

УДК 351.824.1

**Лопатьєв П. С., Кондратова Н. В.**

## **ЕКОНОМІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ**

Створення концептуальної моделі прогнозування економічного розвитку цементної промисловості, а також отримані результати такого прогнозування є підґрунтям для формування дієвих методів державного регулювання галузі та політико-економічних факторів, що впливають на її розвиток. Тому необхідним є створення механізму впливу на процеси економічного розвитку, який би уможливував регулювання та координацію функцій державного та галузевого управління, та ґрунтувався б на якісно нових взаємоузгоджених діях та відповідальності інституціональних учасників.

Слід погодитися із О. Лесною, яка відзначає, що такий механізм має включати систему заходів із дотримання основних принципів державного регулювання, врахування взаємодії існуючих в Україні інститутів, узгодження дій відповідно до обраної соціально-економічної політики, забезпечення прозорих і стабільних умов ведення бізнесу, програмно-цільових, організаційно-розпорядчих і контрольно-наглядних дій органів державної влади, недержавних інституцій та об'єднань підприємців на національному, регіональному рівнях управління [1]. Основи прогнозування на рівні національної економіки закладені та розвиваються в працях О. Бутник, В. Геєця, С. Глівенка, Б. Грабовецького, Б. Карпінського, Б. Кваснюка, І. Кондіуса, Р. Лепи, О. Лепьохіна, Ю. Лисенка, І. Лук'яненка, М. Пашути, Г. Присенка, Н. Стоянець, К. Шапошникова та на державному рівні втілені у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [2] та Постанові Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» [3].

Метою статті є визначення та обґрунтування напрямів державного регулювання розвитку цементної промисловості України.

Для формування дієвого механізму державного регулювання розвитку цементної промисловості звернемося до святого досвіду подолання кризових явищ в економіці народного господарства.

Так, у Румунії основний акцент ставиться на стимулювання розвитку бюджетоутворюючих та експортноорієнтованих галузей промисловості. Антикризові заходи уряду на 2010–2012 р. базуються на необхідності забезпечення умов відновлення економічного розвитку країни: недопущенні зменшення видатків на інвестиції; продовження процесу консолідації фінансового сектору та здійснення структурних реформ; впровадження тимчасових заходів з підтримки промислового сектору економіки.

У Польщі акцент зроблено на заохоченні іноземних та внутрішніх інвестицій, більш ефективного використання фінансових механізмів ЄС.

Чеська республіка втілює антикризові заходи, які полягають у підтримці підприємництва та інвестицій в економіку країни: підтримка транспортної інфраструктури; підтримка екологічних і інфраструктурних проектів, підтримка науки, досліджень та інновацій; підтримка експорту і збільшення кредитних потоків.

У Словацькій республіці (далі – СР) впроваджено план антикризових дій, що передбачає інтенсивне використання єврофондів, підтримку інновацій та доступність до фінансових джерел. На фінансовому ринку головні заходи Уряду СР мали концентруватись на підтримці малого та середнього підприємництва, а також на доступності для нього капіталу шляхом як зниження відсоткових ставок по кредитах Словацького банку гарантій та розвитку (після збільшення основних активів цього банку приблизно на 33 млн євро), так і за допомогою фінансування експортних кредитів Ексімбанком СР.

Прискореному розвитку економіки Англії в 50-х рр. сприяли науково-технічна революція, удосконалення методів управління, великі капіталовкладення держави у виробництво, структурні зміни в промисловості. Заслужує на увагу також політика виходу британської економіки із кризи за допомогою неоконсервативної моделі державного регулювання дістала назву «тетчеризм». Значно стимулювали розвиток приватного підприємництва нова податкова і фінансова політика: збільшено податкові пільги, знижено податки великих корпорацій до 35 %, збільшились кредити, які надавали приватним особам банки країни, уряд проводив політику стимулювання господарської діяльності підприємств, скорочувались чисельність державного апарату і витрати на його утримання (серед центральних міністерств практично не було галузевих, що позбавило державу від прямого втручання в господарське життя). З метою стимулювання інвестицій акцент перемістився з прямого оподаткування на непряме [4].

