

*Ходякова Катерина Сергіївна,
аспірантка кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління,
м. Харків
ORCID 0000-0001-9810-4649*

УДК 35.354

doi: 10.34213/ap.19.02.13

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ У ПРОЦЕСАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Розглянуто інституціональну складову публічного регулювання розвитку промисловості в умовах децентралізації. Наведено переваги публічного регулювання розвитку промисловості органами місцевого самоврядування перед центральними органами державної влади. Проаналізовано та виявлено дублювання функцій суб'єктів управління промисловістю. Подано обґрунтування щодо удосконалення інституційного середовища промислового розвитку на основі співпраці між державою та бізнесом.

Ключові слова: публічне регулювання, децентралізація, інституціональне середовище, промислова політика, державно-приватне партнерство.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть на шляху багатьох реформ, які зумовлені глобальними сучасними викликами, зокрема й реформою децентралізації. Питання регулювання розвитку промислової політики в умовах передачі частини державних повноважень і фінансових ресурсів на регіональний та місцевий рівень є доволі новими для науки публічного управління. Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014 р. із прийняттям основного системного документа – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі. Через політичні обставини зміни до Конституції України щодо децентралізації не були прийняті. На сьогодні сформований і діє основний пакет нового законодавства стосовно реформи децентралізації, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Проте в цілому залишаються не визначеними підходи до децентралізації публічного управління розвитком промисловості, можливі механізми та технології його реалізації на рівні територіальних громад. Незважаючи на широкий спектр досліджень, актуальним і відкритим залишається питання публічного регулювання розвитку промисловості регіонів на рівні територіальних громад.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання децентралізації та публічного управління розвитку регіонів, зокрема їх інституціональні механізми, розглянуто у працях А. Gospodini, М. Keating, А. Аузан, В. Зотова, О. Лукашова, О. Федорчака, Н. Філіпової. Дослідження стосовно застосування механізмів ДПП проводили такі вчені, як Т. Блохина, Б. Данилишин, А. Нікітін, Т. Самофалова.

Мета статті полягає в удосконаленні інституціональних механізмів та технологій публічного регулювання розвитку промисловості у процесах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. З точки зору державного управління регіон виступає як підсистема (об'єкт управління), а з боку публічного управління – як самоврядна система (суб'єкт самоврядування).

На нашу думку, державне регулювання розвитку промисловості регіонів – це комплексні системні дії з боку держави щодо досягнення стійкого та збалансованого функціонування регіонального промислового сектору, що має мету підвищення соціально-економічного рівня регіону.

Визначення публічного управління значно більше ніж вплив керуючої системи на визначений об'єкт управління. Метою публічного регулювання розвитку промисловості регіону має бути стимулювання розвитку регіонального промислового комплексу, здатного функціонувати в режимі саморозвитку [11]. Тим самим публічне управління з'єднує політичну науку і практичний менеджмент, дозволяючи забезпечити захист від некомпетентності державного регулювання

Складна структура механізму публічного регулювання представлена інституціональними суб'єктами та організаціями, що вступають у взаємовідносини при формуванні системи публічного управління. Основні інститути, які утворюють інституціональну складову публічного регулювання розвитку промисловості систематизовано на рис. 1.



Рис. 1. Інституціональна складова публічного регулювання розвитку промисловості

У нашому розумінні інституціональний механізм публічного регулювання розвитку промисловості в умовах децентралізації представляє собою сукупність методів та інструментів впливу інститутів державної влади, органів місцевого самоврядування, приватних інвесторів на розвиток промислового сектору економіки регіону. Органи публічного управління здатні спричиняти стабільність чи нестабільність інституціонального середовища, що є зовнішнім фактором для діяльності підприємств промислового комплексу.

Саме органи публічного управління розробляють стратегічну перспективу розвитку промисловості, забезпечують стабільність нормативної бази та конкурентного середовища, глибину ризиків та загроз для суб'єктів управління [7].

Відповідно до сучасного підходу до публічного управління, формування політичного курсу характеризується партнерськими відносинами. Удосконалення інституційного середовища промислового розвитку має відбуватись на

основі співпраці між державою та бізнесом, освітніми та науковими установами через підтримку існуючих та розроблення нових форм партнерства, спрямованих на спільне розроблення промислової політики, стратегій промислового розвитку на національному й регіональному рівнях, норм законодавства, державних цільових програм, реалізації спільних проектів [10].

