

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 4.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.4.7>**

**УДК 351.82: 338.45**

*Н. А. Липовська,*

*д. держ. упр., професор, професор кафедри*

*державного управління і місцевого самоврядування,*

*Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», м. Дніпро*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9288-4733>*

*Д. М. Бондаренко,*

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування,*

*Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», м. Дніпро*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2562-0033>*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ, СТРУКТУРНИХ І УПРАВЛІНСЬКИХ ЗАСАД РОЗРОБКИ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ**

*N. Lipovska,*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department*

*of Public Administration and Local Self-Government,*

*National Technical University «Dnipro Polytechnic»*

*D. Bondarenko,*

*graduate student of the Department of Public Administration and Local Self-*

*Government National Technical University «Dnipro Polytechnic»*

## **IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL, STRUCTURAL AND MANAGEMENT PRINCIPLES OF THE DEVELOPMENT OF THE POLICY OF RESTORATION AND DEVELOPMENT OF THE INDUSTRY OF UKRAINE**

*Наведені результати дослідження стану, умов організації та управління рухом процесів відновлення промисловості України з боку органів виконавчої влади. Відмічена наявність стійких тенденцій спаду випуску промислової продукції, тенденції наростання об'ємних і структурних диспропорцій і деструктивних змін у функціонуванні окремих галузей, хронічного невиконання повного обсягу стратегічних і поточних планів соціально-економічного розвитку країни, у тому числі розвитку промисловості. Підкреслено, що чинниками впливу на стан і процеси відновлення промисловості є нормативні, законодавчі, організаційні, економічні, кадрові та інші. Визначено, що великими перепонами для створення безперервного шляху відновлення промисловості країни протягом усіх років незалежності було неврахування системності перетворень в організації управління промисловістю. Доведено, що першим кроком побудови інтегрованого шляху відновлення промисловості України є удосконалення методологічних підходів до вибору сфер, рівнів, видів, інструментів організацій і управління відновленням промисловості. Запропоновано методологічний підхід до розробки Державної політики відновлення і розвитку промисловості України.*

*The article presents the results of a study of the state, conditions of organization and management of the process of industrial recovery of Ukraine by the central executive authorities. The presence of persistent trends in the decline of industrial production output, increasing trends in volume and structural disparities and destructive changes in the functioning of certain industries, chronic non-implementation of the full scope of strategic and current plans for the socio-economic development of the country, including the development of industry, was noted. It is emphasized that the factors influencing the state and processes of industrial recovery are normative, legislative, organizational, economic, personnel and others. They must be taken into account by defining and applying methods of joint implementation. It was determined that the failure to take into account the systematic nature of transformations in the organization of industrial management was a major obstacle to*

*the creation of a continuous path to the restoration of the country's industry during all the years of independence. It has been proven that the first step in building an integrated way of industrial recovery of Ukraine is the improvement of methodological approaches to the selection of spheres, levels, types, tools of organizations and management of industrial recovery, which includes the development of the State policy for the recovery and development of industry of Ukraine, which would systematically unite the activities of state bodies , branch, regional and subject-object management, would ensure consistency, systematic actions and joint work of all participants. A methodological approach to the development of the State policy for the recovery and development of the industry of Ukraine is proposed, which is presented in the form of a structural and content model. The peculiarities of the methodological approach of the state administration to the development of this policy are the definition of a consolidated role, corporate character and joint application for the performance of related tasks of all levels of management, definition of objects and business entities, directing their activities to the development of the economy of Ukraine. Its purpose is to provide all measures by rationally arranging relationships between different types of policies, predicting and creating conditions for complex modernization and the formation of integrated processes of intersection of "vertical" and "horizontal" development.*

**Ключові слова:** *промисловість, галузь, регіон, деструктивні зміни, структура, органи виконавчої влади, розвиток, промислова політика, промисловий комплекс, методологія, системність, моделювання, відновлення.*