Серед основних завдань відновлення Італії в якості країни з сильною та розвинутою економікою, головна увага зосереджувалась на реалізації низки структурних реформ, які передбачають, зокрема, оздоровлення державних фінансів, зміни у податковій політиці держави, реалізація енергетичних програм з метою диверсифікації джерел енергії, а саме розвиток атомної енергетики, підтримка та стимулювання малих та середніх підприємств щодо виходу на зовнішні ринки, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури, в тому числі в контексті проведення у Мілані всесвітньої виставки ЕКСПО-2015.

Базовим документом у забезпеченні сталого розвитку економіки Італії є Закон Італії «Розвиток: великі реформи для прискорення економічного розвитку країни», основною метою якого є проведення ряду стратегічно важливих реформ. Ключовими напрямки є наступні: нова національна енергетична стратегія передбачає розвиток енергетичної інфраструктури, надання потужного імпульсу щодо розвитку відновлювальних джерел енергії та розвиток атомної енергетики; нова промислова політика передбачає інтеграцію малих підприємств у нові форми господарювання із збереженням власної ідентичності, завдяки запровадженню податкових, фінансових та адміністративних стимулів; реформа системи стимулювання підприємств: передбачає спрощення процедури та строків, покращення оцінки проектів підприємств, заохочення спільної участі приватних та державних структур у реалізації економіко-інвестиційних проектів; реформа урядових та громадських інституцій, які діють у сфері підтримки італійських експортерів у виході на міжнародні ринки (т. з. інтернаціоналізація); реформа торговельних палат в Італії та за кордоном має на меті підвищення ефективності мережі торговельних палат, шляхом надання більшої підтримки з боку центрального уряду та регіональних влад .

Серед заходів Франції, спрямованих на ліквідацію кризи початку 90-х років, слід зазначити розширення житлового будівництва, стимулювання зростання виробництва. Було введено низку податкових пільг з метою стимулювання довгострокових вкладів громадян, забезпечення доступу до цільових кредитів на капітальне і житлове будівництво.

В економіці Франції план включає втілення 45 невідкладних заходів та реалізацію однієї тисячі проектів. Пріоритетними напрямками визначені: транспортна галузь, будівництво нового соціального житла, сфера правосуддя та оборонний комплекс, дослідницька діяльність та освіта, реконструкція міст. Головною складовою плану є: стимулювання платоспроможності підприємств, особливо, малих та середніх; реалізація державних інвестиційних програм, що були заморожені через відсутність фінансування. З-поміж проектів даного напрямку 4 млрд. євро спрямовано на розбудову інфраструктури і транспорту (модернізація автомобільних доріг, побудова нових ліній швидкісного залізничного транспорту, удосконалення річково-морських маршрутів), вищих учбових закладів (удосконалення навчання в рамках програми *CAMPUS*, будівництво студентського житла) і дослідницьких установ (забезпечення безпеки, проведення складних досліджень, розвиток проектів нанотехнологій та з питань океанографії), а також на забезпечення оборони та безпеки країни (закупівля озброєнь, техніки та технічного оснащення для Збройних Сил, поліції і жандармерії, реставрація нерухомості міністерства оборони).

В Японії у рамках заходів, спрямованих на зменшення впливу світової фінансової кризи на соціально-економічне становище в країні, з жовтня 2008 р. по квітень 2009 р. Уряд затвердив 5 антикризових економічних пакетів, спрямованих на соціальний захист населення, підтримку малих та середніх підприємств, фінансового і банківського сектору, стимулювання внутрішнього виробництва і будівництва, а також розвиток внутрішнього споживання за рахунок підвищення купівельної спроможності сімей в умовах обвального скорочення світового попиту.