Процеси глобалізації та інтеграції держав до світової економіки, боротьба за конкурентні позиції національного товаровиробника на зовнішніх ринках спонукають до підвищення ролі місцевого самоврядування у стимулюванні економічного та соціального зростання суб'єктів господарювання на підставі оновленої регіональної промислової політики [1–2].

Органи місцевого самоврядування мають декілька переваг перед центральними та регіональними органами державної влади у реалізації публічного регулювання розвитку промисловості, а саме:

- наявність достовірної інформації про ресурси територіальних громад та про вимоги місцевого бізнесу до ресурсної складової розвитку;
- наявний соціальний діалог із представниками приватного сектору та контроль за встановленням місцевих політичних меж;
- фінансові можливості для створення і модернізації промислової інфраструктури та стимулювання інвестиційної активності в умовах бюджетної децентралізації.

Незважаючи на те, що реформа децентралізації проводиться вже протягом п'яти років 62 % територіальних громад залишаються необ'єднаними. Однією із можливих причин є фінансова неспроможність регіонів. Безперечно, Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України збільшили податкові надходження до місцевих бюджетів. Але це має сенс лише у разі наявності працюючих промислових підприємств на території громади. Разом з тим доволі гостро стоять і земельні питання. У держави залишається право розпоряджатися стратегічно важливими земельними ділянками: природно-заповідного фонду, лісгоспів, землями оборонних об'єктів, а також землями, на яких розташовані державні підприємства. Управління державними промисловими підприємствами та підприємствами, у статуті яких п'ятдесят і більше відсотків корпоративних прав належить державі, також здійснюється на центральному рівні. Органи місцевого самоврядування не мають законодавчо встановлених прав щодо розпорядження таким майном та управлінням промисловими об'єктами, а також повноважень щодо залучення інвесторів. Відрахування частини прибутку у формі дивідендів від діяльності таких підприємств у повному обсязі надходять до Державного бюджету.

При формуванні промислової політики потрібно враховувати наявні обмежені ресурси держави та необхідність в коштах на реформу освіти, охорони здоров'я, правоохоронних органів і Збройних сил, на розвиток інфраструктури. У той самий час податкові пільги для промислових підприємств призводять до зниження бюджетних доходів, прямі субсидії безпосередньо впливають на видатки бюджету. У такому випадку доречним інструментом фінансування регіонального розвитку промисловості постає механізм державно-приватного партнерства.

Академік НАН України Б. Данилишин [5] запропонував сім кроків до сталого розвитку. Усі вони стосуються заходів з боку держави щодо підтримки або розвитку промислової політики. Серед основних інструментів: створення кластерів, пряме інвестування у технологічні сектори, податкові стимули, підтримка експорту, окремо виділяється розвиток приватно – державного партнерства.

Цей механізм пропонується застосовувати при необхідності залучення приватних інвестицій та бажанні збереження прав власності на об'єкт. На сьогодні в Україні нараховується 3385 підприємств державного сектору, з яких працює – 1618. Тобто, як мінімум 50 % підприємств, що управляються державою, потребують впровадження реформи корпоративного управління або прозорої приватизації. Сама по собі приватизація не вирішує питання інституціональної неспроможності органів влади до впровадження чіткої та раціональної публічної політики при черговій зміні програми Уряду. Більше того, недосконалість законодавства, неефективність публічного контролю у сфері приватизації, як правило, слугує вузькокорпоративним інтересам, підтримує економічну і соціальну стабільність України.

В умовах обмеженості бюджетного фінансування механізм державно-приватного партнерства дозволить задіяти фінансовий потенціал приватного сектору та досягти мобільності прийняття рішень бізнес-партнерами. При низькому рівні довіри до проектів, що реалізуються державою у нестабільній політичній ситуації необхідно чітко окреслювати умови співробітництва, а саме встановити часовий період, протягом якого сторони (державна і приватна компанія) не мають права вийти з проекту, прописати гарантії і зобов'язання обох сторін. Розглянемо механізм державно-приватного партнерства в промисловості за трьома складовими.