**Keywords:** *industry, branch, region, destructive changes, structure, bodies of executive power, development, industrial policy, industrial complex, methodology, systematicity, modeling, recovery.*

**Постановка проблеми.** У світі немає жодної країни, яка б стала багатою без промисловості загалом або її окремих галузей. Економічний розвиток усіх без винятку країн спирається на розвиток галузі промисловості. Україна свій шлях

незалежності почала із великим технологічним потенціалом промисловості, який давав упевненість у подальшому розвитку і гарантії повного забезпечення країни. Але його особливістю було те, що він був створений не як єдиний комплекс, а як частина народногосподарського комплексу Радянського Союзу. З набуттям самостійності це призвело до великих диспропорцій між окремими галузями і підгалузями промисловості, мілітаризму, концентрації виробництва, відсутності замкнених технологій і видів сировини, необхідних для самостійного функціонування промисловості країни. Тому з часом промисловий комплекс став набувати негативних рис. Так, у 1999 р. частка машинобудування у структурі промислового виробництва становила 13,8 % проти 30,7 % у 1990 р., а питома вага легкої промисловості скоротилася у 8 разів. У 1994 р. падіння ВВП становило 23 %, а промислового виробництва – 27 %, сільського господарства – 17 % [6].

Водночас постсоціалістичні республіки Польща, Угорщина, Словенія, Чехія, Словаччина, Румунія починаючи з 2000 р. успішно долали кризове явища. Уряд України також передбачив низку заходів для подолання наростаючих кризових явищ. У 1996 р. Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію державної промислової політики України [1], спрямовану на призупинення спаду виробництва, створення комплексного механізму забезпечення модернізації та структурної перебудови і сталого розвитку промисловості України в умовах переходу до ринку з метою розвитку високотехнологічних та конкурентоспроможних виробництв, збереження науково-технічного і технологічного потенціалу, прискорення структурної перебудови промисловості та реалізації структурної й інвестиційної промислової політики розвитку, яка б сприяла збільшенню частки виробництв, що мають завершений технологічний цикл науково-технічного оновлення і модернізації виробництв, розвитку виробництва з урахуванням потреб власної міжгалузевої кооперації та системи виробничого сервісу та іншим прогресивним перетворенням. Але попри численні обґрунтовані заходи політики вона не була кінцево завершеною і повністю виконаною. Її чинність була скасована у 2003 р. наступною Концепцією державної промислової політики [14] і прийняттям Державної програми розвитку

промисловості на 2003 – 2011 рр. [2]. У 2008 р. схвалена Концепція проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 р. [15]. У 2013 р. схвалена Концепція загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 р. [3]. Перелічені документи принципово не відрізнялися між собою ні структурою, ні спрямованістю, ні запланованими заходами здійснення. У складі основних напрямів розвитку промисловості наголошувалося на вирішенні проблеми її перебудови, визначенні послідовності заходів за рівнями встановлених пріоритетних галузей, коригуванні функцій центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання заходів тощо. Але судячи зі звітів виконання перелічених концепцій і програм розвитку промисловості, жодна з них повністю не була виконана.

Сукупність ідей, положень, напрямів розвитку промисловості, достатньо і широко представлених у державних документах, не охопили всі принципи, форми, механізми і методологію розробки. Не зважаючи на чітке формування потреб, створення раціональної структури промисловості, обґрунтування чисельної і професійної кількості об'єктів промисловості, вирішення цих питань залишилось практично на стадії дискусії. І сьогодні, в тяжкі для України часи, удосконалення процесів управління відновленням промисловості з урахуванням досвіду розвинених країн і власних можливостей є надзвичайно актуальним. Це спонукає до подальших наукових досліджень і пошуку шляхів вирішення проблемних питань управління відновленням і подальшим розвитком промисловості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Визначенню ролі промисловості й дослідженню питань її розвитку були присвячені праці багатьох зарубіжних вчених, у тому числі Р. Райх, Г.К. Хелайнер, Д. Декарло, Д. Родрік, Г. Тасі, Дж. Коен, Дж. Форман-Пек, Е. Райнерт, К. Перес та ін. Запровадженню промислової політики присвячені праці вітчизняних учених О. Амоши, В. Геєця, В. Вишневського, А. Даниленка, Б. Кваснюка, М. Кизима, В. Ляшенка, Л. Мусіної, О. Мельниченка, В. Новицького, В. Пятницького, В. Сіденка,