Для США в основі швидкої перебудови полягала американська модель економічного розвитку суспільства, в якій значне місце зайняло державне регулювання суспільного виробництва. У післявоєнні роки роль держави в економічному житті США зросла ще більше. Проте регулювання економіки, справляючи значний вплив на деякі види економічної активності або навіть контролюючи їх, не змінювало основного устрою економіки. З одного боку, держава все більше втручалась у процес економічного розвитку, брала на себе відповідальність за розв'язання багатьох економічних проблем, пов'язаних з виробництвом, розподілом продукції, а з іншого – не лише збереглися, а й набули подальшого розвитку ринкові відносини. Посилення регулювальних функцій держави виявилось в збільшенні урядових закупок, наданні субсидій приватним фірмам, у проведенні сприятливої податкової політики. Відбувався подальший розвиток державного підприємництва. Держава ставала великим власником і в усе більших масштабах здійснювала виробництво товарів та послуг [4].

Отже, узагальнюючи світовий досвід подолання кризових явищ в економіці визначимо основні напрями державного регулювання розвитку цементної промисловості, які мають полягати у: встановленні сприятливих умов до залучення зовнішніх інвестицій у цементну промисловість; тимчасове обмеження імпорту цементу на основі митної політики; сприяння експорту (налагодження логістичних потоків, транспортних ліній, субсидювання галузі); надання пільгових кредитів; підвищення енергонезалежності країни; фінансування модернізації підприємств цементної промисловості, переходу на сухий на напівсухий спосіб виготовлення цементу; запровадження житлових програм та програм реконструкції міст, будівництво автомобільних доріг; боротьба із фальсифікацією виробництва цементу.

Основний акцент у державному регулюванні цементної промисловості має бути зроблений на забезпеченні адекватної експортно-імпоротної політики, ефективного залучення інвестицій, спрощенні режиму та вартості надання кредитів, а також узгодженні нормативних актів у сферах будівництва і національного господарства, вантажних перевезень.

У попередніх дослідженнях по даній проблематиці доведено, що методика прогнозування розвитку цементної промисловості є декілька спрощеною. Тому на основі науково-методичного підходу до прогнозування розвитку цементної промисловості [5] запропоновано використувувати сценарний підхід з виділенням причинно-наслідкових зв'язків впливу факторів економічного та політичного походження на розвиток цементної промисловості України.

Отримані результати прогнозування є підґрунтям для формування дієвих методів державного регулювання галузі та політико-економічних факторів, що впливають на її розвиток, тому необхідним є створення механізму впливу на процеси економічного розвитку, який би уможлилював регулювання та координацію функцій державного та галузевого управління, та ґрунтувався б на якісно нових взаємоузгоджених діях та відповідальності інституціональних учасників (табл. 1).

Графічне зображення сценаріїв прогнозу економічного розвитку цементної галузі, яке отримане на основі розробленої моделі прогнозування розвитку цементної галузі з урахуванням політичних ризиків, з довірчим інтервалом (в пакеті *Statistica* 8.0) представлено на рис. 1.

Існуючі проблеми у політичному регулюванні країни не дозволяють передбачати майбутнє розвитку галузі та національної економіки без врахування політико-економічного стану. Отже, при розробленні державної політики розвитку цементної промисловості необхідно дотримуватися принципів забезпечення тісного зв'язку загальних економічних показників і політичних цілей країни (інтеграційних процесів, зовнішньоторговельних зв'язків); встановлення чітких критеріїв державної політики і створення сприятливих умов розвитку галузі.

