

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.82:332.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.5>

Д. М. Бондаренко

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ РЕГІОНІВ

Охарактеризовано проблеми розвитку галузево-промислового комплексу України на регіональному рівні. Зазначено, що в розроблених стратегіях і концепціях розвитку України увага до галузевого аспекту промислових комплексів регіонів вкрай недостатня, що не відповідає потребам формування економіки знань і інформаційного суспільства в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Доведено необхідність системного реформування кожної галузі промислового комплексу в контексті подальшого спільного розвитку з іншими галузями. Для об'єднання галузей промисловості регіонів в об'єкт спільного регіонального галузевого управління запропоновано використовувати єдиний підхід, єдине науково-методичне забезпечення, типові алгоритми розрахунку під безпосереднім контролем і за обов'язкової участі органів публічного управління на рівні регіонів. Підкреслено, що важливою умовою удосконалення публічно-галузевого управління промисловим комплексом регіонів є створення інтегрованого механізму управління просторово-галузевим комплексом. Розроблено алгоритм побудови наукового обґрунтування комплексної стратегії публічно-галузевого управління розвитком промислового комплексу регіонів. Визначено етапи цілісної концепції розвитку і господарювання галузей промисловості і надана їх змістовна сутність. Запропоновано галузевий регіональний етап розвитку управління промисловим комплексом галузей із боку державної влади в умовах децентралізації і розширення повноважень територій і розгляд його як нового етапу розвитку публічного управління розвитком галузей на цьому рівні з метою підвищення ефективності публічного управління. Визначено напрям подальших досліджень можливостей розвитку промисловості та її інфраструктури в регіонах за безпосередньою участю управлінських впливів держави.

Ключові слова: публічне управління, галузеве управління, промисловий комплекс, розвиток, механізм управління, регіони.

Постановка проблеми. В економічному і соціальному розвитку країни надзвичайну роль відіграє промисловість. Завдяки належній організації і управлінню розвитком вона здатна забезпечити стале відтворення секторів економіки за рахунок масового виготовлення засобів виробництва та споживчих товарів, уможливило зростання ВВП продуктивності праці, забезпечує ресурсну ефективність, пришвидшення структурних перетворень, посилює мотивацію до типологізації діяльності і технічного переоснащення виробництва на користь товарів із високою доданою вартістю.

Нині промисловість перебуває в ненайкращому стані: на вітчизняну продукцію відсутній стійкий внутрішній попит, розірвані виробничі ланцюги, галузі промисловості стають імпортозалежними, потребують великих інвестиційних вкладень, частка галузей (металургія, агропромисловість, мінеральна продукція та ін.) випускають продукцію з низьким ступенем переробки. Існують і інші проблеми, які створюють бар'єри відновлення стану промисловості та її здатностей для досягнення стратегічних цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми промислового комплексу продовжу-

ють висвітлювати і вирішувати у своїх дослідженнях О. Амоша, В. Вишневський, Л. Збарзська, Ю. Кіндзерська, критичний аналіз досягнень та перспектив розвитку галузі бачимо в дослідженнях О. Більської, Ю. Короткого, Ю. Залозної, вплив аспектів цифровізації на галузевий розвиток досліджують В. Вишневський, В. Чекіна, зарубіжний і вітчизняний досвід управління галузями досліджують С. Іщук, Л. Созанський, вимоги до галузі в контексті завдань Індустрії 4.0 у своїх дослідженнях аналізує О. Кушніренко, окремі промислові галузі України розглядають О. Семененко, Г. Кучерова та ін. [1]. Питання державного регулювання регіонального розвитку та механізми державного управління на регіональному рівні досліджені в працях А. Ахламова, Т. Безверхнюк, І. Дегтярьової, М. Іжі, В. Керецмана, В. Мартиненка, М. Миколайчука, М. Латиніна, С. Романюка, В. Реута, В. Чужикова та багатьох інших [2]. Проблеми стратегічного управління промисловим комплексом регіону розглядалися також у наукових працях зарубіжних і вітчизняних вчених: В. Ізарда, М. Колосовського, К. Кузнєцова, А. Мазура, Б. Мільнера, І. Тесленок, М. Шраг, які розробляли загальні принципи та рекомендації щодо управління промисловим комплексом регіону, а також інструменти для прийняття стратегічних управлінських рішень, у тому числі механізмів стратегічного управління ними на рівні регіонів [3–7]. Втім показники діяльності галузей на регіональному рівні в сучасних умовах досі на неналежному рівні, а механізми управління ними вимагають оновлення та удосконалення.