В. Палехової, В. Горбуліна, Л. Збаразської, Ю. Кіндзерського, О. Кондрашова, А. Нікіфорова, М. Якубовського та ін. [7; 8; 9].

Документом, який висвітлює стан і кроки побудови процесів створення промислових комплексів країни є державна промислова політика, яку повинен затвердити Уряд. Багатий досвід і інтерес до промислової політики спостерігається в країнах ЄС, хоча єдиного наукового підходу до її змісту не існує. Політика промисловості загалом спрямовується на створення інституційного середовища і певного клімату співпраці з іноземними партнерами. Офіційно затвердженого документа під назвою «Державна промислова політика» в багатьох країнах не існує, немає її і в США. В азіатських країнах промислова політика розглядається як генеральна стратегія подолання відсталості та підтягування ВВП на душу населення до рівня західних країн. В Японії більшість заходів промислової політики здійснюється під керівництвом Міністерства економіки, торгівлі і промисловості, серед підрозділів якого створене Бюро економічної та промислової політики, де вирішуються питання, пов'язані з макроекономічною політикою, структурною перебудовою економіки та підвищенням конкурентоспроможності економіки. У Південній Кореї з поглибленням процесів глобалізації новим підходом до визначення промислової політики і стратегії промислового розвитку країн стала відмова від секторального підходу на користь кластерного, виявлення перспективних нових технологічних видів виробництва та розробка цільових програм їх розвитку, що передбачає створення необхідних інституційних умов та інфраструктури. Прикладом успішного проведення промислової політики можна назвати досвід Китаю та Індії. Стрімкі темпи промислового зростання Китаю були забезпечені за рахунок участі держави у розвитку автомобілебудування, електроніки та інших галузей. Індія обрала шлях розвитку промисловості за рахунок розвитку галузі з виробництва програмного забезпечення як пріоритетного в національному виробництві, і вони досягли бажаних успіхів [5]. На жаль, в Україні неможливо назвати галузь, яка б успішно розвивалась. Втрачена і така суттєва конкурентна перевага, як рівень освіти. Проблеми розвитку промисловості в країні залишаються надзвичайно гострими.

Тому в повоєнному періоді починаючи вже з теперішнього часу необхідно почати розв'язувати всі проблемні питання розвитку промисловості, починаючи з найперших кроків її відтворення, відновлення, формування, налагодження і функціонування.

**Мета статті:** дослідити зміст, тенденції змін і підходи до організації і управління розвитком промисловості країни з боку органів виконавчої влади і визначити шляхи активізації і інноватизації їх діяльності у післявоєнній відбудові промисловості країни.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загрози і виклики воєнного часу, які суттєво впливають на погіршення стану економіки України та її промисловості, поглиблюють необхідність проведення докорінних змін у нових підходах до регулювання політики промислового комплексу країни і які передбачають і обґрунтовують необхідність і доцільність зміни стандартних підходів до процесів її формування, організації розробки і реалізації. В Україні ці підходи і шляхи прописані до 2030 р. серед яких: інфраструктурні, фінансові, технічні, соціальні та ін. Процеси розроблення і реалізації політики функціонування і розвитку промисловості та її галузей очолюють органи виконавчої влади, які повинні на етапі відтворення набути нових компетенцій, здатних на сучасному етапі оновити і створити управлінський інструментарій для здійснення процесів державного управління відтворенням і відновленням промисловості, побудувати новий денний порядок і створити умови його дотримання та творчого розвитку сполучення досягнення і очікуваних результатів.

