

1.2. Взаємозв'язок державної регіональної та промислової політики держави

Останнім часом в Україні на макрорівні відбуваються позитивні зрушення, які виявляються у формуванні більш прогресивної економічної системи, в реконструкції застарілих і створенні нових конкурентоспроможних сфер та комплексів загальнодержавного господарства, у структурній перебудові промисловості та її технологічному переоснащенні тощо. Післякризове відновлення економічного зростання в Україні характеризується визначальним значенням науково-технічного прогресу і посиленням процесів інтелектуалізації основних чинників виробництва.

Фундаментальною основою змін, що відбуваються, є якісно новий тип технологічного і господарського устрою, в якому роль головного виробничого ресурсу починають грати інформація, знання і рівень делегування повноважень за їх використанням, що закріплені на рівні законів, нормативних актів і розпорядчих документів [343, с. 123]. Господарські системи розвинених країн усе більш трансформуються в економіку знань і процесів управління ними. Використання цих складових в даний час примножує

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

результати господарської діяльності набагато ефективніше, ніж застосування будь-якого іншого виробничого чинника. Проте в наявності й інша тенденція – гіпертрофоване захоплення значенням інформації і знань в економіках деяких розвинених країн, що переводить на другорядну роль реальний сектор, в якому, згідно з економічною теорією, і створюється додана вартість, що є основним чинником ефективного відтворювального процесу в суспільстві. Економіки таких країн «віртуалізуються», що може призводити до небажаних наслідків. Таким чином, як і раніше ефективна державна політика в галузі управління реальним сектором економіки зобов'язана залишатися стрижнем стратегії розвитку будь-якої держави.

Промисловий сектор економіки України – один із основних секторів національної економіки – займає визначальне місце у створенні ВВП, наповненні державного бюджету та забезпеченні потреб суспільства товарами та послугами [235, с. 50]. Статистика останніх років свідчить, що внесок промисловості України у валову додану вартість знаходився в межах 40-42 %. Така значущість та багатовимірність підвищує рівень уваги до нього не лише інвесторів, підприємців, а також держави як регулятора соціально-економічного розвитку.

Основні пріоритетні напрями промислового розвитку зазначені в Державній програмі розвитку промисловості на 2003-2011 роки [353], серед яких:

- формування повнофункціональної структури системи управління промисловістю з включенням до неї центральних і регіональних органів;
- структурна перебудова промислового комплексу на користь галузей, які забезпечать збільшення випуску сучасних конкуренто-спроможних видів промислової продукції, що відповідає вимогам світових стандартів та створять основу для формування прогресивної структури експорту (в машинобудуванні це – авіаційна, ракетно-космічна підгалузі, суднобудування, верстатно-інструментальне, енергетичне і сільськогосподарське машинобудування, окремі виробництва електронної техніки та засобів зв'язку);
- реалізація інноваційної моделі розвитку промисловості, що вміщує поєднання науково-технічної та виробничої сфер;
- формування повноцінного конкурентного середовища і створення рівних умов здійснення підприємницької діяльності.

Головна мета формування промислової політики полягає у створенні сучасного, інтегрованого у світове виробництво, здатного до саморозвитку промислового комплексу, який відповідає аналогічним утворенням розвинутих держав світу [272, с. 37]. Відповідно до цієї мети нами здійснено групування концептуальних підходів щодо формування державної промислової політики (рис. 1.5).

Сьогодні суттєво змінюється характер і зростає роль промислової політики, яка є головною складовою економічної політики держави. Вона все більше спрямовується на виконання завдання вироблення інноваційно спрямованої стратегії, націленої на розвиток прогресивних технологічних укладів, застосування усього арсеналу інструментів прямого і непрямого стимулювання інноваційного процесу, а також формування комплексу інфраструктури з використанням новітніх комунікацій та інформаційних технологій.