По-перше, це інвестиційна складова, де особливої уваги потребує питання надання державним партнером довгострокових бюджетних зобов'язань, що сприятиме підвищенню зацікавленості потенційного інвестора, створення системи управління та розподілу фіскальних і фінансових ризиків учасників та порядок повернення вкладених інвестицій у разі розірвання договору [8].

По-друге, це інноваційна складова. Державні наукові організації розробляють більше 50 % інновацій в нашій країні, але при цьому не здійснюють їх практичне впровадження. Для вирішення масштабних завдань щодо подолання розриву у взаємозв'язках між науково-дослідними організаціями і виробничим сектором необхідно основну увагу зосередити на створенні системи комерціалізації результатів наукових досліджень і розробок, яка була б органічно вбудована в інноваційну інфраструктуру, що значно підвищило б ініціативу бізнесу щодо участі в інноваційному процесі [4].

По-третє, це соціальна складова, що передбачає відповідальність перед суспільством, яке у різних проявах відчуває на собі вплив бізнесової діяльності і діяльності держави в рамках ДПП [9].

Одним із успішних кроків на шляху реформування інноваційно-інвестиційної діяльності було прийняття Закону України "Про державно-приватне партнерство" (2010 р.) та Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Це забезпечило вивчення різних аспектів ДПП. Однак з моменту прийняття законодавства ситуація щодо використання механізму ДПП не змінилася на краще.

Механізм делегування компетенцій щодо публічного регулювання розвитку промисловості регіонів від вищого (політичного) рівня до адміністративного рівня громад практично не розроблений. Внаслідок цього неузгодженість дій держави, місцевого самоврядування та приватних інвесторів негативно впливає на інтенсивність контактів на різних рівнях партнерства у сфері ДПП. Значною мірою на формування національної та регіональної інституціональної інфраструктури ДПП впливають традиції, особливості економіки, побудови системи публічного управління тощо.

З огляду інституційного аналізу публічне регулювання розвитку промисловості регіонів розглядається як система інститутів, які впроваджують промислову політику [6]. На сьогодні функції управління державним промисловим сектором належать Уряду, міністерствам, Фонду державного майна, виключаючи органи місцевого самоврядування. Взаємодія органів влади у процесі управління державними промисловими підприємствами наведена на рис. 2.

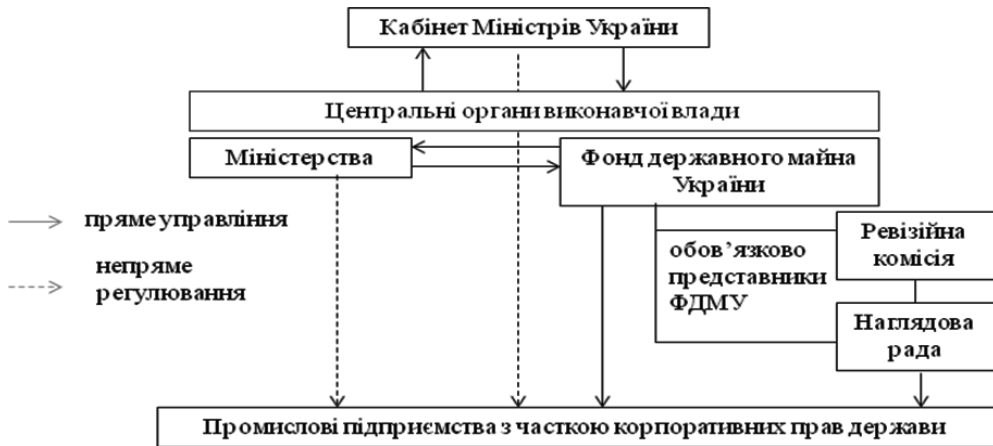


Рис. 2. Суб'єкти управління державними промисловими підприємствами

Повноваження владних структур у сфері управління об'єктами державної власності визначені на законодавчому рівні. Експрес-аналіз Закону України "Про управління державною власністю" дозволив виявити дублювання функцій суб'єктів управління, а саме щодо:

- прийняття рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, а також розпорядження активами державних господарських організацій;
- вимог до створення наглядової ради, а також визначення та затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать державі;
- забезпечення проведення міжнародного аудиту та затвердженні фінансової звітності;
- оплати праці і винагороди керівникам державних підприємств.