Для подолання проблем необхідно переглянути і осмислити наявні ситуації в стані промисловості, співставити їх з очікуваними і бажаними результатами їх представлення в попередньо розроблених стратегіях, політиках і планах розвитку із попередньо обраними інструментами управління їх реалізацією. Останні відображаються і використовуються в науково обґрунтованих процесах інформаційного, нормативно-законодавчого, організаційного, фінансового та інноваційно-інституційного супроводу впровадження управлінських рішень.

Вибір інструментів для перегляду промислової політики в умовах воєнного

часу повинен бути чутливим до існуючих умов, оцінки реальних можливостей держави і секторів промисловості. Вони повинні бути здатними змінюватись залежно від відхилень реального стану економічного секторів, їх структури і водночас здатні до стабільної підтримки державою продукції галузей промисловості.

Аналіз змісту попередньо розроблених політик і програм показує, що їх зміст не мав радикальних відмінностей, деякі складники були розширені й уточнені, а напрями та їх зміст суттєво не змінювався. Навіть не зрозуміло, чому органам влади потрібно було робити гнучкі заяви про їх інноваційність, витратити час на їх розробку, вкладати кошти на їх опанування. Не зрозуміло, в результаті чого вони були продубльованими, замість пошуку інноваційних заходів. І хоч здійснені кроки ілюструють активну діяльність органів виконавчої влади, але їх результат не ліквідував попередньо допущених помилок ще в довоєнний час. Водночас напрями і зміст заходів, шляхів і кроків відновлення промислового комплексу загалом стають вже більш очевидними, хоча в умовах війни існують серйозні складнощі для їх досягнення. Необхідним є чітке визначення нової філософії розвитку промисловості із врахуванням руйнувань, обґрунтування обсягів, умов і правил побудови процесів відновлення в повоєнний період, орієнтуючись на випуск інноваційної продукції, новий рівень технологій і форм організації діяльності, які застосовуються. Уявляється, що й орієнтація на довгостроковий результат відновлення і розроблення відповідних стратегій і політик є нераціональною. Увага повинна бути зосереджена на короткостроковому й середньостроковому періодах модернізації, з урахуванням швидкості змін у суспільному розвитку у внутрішньому і зовнішньому середовищі України. Життя людей у країні не може тільки погіршуватися, його не покращують лозунги про очікувані блага в майбутньому. Потрібно вживати необхідні заходи зараз. Вони потребують узгодження, поєднання і спільного здійснення на основі глибоких аналітичних обґрунтувань, визначення твердих «кроків» руху суспільства в період відновлення життя країни. Такі заходи повинні розроблятися і сприйматися на основі аналітичних оцінок стану і

можливостей розвитку систем і об'єктів до їх відновлення, оцінки результатів попередніх зрушень і доказів доцільності здійснених державою заходів. Для розробки і сприянню реалізації процесів відновлення промисловості необхідно застосовувати науково обґрунтовані інформаційні процеси трансформації управлінських технологій та інструментів з використанням сучасних інноваційних методів інформаційно-цифрових і комп'ютерних технологій. Одночасно із активізацією заходів щодо відновлення і розвитку промисловості України необхідна масштабна діяльність з оновлення методів і форм організації діяльності та її функціонального змісту в системі самих органів виконавчої влади, оскільки заходи, які реалізує уряд, поки не дають суттєвого результату.