Зважаючи на вищезазначене, можна дати наступне визначення державної промислової політики: державна промислова політика – це взаємопов'язана діяльність держави та недержавних інститутів, яка включає організацію та координацію промислових виробництв, що мають вирішальний вплив на соціально-економічний розвиток; підприємств, що належать до різних форм власності, розвиток яких потребує регулюючого державного впливу, та спрямована на реалізацію стратегічних завдань держави щодо удосконалення існуючої структури промисловості, забезпечення прискорення її інноваційного розвитку, підтримки інтересів національного товаровиробника і підвищення конкурентоспроможності промислової продукції до світового рівня. Головне завдання такої політики – забезпечення здійснення структурних зрушень у бік пріоритетного розвитку високотехнологічних секторів економіки [353].



Рис. 1.5. Концептуальні підходи до формування державної промислової політики

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. Стеценка, І. Лукінова, І. Михасюка, П. Бельського, В. Пили, А. Єпіфанова, І. Сала, С. Соколенка, Л. Яковенко та інших.

Л. Паламарчук вважає, що конкретними завданнями регіональних досліджень є «опрацювання наукових основ вирішення важливих проблем соціально-економічного розвитку регіонів» [75, с. 112].

Урахування особливостей розвитку окремої територіальної одиниці вимагає зосередження уваги на промисловості регіону, як найбільш активною ланки регіональної економічної системи та яка виступає мультиплікатором розвитку інших галузей господарства. Світовий досвід підтверджує, що на етапі кардинальних ринкових перетворень державна промислова політика має забезпечуватися завдяки регіональній промисловій політиці [93, с. 115]. Вона є синтезом, з одного боку, промислової, а з іншого – регіональної політики.

Дану тезу підтверджує хід економічних реформ в країні, який однозначно свідчить про необхідність розробки і проведення обґрунтованої регіональної промислової політики, що враховує умови і особливості конкретного регіону. Сьогодні в центральній владі відсутня чітка і ясна, послідовна і диференційована регіональна промислова політика, а регіональні органи влади зайняті «гасінням пожеж»: вирішенням гострих, але миттєвих проблем. Усе це найнегативнішим чином позначається на положенні справ у регіонах.

Формування регіональної політики в Україні стало можливим із прийняттям Концепції державної регіональної політики, схваленої Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 [430].

Уперше за роки незалежності України на державному рівні визначено основні засади державної регіональної політики на довгостроковий період. Указом Президента України ухвалено Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

європейської інтеграції» на 2004-2015 роки, в якій є окремий розділ: «Здійснення активної державної регіональної політики» [431].

У цьому розділі зазначається, що державна регіональна політика у 2004-2015 рр. має забезпечити:

- формування оптимальної високоефективної структури госпо-дарства регіонів, яка б сприяла їх комплексному розвитку на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалів, наявної інфраструктури, історико-культурних надбань і традицій з використанням переваг та можливостей геополітичного становища регіонів;

- застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у стимулюванні регіонального розвитку, зокрема, підтримку розвитку депресивних територій;

- вирішення спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку шляхом об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

- удосконалення системи державного стратегічного програмування регіонального розвитку, розробка стратегій розвитку регіонів;

- децентралізацію влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави; адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до стандартів Євросоюзу.

Регіональну політику треба розглядати крізь призму конкретизації інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, настільки диференційованими є інтереси держави у відношенні до них. Таким чином, регіональна політика покликана регулювати всі процеси, що відбуваються на певній території, серед яких сьогодні провідними є економічні. Характерною спрямованістю економічної політики регіону є визначення цілей промислового розвитку і вибір засобів їх досягнення через відповідні механізми регулювання.

Останніми роками термін «регіональна політика» міцно закріпився в економічному лексиконі як науковців з питань економічних та соціальних наук, так і представників усіх рівнів державного управління.

Е. Аласв надає таке визначення регіональній політиці: «... сфера діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою» [391, с. 165].