Поміж цих структур не існує узгодженості щодо масштабів державного сектору, тактики проведення приватизаційних заходів, їх актуальності. Не регламентована відповідальність цих суб'єктів управління за розробку і реалізацію стабільної політики відносно розвитку державного сектору. Обов'язкове входження представників Фонду державного майна України до наглядових рад підприємств формує конфлікт інтересів. Оскільки доволі часто це одні й ті ж особи. Обмеженість інституціонального механізму, який би надав можливість самим господарюючим суб'єктам визначити і оцінити конкуруючі правила гри, нівелює діалог представників промислових підприємств із владними структурами. Тому на сучасному етапі бізнес-структури борються за політичну владу та статус домінантності, що може привести до знищення відносної рівноваги в суспільстві [3].

Посилення уваги до ролі регіонів на етапі реформи децентралізації обумовляють доцільність перенесення центру ваги інституціональних перетворень у промисловості на регіональний рівень. При цьому на рівні центру доцільно сконцентрувати увагу на формуванні загальнонаціональної концепції структурних трансформацій промисловості та на питаннях координації розвитку промисловості. На рівні регіонів повинні формуватися і реалізовуватися відповідні регіональні стратегії з урахуванням територіально-природних, виробничих особливостей регіонів і цілей їхнього соціально-економічного розвитку.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Удосконалення інституціональних механізмів та технологій публічного регулювання розвитку промисловості у процесах децентралізації влади вимагає дослідження багатьох аспектів та пошуку шляхів усунення негативних чинників, зокрема відсутність налагоджених механізмів узгодження стратегій, прийнятих на регіональному та місцевому рівнях, з загальнонаціональними інтересами; домінування цілей вузькокорпоративної вигоди над суспільним інтересом; тіньового бізнесу; соціальної безвідповідальності бізнес-структур у житті українського суспільства. Оскільки місія держави – дотримання гарантованих соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від регіону проживання.

Таким чином, напрями подальших досліджень полягають в одночасній узгодженій роботі над трьома векторами промислового розвитку:

- децентралізація, яка передбачає передачу повноважень на місцевий рівень;
- публічне управління розвитком промисловості у розрізі національних та регіональних стратегій;
- практичне впровадження механізмів ДПП для одночасного збереження державного промислового комплексу та залучення приватних інвесторів.

Сталий розвиток промисловості регіонів є комплексною метою держави, органів місцевого самоврядування та приватних інвесторів. Для забезпечення фінансових, соціальних, екологічних, інноваційно-інвестиційних та інших функцій регіонів в умовах децентралізації доречно застосування інструментів ДПП.

Список використаних джерел

1. Gospodini A. European Cities in Competition and the New 'Uses' of Urban Design. *Journal of Urban Design*. 2002. Vol. 7. No. 1. P. 5973.
2. Keating M. *Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age*. Global CityRegions: Trends, Theory, Policy / Ed. by Allen J. Scott. Oxford University Press, 2001. P. 3–21.
3. Аузан А. Развитие и “колея зависимости”. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 10. С. 95–105.
4. Блохина Т. К. Инновационная составляющая государственно-частного партнерства. *Вестник евразийской науки*. 2014. № 5 (24). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/innovatsionnaya-sostavlyayuschaya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> (дата звернення: 16.09.2019).
5. Данилишин Б. (2018) Сім кроків до сталого розвитку. URL: https://nv.ua/ukr/opinion/sim-krokov-do-staloho-rozvitku-2487637.html?prefer_lang=ukr (дата звернення: 16.09.2019).
6. Зотов В. Системные функции экономики в обществе: институциональный аспект. *Введение в институциональную экономику / под ред. Д. С. Львова*. Москва : Экономика, 2005. 639 с.
7. Лукашов О. Механізми державного регулювання стратегічного розвитку регіону. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 75–83. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_02\(33\)/12.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_02(33)/12.pdf) (дата звернення: 16.09.2019).
8. Нікітін А., Милостива І. ДПП в енергетиці: чого чекаємо в законодавчій сфері. URL: <https://equity.law/press-center/publications/757.html> (дата звернення: 16.09.2019).

9. Самофалова Т. О. Взаємодія і відповідальність сторін в угодах державно-приватного партнерства. *Державне будівництво*. 2018. № 1. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/2/2_5.pdf (дата звернення: 16.09.2019).
10. Федорчак О. Інституційний механізм державного управління. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 1 (50), ч. 1. С. 53–63. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_50/fail/8.pdf (дата звернення: 16.09.2019).
11. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне управління” в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> (дата звернення: 16.09.2019).