Таблиця 1

Результати прогнозного значення результуючого показника моделі прогнозування розвитку цементної промисловості з урахуванням політичних ризиків

Період упередження	Прогнозоване значення результуючого показника моделі прогнозування розвитку цементної промисловості з урахуванням політичних ризиків		
	Песимістичний вектор розвитку	Базовий вектор розвитку	Оптимістичний вектор розвитку
1	-0,17813984	-0,13592405	-0,056033706
2	0,116530844	0,153951228	0,197416596
3	0,250593109	0,273242166	0,304146373
4	0,124759672	0,146062946	0,163856792

Таким чином, у 2014 р. за будь-яким сценарієм прогнозується зниження темпів приросту виробництва цементу на 3 % без врахування політичних ризиків та на 18 % за песимістичним сценарієм впливу політичних ризиків.

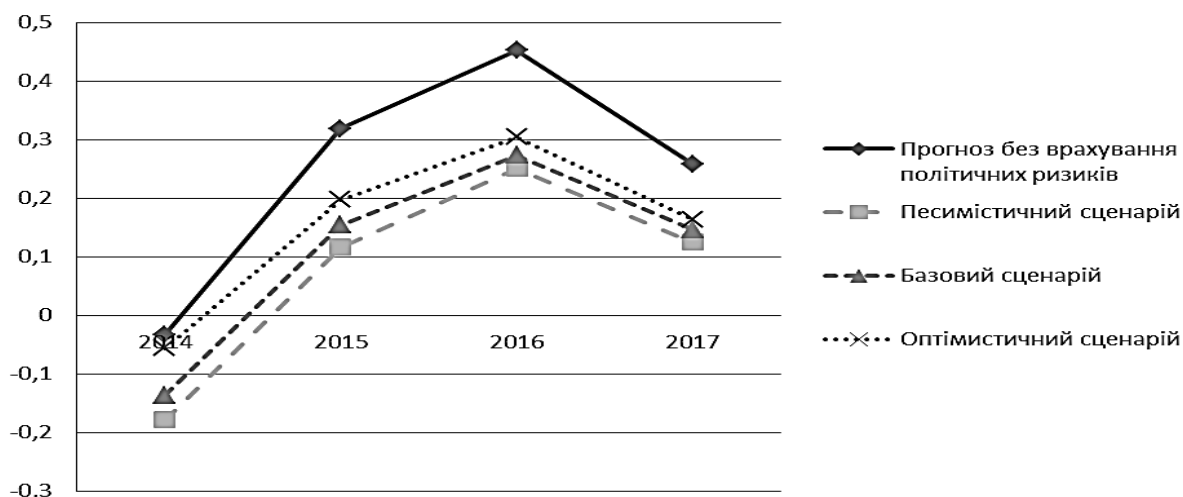


Рис. 1. Прогноз економічного розвитку цементної промисловості України

У загальному вигляді механізм державного регулювання галузі має складатися з суб'єкта, об'єкта, мети і завдань регулювання, принципів, методів, технології регулювання і засобів впливу та контролю.

Механізм державного регулювання економічного розвитку цементної промисловості доцільно визначити як упорядковане та послідовне використання органами державної влади та галузевого управління комплексу способів, методів, важелів та інструментів впливу на основі визначених принципів державного регулювання для досягнення цілей державної політики у розвитку національної економіки. Він має стати способом подолання протиріччя у політичному та економічному стані, який базується на поєднанні суб'єктів впливу, мети і завдань, принципів, методів, засобів, технології (послідовності та порядку застосування інструментів) впливу і об'єкту впливу у відповідності до зробленого прогнозу економічного розвитку галузі з урахуваннями політичних ризиків.

Напрями державного регулювання цементної промисловості України мають полягати у наступному: встановлення сприятливих умов до залучення зовнішніх інвестицій у цементну; тимчасове обмеження імпорту цементу на основі митної політики; сприяння експорту (налагодження логістичних потоків, транспортних ліній, субсидювання галузі); надання пільгових кредитів; підвищення енергонезалежності країни; фінансування модернізації підприємств

цементної промисловості, переходу на сухий на напівсухий спосіб виготовлення цементу; запровадження житлових програм та програм реконструкції міст, будівництво автомобільних доріг; боротьба із фальсифікацією виробництва цементу.