Відомий український учений-регіоналіст академік М. Долішній вважає, що регіональну політику можна розглядати у широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні регіональна політика є сферою діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком регіонів країни в регіональному аспекті. Вона є складовою національної стратегії соціально-економічного розвитку. У вузькому розумінні регіональна політика розглядається як сукупність організаційних, правових та економічних заходів, що здійснюються суб'єктами регіональної політики відповідно до поточних і стратегічних цілей [128, с. 42].

Науковці-регіоналісти В. Семиноженко і Б. Данилишин визначають регіональну політику: «... як діяльність держави, спрямовану на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки.

Останнє дуже важливе, адже жодна країна у світі не може сьогодні серйозно здійснювати свою регіональну політику, не враховуючи потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб'єктами й об'єктами дедалі більше стають окремі частини держави, тобто регіони» [388, с. 34].

Відомий вітчизняний економіст і географ В. Поповкін вважав, що регіональна політика України має сприяти найефективнішому досягненню головних економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку держави завдяки використанню закономірностей і факторів територіального поділу праці й регіонального комплексотворення [338, с. 8].

Сучасна парадигма регіональної політики полягає у розумінні її як сфери потенційної інтервенції держави, саме тому вживається термін «державна регіональна політика», її класичними пріоритетами є просторове спрямування економічної діяльності держави, розбудова інфраструктури, стимулювання приватного сектора щодо розміщення підприємств у певних регіонах, фінансові заохочення підприємств, «м'які» заходи підтримки розвитку, а саме – підтримка розвитку навчально-консультаційної та бізнесової інфраструктури.

Регіональна політика має здійснюватись у межах єдиного правового простору країни і передбачає існування суб'єктивно-об'єктивних відносин між державою і регіонами. На всіх рівнях регіональна політика виступає як поліструктурна категорія і охоплює основні сфери життєдіяльності суспільства: економічну, фінансову, податкову, соціальну, екологічну тощо. Пріоритетні напрямки в такій політиці залежать від стадії розвитку ринкових відносин: для розвинених країн – соціальні й екологічні аспекти; для країн з перехідною економікою це економічна і податкова політика.

Головною метою державної регіональної політики, визначеною Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного його громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів самоврядування [430].

Прийнято виділяти стратегічний і тактичний аспекти реалізації основної мети регіональної політики. Тактичний аспект полягає у забезпеченні збалансованого комплексно-пропорційного розвитку окремих регіонів, створенні сприятливих умов для успішного функціонування господарських об'єктів і проживання населення, для розвитку ринкових відносин. Стратегічний аспект передбачає макросоціальне обґрунтування та розробку оптимальної перспективної територіальної структури життєдіяльності населення. В рамках цих аспектів визначаються стратегічні і тактичні завдання.

Регіональна політика спрямована на вирішення проблем регіонального розвитку, пов'язаних із трансформацією структури господарської діяльності, вдосконаленням територіальної організації виробництва і розселення, раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу, охороною навколишнього середовища [252, с. 218]. Важливим є вирішення демографічних і соціальних проблем, особливо підвищення народжуваності населення, поліпшення його здоров'я, зниження рівня безробіття, збільшення обсягів доходів, розвиток соціальної сфери.

Суть і напрями регіональної політики залежать від рівня господарського розвитку держави, її соціальних та економічних пріоритетів. У період економічного зростання головна увага звертається на соціальну сферу, підвищення життєвих стандартів, їх вирівнювання у регіональному вимірі. Під час економічної кризи першочерговими є економічні пріоритети – збереження виробничого потенціалу, підвищення продуктивності праці та ефективності використання ресурсів регіонів, створення нових робочих місць, розбудова інфраструктури.

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

Основними завданнями регіональної політики України, відповідно до Концептуальних засад стратегії економічного і соціального розвитку України, є: формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка забезпечувала б їх комплексний розвиток на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, наявної інфраструктури, історико-культурних надбань і традицій; підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва; децентралізація влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; формування інфраструктури підтримки регіонального розвитку через створення спеціальних інститутів, зокрема, агентств регіонального розвитку, які б стали провідниками ефективної державної регіональної політики розвитку окремих регіонів; підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави [352, с. 72].