Метою статті є визначення підходу до розробки механізму публічно-галузевого управління промисловим комплексом регіонів з огляду на підвищення ролі і участі публічного управління у вирішенні проблем оновлення і розвитку галузей на рівні регіонів.

Виклад основного матеріалу. З метою недопущення поглиблення кризисного стану галузей промисловості державна влада постійно розробляє стратегічні документи їх розвитку й окреслює умови для їх реалізації: *Концепція державної промислової політики України (1996, 2003)*, *Стратегія економічного та соціального розвитку України шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 роки* (2004), *Концепція «Проекту загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року»* (2008), *Стратегія розвитку суд-*

нобудування на період до 2020 р. (2009), *Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 р.* (2013), *Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу до 2020 р.* (2013), *Концепція Державної цільової економічної програми розвитку легкового автомобілебудування на період до 2020 р.* (2014), *Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»* (2015), *Концепція Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 р.* (2016), *Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.* (2017), *Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України* (2021), *Національна економічна стратегія на період до 2030 року* (2021) та багато інших. Однак більшість програм так і не були повністю реалізовані до свого закінчення, залишивши відкритими безліч питань. При цьому більшість нормативних документів спрямовані на розвиток двох сегментів промисловості – оборонного та сільськогосподарського секторів [10, с. 34–36], хоча очевидно, що самостійний розвиток окремих галузей неможливий, оскільки він взаємопов'язаний із розвитком промислового комплексу країни загалом. Слід зазначити, що на сучасному етапі майже всі стратегії розвитку розробляються на національному рівні і недостатньо враховують регіональну специфіку розвитку галузей промисловості. Це формує недостатню увагу до розвитку промислових комплексів на просторовому, регіональному рівні, не дозволяє використовувати ефективні інструменти регіонального управління для забезпечення розвитку складових частин економіки України і переведення процесів економічної діяльності територій на інноваційний шлях розвитку, хоча саме на рівні регіонів і конкретних територій втілюються в життя мета і завдання стратегічних планів держави.

Переведення процесів економічної діяльності регіонів на інноваційний шлях розвитку потребує розробки нової концепції управління галузями економіки, яка б відповідала потребам економіки знань і інформаційного суспільства в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Постає необхідність розробки стратегії спільного розвитку промислових комплексів регіонів, яка зумовлюється тим, що галузеві суб'єкти господарювання, розташовані

в єдиному просторі регіонів, мають спільні проблеми розвитку: ресурсонеєфективність, висока енергоємність, слабкість інфраструктури, високі ціни на енергоресурси, невисокий рівень технологічності процесів, слабка інформаційна культура, брак у складі працівників фахівців, здатних до швидкої адаптації до змін і професійного зростання, відсутність стійкого внутрішнього попиту на вироблену продукцію і послуги, недостатність інвестиційних можливостей для створення нових потужностей тощо. Стає очевидним, що спільний розгляд проблем галузей промисловості регіонів, узгодженість і пов'язаність стратегічних планів розвитку дасть змогу зменшити проблемні питання, які слід вирішувати самостійно.

Тому нині практично кожна галузь потребує системного реформування, яке необхідно здійснити з урахуванням контенту поєднання, поглиблення і подальшого розвитку з іншими галузями регіону. Вирішення цієї проблеми суттєво залежить від якості й ефективності управління процесами розвитку на всіх рівнях: країни, регіонів, окремих галузей і господарюючих суб'єктів, стан яких також неможливо вважати задовільним. Цей аспект був розглянутий у Національній економічній стратегії на період до 2030 р. У ній наголошені основні недоліки управління розвитком на рівні держави і регіонів – проведення непослідовної політики, низький рівень узгодженості документів стратегічного планування, в тому числі на регіональному і місцевому рівні, недостатній взаємозв'язок стратегічних заходів, незавершеність процесу впровадження підходу смарт-спеціалізацій та ін. [8].

Налаштування стратегічного планування розвитку регіонів має починатися з удосконалення управління промисловими комплексами в самих регіонах, узгодження програм у галузевому і міжгалузевому аспектах, визначення їх спільних пріоритетів і застосування смарт-спеціалізацій і ефективного комбінування, координації і співробітництва. Необхідно, щоб трансформація галузевих економічних ресурсів регіонів здійснювалась у напрямі спільних процесів розвитку, побудови високопродуктивних, інтелектуальних і конкурентних і починалась із формування комплексної системи управління цими процесами.