У цьому механізмі суб'єктами регулювання є: Верховна Рада України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів; Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; Антимонопольний комітет України; Міністерство фінансів; Служба безпеки України; Асоціація «Укрцемент».

Відповідно, механізм державного регулювання має базуватися на розподілі повноважень та функцій, здійснення міжпредметного аналізу тенденцій економічного розвитку цементної промисловості, виявлення деформацій, диспропорцій, протиріч, недоліків правового регулювання, удосконалення функцій інституціональних учасників.

Задля цього означений механізм повинен втілити механізми, методи, інструменти, важелі впливу на процеси економічного розвитку за умови реформування бюджетної, податкової, інвестиційної, регіональної, зовнішньоекономічної, грошово-кредитної та митної політик.

Методи державного регулювання в цьому випадку складаються із заходів правового (передбачають розробку, реалізацію і, у разі потреби, вдосконалення нормативно-правових актів у сфері цементного виробництва), адміністративного (ліцензування, стандартизація, сертифікація, нормування, державний контроль та нагляд, державна експертиза, паспортизація, накладання санкцій, приписів та ін.), фінансово-економічного (інструменти податкового стимулювання та обмеження, здешевлення кредитів, митних стимулюючих тарифів та квот, державної фінансової допомоги, державних закупівель, державних гарантій та ін.), організаційного (розробка і реалізація національних, державних, регіональних, галузевих та цільових програм; координація навчальних програм для підготовки і перепідготовки фахівців; методичне супроводження реалізації проектів розвитку галузі; координація реалізації різних галузевих проектів; організація науково-прикладних досліджень у сфері виробництва цементу; результативна співпраця у питаннях реалізації державної політики енергоефективності з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, науковими та навчальними установами, консалтинговими організаціями та виробничими підприємствами; організація практичної реалізації можливостей міжнародної співпраці та ін.), інформаційного (проведення семінарів, роз'яснювальної роботи, консультування, інтерактивного діалогу, нарад; використання засобів масової інформації, мережі Інтернет; проведення обговорень, тренінгів, презентаційних заходів) впливів, а інструментами такого впливу є: пільги, податки, квоти, ціни, ставки за кредитами, стандартизація, державні гарантії та гранти.

Організаційними заходами в межах означеного механізму є: заходи та зустрічі з боротьби з реалізацією фальсифікованого цементу, моніторинг ринку; зустрічі, участь у засіданнях з Українським Союзом промисловців і підприємців (далі – УСПП); участь у засіданнях Громадської Ради Товариства захисту прав споживачів України; спільні наради з керівництвом «Укрзалізниці»; регулярна робота з УТЛЦ і Українськими залізницями з питань перевезення цементу та ефективного використання вагонів.

Слід відмітити, що формулювання мети і завдань державного регулювання економічного розвитку цементної промисловості має базуватися на довгостроковому прогнозуванні з обов'язковим використанням методології врахування політичних ризиків.

Необхідність та принципи такого державного регулювання визначаються метою та особливостями державного управління в умовах політико-економічної нестабільності. Вони є визначальними для методів і технології впливу, тобто, принципи визначають які методи і як мають використовуватися.

Таким чином, механізм державного регулювання економічного розвитку цементної промисловості можливо проілюструвати на рис. 2.