Підвищення ефективності державного управління в усі роки незалежності було ключовим у складі питань формування органів виконавчої влади незалежної України. Умови для їх ефективної діяльності створювались шляхом послідовного реформування органів державної влади. Найбільшими запланованими заходами стало прийняття Стратегії реформування державного управління України в червні 2016 р. й оновлення її в кінці 2018 р. на основі рекомендації програми SIGMS [4]. Повністю вона не була виконана, більшість індикаторів досягнуті частково, але нові стратегічні документи продовжували розроблятися. У 2021 р. розроблено і прийнято 15 стратегій, у тому числі Стратегія реформування державного управління України 2022 – 2025 рр. [13, с. 20]. При їх розробці враховувався досвід країн ЄС, а серед розробників були їх представники. У складі заходів приймалися і ті з них, які раніше не були виконані. Головною вимогою до Уряду в стратегіях була вимога – перехід до діяльності, спрямованої на результати, а не на процеси. Було поставлене питання стосовно підвищення результатів діяльності Уряду і спрямуванні її на підвищення якості функціонування підпорядкованих суб'єктів, зокрема йшла мова про стан і розвиток промисловості України. Однак, аналізуючи діяльність органів виконавчої влади стосовно виконання завдань прийнятих політик розвитку промисловості слід відмітити пасивну участь влади у їх реалізації. Складається таке враження, що органи виконавчої влади особливо не переймалися перспективами системного розвитку промисловості країни, а

займались «латанням дірок» і ліквідацією слабких підприємств, продукція яких потрібна державі. Ключова функція органів виконавчої влади – забезпечення цілісності, збалансованості й послідовності реалізації і активної підтримки отримання запланованих результатів із дотриманням вимог успішного функціонування і систематичного розвитку цієї надзвичайно складної системи реалізовувалась слабо. На сучасному етапі відновлення промисловості, яка повинна стати здатною виробляти і реалізовувати високоякісну продукцію на задоволення потреб держави і бути спроможною адекватно реагувати на внутрішні і зовнішні виклики підвищення конкурентоспроможності стає головною метою управління нею. Важливими заходами для її вирішення Уряд передбачив реформування міністерств та впорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів за період 2017–2019 рр. Змістом реформ передбачалось становлення єдиних вимог до структури міністерств, розділу внутрішніх функцій і передбачення передачі частини функцій на зовнішню реалізацію за межі держслужб. Слід зазначити, що структурні диспропорції в органах влади та їх недоліки склалися роками, і деструктивні зміни в них виявилися в основному вже після набуття незалежності і, судячи із кількості кроків, які приймають центральні органи виконавчої влади в цьому напрямі, вони і сьогодні ще продовжують існувати. Характеристик і науково обґрунтованих параметрів органів виконавчої влади, які б слугували своєрідними путівниками і стандартом для організаційних і змістовно-функціональних перетворень забезпечуючи підвищення ефективності управління поки не існує.

Не ставлячи за завдання аналіз ефективності здійснених Урядом організаційних заходів управління країною розглянемо зміни, що стосувались самих міністерств, причетних до розвитку промисловості країни.

Питання організаційної структури органів виконавчої влади, які вирішували проблеми розвитку цього сектору також формувались і удосконалювались в усі роки незалежності. Довгий час вони вирішувались непослідовно. Це можна проілюструвати безпосередньо на прикладі створення Міністерства промислової політики України. Цей орган отримав статус самостійного згідно з Указом

Президента України від 13 березня 1999 р. (№ 250/99), але 15 грудня цього ж року (Указ Президента № 1573/99 від 15 грудня 1999 р.) він ліквідований. Замість нього утворений Державний комітет промислової політики України. Але у червні 2001 р. (Указ Президента № 405/2001 від 5 червня 2001 р.) цей орган був знов перетворений на Міністерство промислової політики, яке з 30 квітня 2011 р. отримало назву Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном (Указ Президента № 451/2011 від 13 квітня 2011 р.), але в грудні 2012 р. він був реорганізований і знову став називатись Міністерство промислової політики України (Указ Президента № 726/2012 від 24 грудня 2012 р.), положення про яке затверджено в липні 2013 р. (Указ Президента від 19 липня 2013 р. №389/2013). У 2014 р. Міністерство промислової політики реорганізовано шляхом приєднання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі (Постанова КМУ № 94 від 23 березня 2014 р.). Доцільно зазначити, що і це міністерство попереду мало назву Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції. У травні 2021 р. його знову назвали Міністерством економіки і, врешті-решт, у вересні 2022 р. (Постанова КМУ № 1064 від 27 вересня 2022 р.) внесено зміни, які стосувалися виконання завдань промислової політики до Положення про Міністерство економіки України, затверджене ще в серпні 2014 р. (Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459, але в редакції Постанови КМУ від 17 лютого 2021 р. № 124), останні зміни до якого внесені у грудні 2023 р. Звертає на себе увагу те, що Положення про Міністерство промислової політики, реорганізоване шляхом приєднання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі у 2014 р., втратило чинність тільки у 2019 р. (Указ Президента від 20 червня 2019 р. № 419/2019).