Регіональна політика держави має будуватися на відповідних принципах. Ці принципи мають відтворювати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державі. С. Ф. Варналій визначає такі принципи державної регіональної політики [65, с. 25].

1. Пріоритет загальнонаціональних пріоритетів. Це означає, що дії усіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.

2. Пріоритет інтересів регіону в цілому, його населення відносно галузевих, відомчих, корпоративних, а також інтересів окремих суб'єктів господарювання.

3. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів має регламентуватися нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.

4. Посидання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають враховувати державні, регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення – згладжувати можливі суперечності між ними.

5. Всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних, соціально-демографічних та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги факторам соціальним та екологічним. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням їхньої специфіки.

6. Пріоритет інноваційного, ресурсо-економічного підходу, що полягає, передусім, у структурних трансформаціях господарських комплексів регіонів на користь інноваційних технологій, товарів народного споживання та послуг у разі раціонального обмеження енерго-, водо-, матеріало- та капіталоемних галузей і виробництв.

7. Необхідність поступового зближення регіонів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення порівнянних соціальних стандартів у всіх регіонах та населених пунктах.

8. Принцип об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики мають розкривати пріоритетні напрями загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їхнього вирішення.

9. Принцип збалансованості критеріїв соціальної справедливості та загальнодержавної ефективності, особливо під час вибору методів і форм державної підтримки окремих територій.

10. Принцип партнерства передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності суспільної злагоди в процесі регіональної політики.

Дотримання цих принципів є основою забезпечення успішної реалізації та результативності заходів щодо регіонального розвитку, адекватності важелів та інструментів регіональної політики потребам регіонів сьогодні, тоді як на попередніх етапах розвитку регіональної політики використовувалися інші принципи.

Державна регіональна політика покликана забезпечити необхідний баланс між окремими регіонами шляхом стимулювання найрозвиненіших і запровадження механізмів подолання економічних та соціальних проблем «слабких» регіонів. Така політика має стимулювати інтеграційні процеси в суспільстві, протистояти ризику посилення регіональних відмінностей [59, с. 6].

Потрібно виходити з того, що основним пріоритетним завданням регіональної економічної політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності економіки країни, має стати забезпечення подальшого розвитку науково-технологічного та інноваційного потенціалу регіонів. Мають бути створені умови для формування в кожному регіоні сучасного виробничого комплексу, здатного розвивати та забезпечувати внутрішні потреби, нарощувати експорт конкурентоспроможної продукції та послуг, збільшувати обсяги виробництва наукоємної промислової продукції на основі найбільш повного використання вітчизняного виробничого потенціалу.

Водночас треба враховувати і таку принципову позицію – фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їх реалізації передусім завдяки власним джерелам та залученню інвестицій. Йдеться про те, що основою політики економічного зростання на регіональному рівні має стати раціональне використання трудового потенціалу та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення раціонального використання навколишнього середовища.

Зазначений підхід передбачає підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади за майбутню територію, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема, об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави. Місцеві органи влади мають стати ключовими в організації розвитку території.

Держава має делегувати їм низку повноважень з метою максимального наближення послуг адміністративного та суспільного характеру до населення, підсилення спроможності територіальних громад та їх представницьких органів до вирішення місцевих проблем власними силами. Йдеться про створення інституційних умов, які б дозволили регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал, максимально збільшити їх внесок до національної економіки, здобути конкурентні переваги на світових ринках.

Не торкаючись безумовно важливих питань розподілу прав і повноважень влади між її рівнями, ми вважаємо не менш принциповим моментом наукового осмислення регіональної політики необхідність чіткого усвідомлення двох її зрізів. Перший – це політика держави щодо регіонів (державна регіональна політика), другий – регіональна політика, що здійснюється самими регіонами. Першу складову реалізують центральні органи влади, другу – органи місцевого самоврядування. Причому одним з основних завдань держави є якраз створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесами.