Напрями державного регулювання цементної промисловості України:							
встановлення сприятливих умов до залучення зовнішніх інвестицій у цементну промисловість		тимчасове обмеження імпорту цементу на основі митної політики		сприяння експорту (налагодження логістичних потоків, транспортних ліній, субсидювання галузі)		надання пільгових кредитів	
підвищення енергонезалежності країни		фінансування модернізації підприємств цементної промисловості, переходу на сухий та напівсухий спосіб виготовлення цементу		запровадження житлових програм та програм реконструкції міст, будівництво автомобільних доріг		боротьба із фальсифікацією виробництва цементу	
Інституціональні учасники:							
Верховна Рада України		Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України		Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів		Державна архітектурно-будівельна інспекція України	
Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України		Антимонопольний комітет України		Міністерство фінансів		Служба безпеки України	
Асоціація «Укрцемент»							
Розподіл повноважень та функцій, здійснення міжпредметного аналізу тенденцій економічного розвитку цементної промисловості, виявлення деформацій, диспропорцій, протиріч, недоліків правового регулювання							
Удосконалення функцій інституціональних учасників							
Розроблення механізмів, методів, інструментів, важелів впливу на процеси економічного розвитку за умови реформування політик:							
Бюджетної		Податкової		Інвестиційної		Регіональної	
Зовнішнь-економічної		Грошово-кредитної		Митної			
Інструменти:							
Пільги		Податки		Квоти		Ціни	
Ставки за кредитами		Стандартизація		Державні гарантії		Гранти	
Методи державного регулювання							
правові		адміністративні		фінансово-економічні		організаційні	
інформаційні							
Організаційні заходи:							
Заходи та зустрічі з боротьби з реалізацією фальсифікованого цементу, моніторинг ринку		Зустрічі, участь у засіданнях з Українським Союзом промисловців і підприємців (УСПП)		Участь у засіданнях Громадської Ради Товариства захисту прав споживачів України		Спільні наради з керівництвом «Укрзалізниці»	
Регулярна робота з УТЛЦ і Українськими залізницями з питань перевезення цементу та ефективного використання вагонів							
Гармонізація політики задля економічного розвитку цементної промисловості							

Рис. 2. Механізм державного регулювання економічного розвитку цементної промисловості України

Основними принципами державної політики у сфері галузевого розвитку є: створення умов зацікавленості в гармонізації економічного розвитку та політики задля сталого розвитку галузі; здійснення державного регулювання на основі застосування економічних, нормативно-

технічних та політичних заходів управління; пріоритетність вимог розвитку національної економіки; наукове обґрунтування стандартизації виробництва цементу у відповідності до вимог ЄС; створення енергозберігаючої бази цементного виробництва; обов'язковість державної експертизи з додержання стандартів якості; поєднання методів економічного стимулювання та фінансової відповідальності; міждержавне співробітництво; стимулювання експорту продукції галузі.

Запропонований механізм відрізняється від поширеного на практиці державного регулювання галузі тим, що на відміну від його локальної дії він передбачає проведення реформ на макрорівні, виявлення відповідності їх правового регулювання та результативності впливу політичній ситуації у країні.

## ВИСНОВКИ

Визначено основні напрями державного регулювання розвитку цементної промисловості, які мають полягати у: встановленні сприятливих умов до залучення зовнішніх інвестицій у цементну промисловість; тимчасовому обмеженні імпорту цементу на основі митної політики; сприянні експорту цементу (налагодження логістичних потоків, транспортних ліній, субсидювання галузі); наданні пільгових кредитів; підвищенні енергонезалежності країни; фінансуванні модернізації підприємств цементної промисловості, переходу на сухий на напівсухий спосіб виготовлення цементу; запровадженні житлових програм та програм реконструкції міст, будівництво автомобільних доріг; боротьбі із фальсифікацією виробництва цементу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Лесная О. С. Институціональний механізм державного регулювання розвитку підприємництва: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. С. Лесная ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2008. – 17 с.*
2. *Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».*
3. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету».*
4. *Леоненко П. М. Економічна історія: навчальний посібник / П. М. Леоненко, П. І. Юхименко. – Київ: Знання-Прес, 2004. – 342 с.*
5. *Лопатъев П. С. Методичний підхід до прогнозування розвитку цементної промисловості України / П. С. Лопатъев // Менеджер : вісник Донецького державного ун-ту управління. – № 2 (68). – Донецьк : ДонДУУ, 2014. – С. 159–164.*