Нині порушуються питання структурної перебудови промисловості, які пов'язані і сполучні із процесами її відновлення і подальшого розвитку. Сьогодні не всі галузі промисловості України підпорядковані Міністерству економіки України, хоча згідно з Положенням про міністерство воно забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки і, відповідно покладених на нього завдань, розробляє та організовує виконання державних

цільових програм у промисловому секторі економіки; проводить аналіз стану конкурентоспроможності та ресурсоефективності галузей, розробляє і координує здійснення заходів щодо підвищення їх рівня; проводить аналіз ефективності зовнішньої торгівлі промисловою продукцією; виконує функції зі стандартизації у промисловому секторі економіки; визначає напрями розвитку наукового і науково-технічного потенціалу галузей промисловості; формує програми науково-технічного розвитку відповідних галузей промисловості та організовує їх виконання; здійснює разом з іншими центральними органами виконавчої влади прогнозування індексів споживчих цін та індексів цін виробників промислової продукції. Головуюча роль щодо промислової політики відведена Міністерству з питань стратегічних галузей промисловості України (утворене Постановою КМУ від 22 липня 2020 р. № 624), що забезпечує формування та реалізує державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну політику у сфері державного оборонного замовлення, у сфері оборонно-промислового комплексу, у літакобудівній галузі та забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності (Постанова КМУ від 7 вересня 2020 р. № 819).

Такі неймовірно часті зміни назви структурних ланок центральних органів виконавчої влади і зміна їх кількості вносили зміни в цілі діяльності, зміст їх завдань, інформаційно-комунікативні і ділові відносини органів влади із підпорядкованими ним суб'єктами господарювання і зміною їх характеру. Вони супроводжувались і певною соціальною напругою в колективах при побудові умов співпраці. Це не сприяло широкому опануванню нової якості функцій управління і перегляду попередньо розроблених стратегій, політик, програм і планів розвитку з метою інноваційних перетворень. Нові назви мотивували і до внесення змін у напрями діяльності. Певні зміни відбувалися і у змісті роботи, і в інформаційно-комунікативних відносинах оновлюваних колективів працюючих. Тому підвищення уваги до галузевої структури промисловості не повинні зменшуватись. Забезпечити і підтримувати рух до зниження і ліквідації руйнівних сил у динамічному функціонуванні усього промислового комплексу

здатна стійка, збалансована, пропорційна і ефективна структура галузей промисловості, її раціональна взаємодія і взаємозв'язки з іншими нематеріальними галузями. Оптимальна структура галузей промисловості і її системна раціоналізація є вагомим чинником, що впливає на ефективність функціонування промисловості країни. Вона являє собою співвідношення, зв'язки і пропорції в обсягах продукції галузей промисловості у складі ВВП за рахунок конкурентоспроможності, їх технічного і технологічного рівня спирається на обсяги використовуваних ресурсів та інші можливості, необхідні для забезпечення держави власною промисловою продукцією.

Кількість організаційних структур органів виконавчої влади галузевої спрямованості залежить від кількості виокремлених галузей, їх масштабності, цілеспрямованості функціонування, просторового розміщення конкурентоспроможності їх продукції та інших умов і характеристик функціонування. Від цих показників і характеристик повинна залежати кількість структур, спеціалізація і склад фахівців органів влади по управлінню процесами розвитку керованих систем. Саме цьому аспекту в усіх розвинутих країнах приділяється велика увага.