References

1. Gospodini, A. (2002). European Cities in Competition and the New ‘Uses’ of Urban Design. *Journal of Urban Design*, vol. 7, 1.
2. Keating, M. (2001). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. *Global CityRegions: Trends, Theory, Policy*. Allen J. Scott (Ed.). Oxford University Press, 3–21.
3. Auzan, A. (2017). Razvyyte y “koleia zavysymosty”. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*, vol. 61, 10, 95–105 [in Russian].
4. Blokhina, T.K. (2014). Innovatsionnaya sostavlyayushchaya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. *Vestnik evraziyskoy nauki*, 5 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/innovatsionnaya-sostavlyayushchaya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> [in Russian].
5. Danylyshyn, B. (2018.) Sim krokiv do staloho rozvytku. URL: https://nv.ua/ukr/opinion/sim-krokv-do-staloho-rozvytku-2487637.html?prefer_lang=ukr [in Ukrainian].
6. Zotov, V. (2005). Sistemnyye funktsii ekonomiki v obshchestve: institutsionalnyy aspect. *Vvedeniye v institutsionalnuyu ekonomiku*. D.S. Lvov (Ed.). Moscow: Ekonomika [in Russian].
7. Lukashov, O. (2017). Mekhanizmy derzhavnogo rehuliyuvannya strateichnogo rozvytku rehionu. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya*, vyp. 2, 75–83. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_02\(33\)/12.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_02(33)/12.pdf) [in Ukrainian].
8. Nikitin, A., Mylostyva, I. DPP v enerhetytsi: choho chekaiemo v zakonodavchii sferi. URL: <https://equity.law/press-center/publications/757.html> [in Ukrainian].
9. Samofalova, T.O. (2018). Vzaiemodiia i vidpovidalnist storin v uhodakh derzhavno-privatnogo partnerstva. *Derzhavne budivnytstvo*, 1. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/2/2_5.pdf [in Ukrainian].
10. Fedorchak, O. (2017). Instytutsiinyi mekhanizm derzhavnogo upravlinnia. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia*, vyp. 1 (50), ch. 1, 53–63. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_50/fail/8.pdf [in Ukrainian].
11. Filipova, N.V. (2015) Zmina spivvidnoshennia poniat “derzhavne upravlinnia”, “publichne administruvannya”, “publichne upravlinnia” v systemi suspilno-politychnoi transformatsii. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> [in Ukrainian].

Khodiakova K. S., Postgraduate Student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-9810-4649

INSTITUTIONAL MECHANISMS AND TECHNOLOGIES OF PUBLIC REGULATION OF INDUSTRIAL DEVELOPMENT IN THE PROCESSES OF POWER DECENTRALIZATION

Today, Ukraine is on the path of many reforms that are driven by modern global challenges, including the reform of decentralization. Despite of the wide range of research, the issue of public regulation of regional industry development at the level of territorial communities remains relevant and open.

Issues of decentralization and public administration of regional development, in particular the institutional mechanisms are discussed in the works of A. Gospodini, M. Keating, A. Auzan, V. Zotova, O. Lukashova, O. Fedorchak, N. Filipova. Studies on the use of PPP mechanisms have been conducted by such scientists as T. Blokhin, B. Danylyshyn, A. Nikitin, and T. Samofalova.

The paper objective is to improve the institutional mechanisms and technologies of public regulation of industrial development in the processes of power decentralization.

The institutional component of public regulation of industrial development under decentralization conditions is considered in the article. Advantages of public regulation of industry development by local self-government bodies over central government bodies are presented. An analysis has been carried out and duplication of functions of the subjects of industry management has been revealed. The justification for improving the institutional environment of industrial development based on the cooperation between the state and business is presented.

Sustainable development of the industry of the regions is a complex goal of the state, local governments and private investors. In order to ensure the financial, social, environmental, innovation, investment and other functions of the regions, in the context of decentralization, it is appropriate to use PPP tools.

Key words: public regulation, decentralization, institutional environment, industrial policy, public-private partnership.

Надійшла до редколегії 28.09.2019 р.