Для об'єднання галузей промисловості регіонів в об'єкт регіонального галузевого управління необхідно застосувати єдиний підхід і до розробки стратегії їх розвитку з використанням

єдиного науково-методичного забезпечення, дотриманням типових алгоритмів розробки під безпосереднім контролем і за обов'язковою участі органів публічного управління регіонів. Для типового механізму наукового обґрунтування розробки комплексної стратегії публічно-галузевого управління розвитком промислового комплексу регіонів доцільно дотримуватись такої послідовності дій:

- визначення ролі, місця і потреб продукції галузі для соціально-економічного розвитку регіону і країни на сучасному етапі і в майбутньому;

- аналіз просторового розміщення підприємств галузі в регіоні, форм їх організації і власності, концентрації, кооперування і взаємопов'язаності;

- аналіз структури органів публічного і галузевого управління промисловим комплексом, їх функціонально-змістовного навантаження, перелік «вертикальних» і «горизонтальних» зв'язків, повноважень і відповідальності;

- аналіз стану і розвитку галузей промисловості регіону, визначення їх можливостей і умов подальшого розвитку, встановлення індикаторів і критеріїв оцінки стану розвитку;

- розробка стратегій і програм розвитку кожної галузі промислового комплексу регіону;

- узгодження і синхронізація стратегій усіх галузей промислового комплексу з метою трансформації процесу розвитку в інтегрований, збалансований рух промисловості регіону на шляху його економічного і соціального розвитку у відповідних сферах життя суспільства;

- побудова дерева спільних операційних завдань і рішень публічно-галузевого управління для реалізації стратегії розвитку;

- розробка спільних планів дій органів публічного управління, органів галузевого управління для реалізації заходів стратегії розвитку;

- обґрунтування системи показників для моніторингу плину процесів розвитку, аналізу регулювання і підтримки їх плину в заданих параметрах;

- затвердження плану спільних дій органів публічного і галузевого управління регіонами з управлінням розвитком галузей промислового комплексу.

Реалізація цих дій дасть змогу створити системний інструмент синергетичного впливу на розвиток галузевих промислових комплексів і регіонів загалом.

Для створення цілісної концепції господарювання і розвитку галузей регіону спорідненої з концепцією управління регіонами з боку органів публічного управління слід забезпечити узгодження дій усіх органів галузевого управління і підприємств в єдиному ключі, створити умови для їх співпраці з метою досягнення спільних цілей і задоволення інтересів усіх учасників. Водночас стратегію доцільно розглядати як перший етап і активну фазу стратегічної модернізації промислового комплексу регіонів, без якої не будуть активними жодні заходи технічного характеру і жодні фінансові впливання з боку внутрішніх чи зовнішніх факторів.

На другому етапі необхідно здійснити організаційне, технічне і технологічне вдосконалення управління діяльністю галузями з огляду на те, що всі вони є суб'єктами ринкового господарювання. Їм слід більш глибоко зосередитися на заходах, що сприяють підвищенню якості і конкурентоспроможності продукції, на застосуванні інноваційних методів управління і виробництва для зниження витрат, підвищення умов швидкої адаптованості до змін умов господарювання і забезпечення діяльності в напрямі економічного і соціального зростання.

Слід зазначити, що кількість функцій галузевого управління розвитком регіонів значно підвищиться порівняно з окремим розглядом публічного і галузевого управління. Постають завдання визначення пріоритетів діяльності, видів продукції (робіт, послуг), які будуть створюватись. Необхідним є розширення сфер, що підлягають моніторингу їхніх показників, аналіз стану ринкового середовища, формування в регіонах привабливих умов інвестування в спільні інфраструктурні проекти, залучення суб'єктів малого і середнього підприємництва і інституцій для технічної і технологічної допомоги, організація розвитку інфраструктури, інформаційних технологій та інших функцій, у змісті яких з'являються завдання поєднання інтересів розвитку галузей в єдиний промисловий комплекс регіону. Оволодіння такими функціями управління керівниками і фахівцями сприятиме перетворенню органів публічного управління на активних і творчих учасників інноваційних процесів розвитку регіонів, а менеджерів і фахівців різних галузей – на конкурентоспроможних, мобільних і інституційно зорієнтованих елітних фахівців, які здатні поєднувати інтереси підприємств з регіональними галузевими і підприємницькими інтересами, реалізуючи покладені на них завдання.

