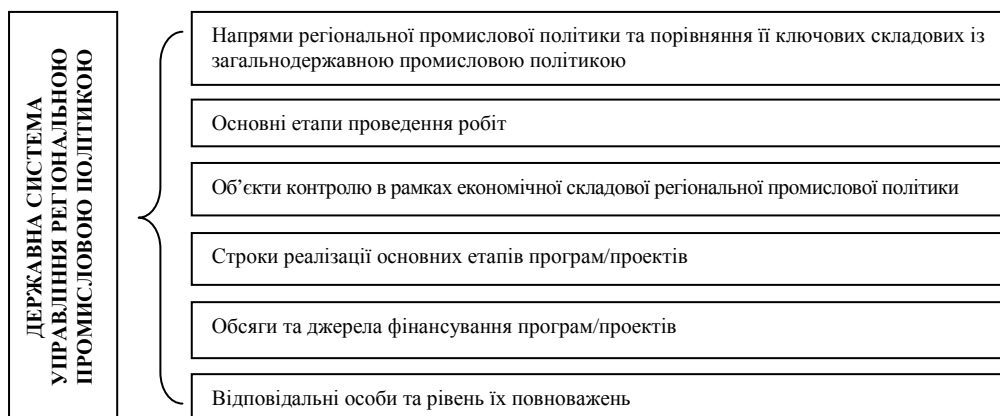
**Документальні звітні форми реалізації промислової політики відповідно до рівнів управління**

Система управління регіональною промисловою політикою	Ланка управління	Форма звітування
Державне управління	Державний рівень	Зведені звіти
	Регіональний рівень	Звіти щодо виконання обсягів робіт
	Місцевий рівень	Довідки щодо виконання/реалізації
Приватне управління	Зацікавлені особи.	Проектні зведення/звіти
	Аутсорсинг	Звіти підпорядкованих підприємств щодо реалізації регіональної промислової політики
Комбіноване управління	Пайове поєднання державного і недержавного управління	Можливі всі варіанти, що представлені вище

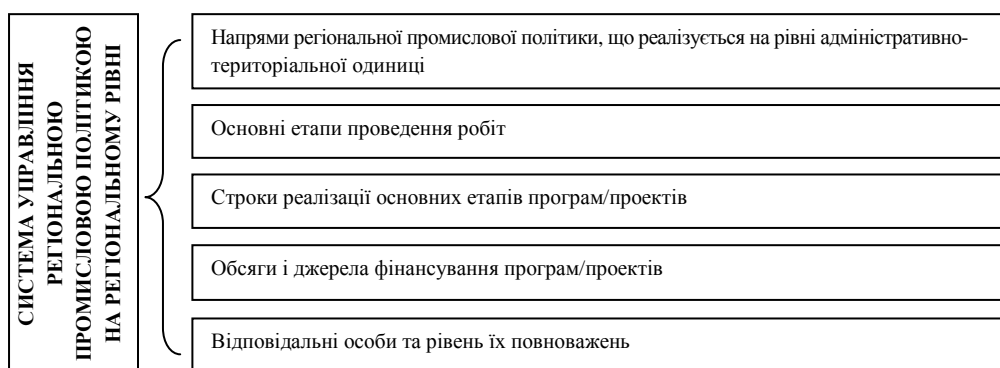
Показники, що контролюються на державному рівні, представлені на рис. 4.6.

Основною особливістю управління регіональною промисловою політикою на державному рівні є моніторинг реалізації державної стратегії розвитку (програми/проекту), а також контроль за виконанням графіка фінансування і цільового використання виділених коштів. Зведений звіт складається на підставі агрегації даних інших звітних документів (звіти, звірки тощо), складених на регіональному і місцевому рівнях [445, с. 46]:

– для регіонального рівня обов'язкове складання звітів про виконання етапів і обсягів робіт, а також додаткових документів, що деталізують етапи реалізації програм/проектів, їх ефективність (порівняння характеристик і зміст виконаних обсягів робіт із запланованими показниками). Відповідні звіти, що передаються на державний рівень влади, є початковою інформацією для проміжного аналізу та аудиту. Перелік контрольованих показників для регіонального рівня управління представлено на рис. 4.7.

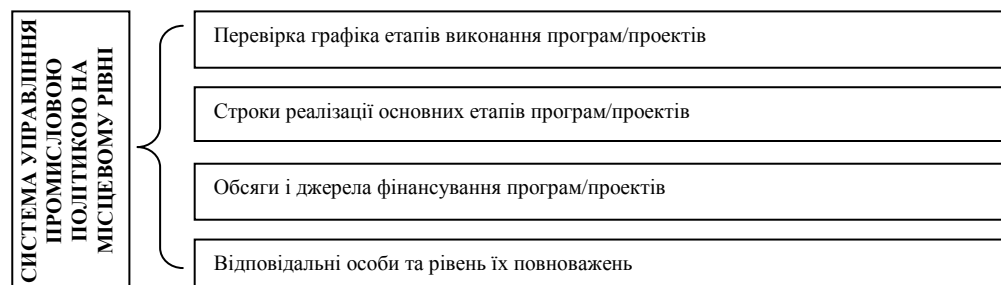


**Рис. 4.6.** Напрями контролю процесу формування і реалізації регіональної промислової політики на державному рівні



**Рис. 4.7.** Напрями контролю процесу формування і реалізації регіональної промислової політики на регіональному рівні

– на місцевому рівні – складаються зведення про виконання/реалізацію робіт: звітна документація за певний проміжок часу (тиждень, місяць, квартал, рік) про виконання етапів реалізації проектів/програм на рівні адміністративно-територіальної одиниці. Ця інформація є початковою для проведення моніторингу з боку законодавчих і виконавчих регіональних органів влади (рис. 4.8).



**Рис. 4.8.** Напрями контролю процесу формування і реалізації регіональної промислової політики на місцевому рівні