На думку професора В. І. Захарченка [153, с. 87], регіональна промислова політика поєднує напрями реалізації державної промислової і регіональної політики України. Синтез напрямів регіональної і промислової політики в Україні наведено в *додатку А*.

Дослідження свідчать, що в Україні регіональна промислова політика в основному зводиться до пом'якшення диспропорцій у регіональному розвитку. Тобто є прагнення (в основному на законодавчому рівні [158; 159; 160; 161; 162; 163; 168; 171]) розробити та втілити в життя комплекс заходів щодо ліквідації нерівномірностей територіального розвитку, особливо в депресивних та відсталих регіонах. І лише на концептуальному

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

рівні проголошується, що регіональна промислова політика повинна бути адаптована до умов постіндустріального суспільства [172, с. 341]. Вчені, які розглядають регіональні диспропорції економічного розвитку України, перш за все, класифікують регіони за типами. Так, згідно з М. Долішнім, усі регіони України можна умовно поділити на дві групи: 1) регіони-донори, з яких через банки вилучаються фінансові ресурси до інших регіонів; 2) регіони-отримувачі, котрі залучають фінансові ресурси з інших регіонів [99, с. 10].

Таким чином, взагалі під регіональною промисловою політикою сьогодні розуміють сферу діяльності з управління економічним, соціальним і екологічним розвитком країни у регіональному аспекті. Вона формується і реалізується з урахуванням загальнодержавних пріоритетів економічного і соціального розвитку. Її призначення у забезпеченні збалансованого в територіальному вимірі розвитку країни на основі економічної самостійності регіонів. Сутністю регіональної промислової політики є ефективне управління регіональним розвитком урахуванням об'єктивних процесів, що відбуваються в промисловості та реалізація інтересів держави стосовно регіонів.

Узагальнення наукових підходів даних авторів дозволяє констатувати, що регіональна промислова політика базується на основі таких принципів:

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

Таким чином, розвиток регіонів передбачає перенесення акцентів у промисловій політиці на регіональний рівень. Важливими заходом у цьому процесі є прогнозування та програмування розвитку промисловості регіону інноваційного типу, структура якого відповідала б ресурсному потенціалу держави і потребам ринку, та стає основним засобом впливу органів державного управління на підвищення керованості регіональної економічної системи.

Принципове питання в реалізації регіональної промислової політики – це абсолютно нові компетенції регіональної влади. О. Єгоров поділяє компетенцію державної влади на місцевому рівні на три види: виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій, суміжну компетенцію та виключну компетенцію органів місцевого самоврядування [139, с. 76]. О. Коротич пропонує визнати повноваження місцевого самоврядування в управлінні територіальними соціально-економічними комплексами і створювати Агенції регіонального розвитку, що забезпечуватиме розробку та реалізацію регіональної промислової політики [116, с. 41].

В. Анісімов, Ю. Вінслав виокремили сучасні принципи партнерства місцевої влади і територіальної промисловості: принцип селективності, принцип комплексності та інформаційного забезпечення, принцип прозорості місцевих бюджетів та принцип взаємності економічних інтересів [115, с. 31]. Спираючись на ці принципи та аналізуючи досвід місцевих напрацювань, ми виділили наступні основні напрями реалізації ефективної регіональної промислової політики:

1. Вибір пріоритетних напрямів розвитку промисловості регіону та цілеспрямована інвестиційна політика в цих напрямках.
 1. Формування сучасних організаційно-господарських структур в межах регіону.
 2. Впровадження досягнень науково-технічного прогресу в межах регіону. За активної участі установ наукового профілю відбуваються процеси).
 3. Політика формування поселенської (екістичної) системи.
 4. Екологізація промислової політики регіону.

Усі ці напрями реалізації регіональної промислової політики повинні функціонувати тільки як органічні елементи однієї системи. Точкові безсистемні нововведення будуть лише дезорганізувати промисловий комплекс регіону.