Наступним етапом розробки комплексної стратегії територіально-галузевого розвитку має стати визначення для її реалізації проєктів регіонального і державного значення і джерел їх фінансування: кошти бюджету територій, кошти галузей, дотації державного бюджету, банківські кредити, кошти підприємств, вітчизняні й іноземні інвестиції, визначення напрямів інвестиційної діяльності, визначення питань доцільності галузевої концентрації чи диверсифікації розвитку галузей чи їх груп з урахуванням їхніх інтересів і ступеня врахування інтересів території. На цьому етапі вирішуються питання заохочення ідей і планів розвитку з боку держави, існуючих чи можливих інвесторів.

Важливою умовою удосконалення публічно-галузевого управління промисловим комплексом регіонів є створення інтегрованого механізму управління просторово-галузевим комплексом, що має системно забезпечувати управління промисловістю регіонів з боку регіональних і галузевих органів влади і їх організаційних структур. До інтегрованого механізму мають включатися: механізм розробки стратегії, механізм реалізації стратегії, механізм фінансування, механізм контролю і регулювання та ін.

Розбудова публічно-галузевого управління в регіонах порушує питання про необхідність удосконалення співпраці і налагодження більш тісної взаємодії органів публічного і галузевого управління, додержання балансу їхніх інтересів, використовуваних систем механізмів і інструментарію, які впливають на спільний розвиток, спільну відповідальність і розподіл ризиків, розширення видів, змісту і узгодження взаємних угод і зобов'язань.

У сфері організації управління необхідним є оновлення нормативно-правової документації, яка б включала зведений перелік об'єктів галузей регіону й уповноважених органів управління ними, розподіл системи функцій і завдань, систем відповідальності і повноважень, договори (угоди) про управління, зокрема тристоронні угоди між органами публічного управління, галузевої влади і бізнесовими структурами, що забезпечують контроль за виконанням планів, безпосередньо беруть участь у розробці, реалізації стратегій і планів, контролюють їх виконання. Потребує перегляду відомча, міжвідомча і статистична документація, що забезпечує аналіз виконання планів виробництва суспільних благ у середньостроковій і довгостроковій перспективі

та здійснення інших заходів зі створення системи публічно-галузевого внутрішнього регіонального партнерства, без якого неможливо реалізувати нові підходи до управління сталістю розвитку галузевого комплексу регіонів, не використовуючи ресурси без їх відновлення і не зловживаючи ними навіть заради покращення якості життя людей сьогодні.

Слід зазначити, що поглиблення і розширення функцій публічно-галузевого управління промисловими комплексами регіонів на сучасному етапі має надзвичайно важливе значення. Слід констатувати, що за роки незалежності сформувалась низка етапів розвитку управління галузями з боку держави. В їх складі – концепція розвитку галузей майже без втручання держави, етап освоєння і використання досвіду інших країн, етап стимулювання внутрішнього попиту і державна підтримка міжгалузевих зв'язків, етап пошуку «точок зростання», прискорення внутрішньо промислової інтеграції та побудови фінансово-промислових груп, етап посилення державного впливу на розвиток народного господарства в рамках середньострокового економічного планування, етап реформування промислових комплексів у межах середньострокових програм соціально-економічного розвитку і сучасний етап верховенства ринку та ринкових відносин перед адміністративними методами [9, с. 23–24]. Але стан галузей і розвиток промисловості, за даними держстатистики, не підтверджує вихід галузей України на якісно новий рівень і не ілюструє прозорих і зрозумілих механізмів управління галузевими промисловими комплексами на території їх розташування. Стає очевидним, що в умовах роздержавлення влади і передачі низки повноважень на регіональний рівень з'явилась потреба у формуванні наступного етапу розвитку галузей у регіонах. На цьому етапі публічна влада регіонів має підвищити відповідальність за розвиток галузей, насамперед галузевого промислового комплексу, який створює передумови для подальшого розвитку галузей соціальної та інфраструктурної сфери, переходу органів регіональної влади до нового рівня співпраці і підвищення її відповідальності за розвиток галузей державного сектору економіки, зосередження уваги та акумулювання енергії на багатосторонній співпраці з галузевими структурами, бізнесом, суспільними інституціями і насе-

ленням для залучення їх до позитивних перетворень у технологічних трансформаціях всіх зацікавлених сторін.

Висновки і пропозиції. Здійснене дослідження показує, що державне управління не тільки не має відходити від управління галузями промисловості навіть в умовах вільного ринку, а має підсилювати свій вплив на їх розвиток. Ринку спрямовує суб'єкти господарювання на більш економічне зростання, ігноруючи обмежені ресурси, можливості їх відтворення і зростання цін на послуги і потреби людей, а також не враховує збереження довкілля. Серед головних завдань державного управління мають бути завдання управління збереженням і нарощенням ресурсів розвитку промислових комплексів регіонів, пошуку й опанування шляхів розвитку простору територій заради задоволення потреб населення, забезпечення соціального благополуччя і підвищення ролі регіонів у розвитку держави. Це потребує подальших досліджень можливостей розвитку промисловості та її інфраструктури в регіонах за безпосередньою участю управлінських впливів держави. Дослідження доцільно спрямовувати на формування, обґрунтування і вибір механізмів взаємодії публічного і галузевого управління в регіонах, формування інституційної та інформаційно-аналітичної бази управління, розробку і зміст параметрів співпраці, угод про взаємодію, відповідальність і узгодження стратегічних адміністративних рішень.

Список використаних джерел:

1. Більська О.В. Аналіз промислового комплексу України. *Ефективна економіка*. 2020. № 8. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2020/9.pdf.
2. Латинін М. А. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1(1). С. 57–66.
3. Менеджмент регіонального розвитку. Навчально-методичний комплекс з дисципліни : навчальний посібник для студентів першого (бакалаврського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» [Електронний ресурс] / уклад.: К.О. Кузнєцова, І.М. Манаєнко. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2020. 81 с.
4. Мазур А.Г. Управління в регіональних економічних системах: теорія, методологія, практика. Вінниця : Консоль, 2003. 408 с.
5. Пуліна Т.В. Методичні підходи до створення та розвитку кластерних об'єднань підприємств

- харчової промисловості : монографія. Запоріжжя : Акцент, 2013. 408 с.
6. Шраг М.І. Промислові комплекси (Теоретичні нариси). Москва : Економіка, 1969. 158 с.
7. Тесленок І.М., Соріна О.О., Коваль В.В. Розробка механізму стратегічним управлінням промисловим комплексом регіону. *Економіка та держава*. 2020. № 12. С. 77–81. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2020/16.pdf
8. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-p#n25>
9. Узунов Ф.В. Інструментарій державно-приватного партнерства в Україні: науково-теоретичні засади, зарубіжний досвід, практичні аспекти : монографія. Сімферополь : Аріал, 2014. 376 с.
10. Мазуренок О. Нормативно-правові засади розвитку промисловості в Україні (на прикладі машинобудування). *Галицький економічний вісник*. 2018. № 1. С. 28–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2018_1_6

Bondarenko D. M. Formation of the mechanism of public-branch management of the industrial complex of regions

The problems of development of the branch-industrial complex of Ukraine at the regional level are described. It is noted that in the developed strategies and concepts of Ukraine's development attention to the sectoral aspect of industrial complexes of the regions is extremely insufficient, which does not meet the needs of the knowledge economy and information society in the medium and long term. The necessity of systematic reform of each branch of the industrial complex in the context of further joint development with other branches is proved. It is proposed to use a single approach, a single scientific and methodological support, standard calculation algorithms under the direct control and with the obligatory participation of public administration bodies at the regional level to unite the industries of the regions into an object of joint regional sectoral management. It is emphasized that an important condition for improving the public-sector management of the industrial complex of the regions is the creation of an integrated mechanism for the management of the spatial-industry complex. An algorithm for constructing a scientific substantiation of a complex strategy of public-sector management of the development of the industrial complex of regions has been developed. The stages of the holistic concept of development and management of industries are determined and their substantive essence is given. The branch regional stage of development of management of an industrial complex of branches by the government in the conditions of decentralization and expansion of powers of territories and its consideration as a new stage of development of public management of development of branches at this level for increase of efficiency of public management is offered. The direction of further researches of possibilities of development of the industry and its infrastructure in regions with direct participation of administrative influences of the state is defined.

Key words: public administration, branch management, industrial complex, development, management mechanism, regions.