У 2007 р. Європейський Союз прийняв класифікацію виробничих структур за технологічною структурою переробної промисловості. За визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку стійкою є така національна економіка країни, в якій галузева структура відповідає технологічній структурі. Типовою, стійкою національною технологічною структурою запропоновано вважати таку, яка оцінюється відповідно до прийнятої класифікації. Вона має такі співвідношення: 1) близько 50 % – сумарна частка високотехнологічних (20 %) та середньотехнологічних (30 %) виробництв; 2) приблизно 50 % – сумарна частка низькотехнологічних (30 %) та середньонизькотехнологічних (20 %) виробництв [12, с. 35]. Починаючи з 2013 р. такі співвідношення в Україні не були досягнуті. Питома вага високотехнологічних виробництв у 2014 р. становила 2,5 %, середньотехнологічних – 54,4 %, низькотехнологічних – 43,1 %. У 2019 р. такі

співвідношення: високотехнологічні – 2,9 %, середньотехнологічні – 51,9 %, низькотехнологічні – 45,2 %. Технологічна структура промисловості України в період з 2014 до 2019 р. не стала прогресивнішою, оскільки її основу формували галузі середньотехнологічних виробництв (понад 50 %), на фоні незначного зростання частки високотехнологічних виробництв у загальній структурі промисловості країни спостерігалось зменшення питомої ваги галузей середньотехнологічного виробництва та зростання частки низькотехнологічних виробництв [11, с. 68–69]. На сучасному етапі в управлінні промисловістю України невідповідність галузевої структури міжнародним стандартам поглибилась, показники не стали ні збалансованими, ні керованими, до того ж вони не враховуються при оцінюванні результатів розвитку [10].

Окремої уваги і глибшого пояснення потребує прийнятий поділ галузей промисловості на пріоритетні і непріоритетні. Будь-яка галузь промисловості для країни важлива, і хоч кожна дійсно має різну черговість у «запуску» процесів її діяльності і задоволення потреб населення (першочергових, другорядних), усі галузі досить міцно пов'язані між собою. Це відображається в обсягах потреб населення і в різній послідовності запуску технологій та процесів виробництва в ланцюгах створення продукції і послуг і доданої вартості. Вони мають різну питому вагу у формуванні ВВП, але це не означає, що вони є неперспективними. До таких можуть належати тільки застарілі технології, обладнання і продукція, яка не має попиту ні в країні, ні за її межами. Водночас, питома вага продукції галузей промисловості, які забезпечують і зміцнюють обороноздатність держави у час війни є і повинна бути найбільшою і надзвичайно важливою. Однак не звертати уваги на потреби населення в тій чи іншій продукції, навіть у такий тяжкий період, органи влади не мають права. Цю увагу з боку органів влади суспільство повинно відчувати, що дасть сили спільної плідної праці в цей тяжкий час і умовах, що погіршуються.

Пошук шляхів створення потужного промислового комплексу країни і раціональної структури галузей промисловості та системи державного управління ними повинно початись із глибокого переосмислення стану і потреб

країни у продукції, оцінювання попередніх недоопрацювань і помилок, визначення доцільності видів модернізації і перегляду управлінських важелів керування, процесів відновлення й обґрунтування очікування кроків країни до зміцнення промислового потенціалу. Особливу роль слід надати науково-технічному прогресу в системі організації та управлінні промисловістю на всіх рівнях органів виконавчої влади, їх системної пов'язаності і синхронізації діяльності, яка повинна бути передбаченою в стратегії розвитку промисловості і вбудованою в методологію розробки заходів промислової політики. При цьому слід урахувати, що необхідні можливості відновлення промисловості країни з виходом за межі окремих галузей, оскільки результат їхнього функціонування і становить економічний фундамент розвитку держави.

У складі основних інструментів управлінського та організаційного відновлення промисловості країни першими використовуються стратегії, політики, програми, плани та сучасний методологічний інструментарій їх розробки.

В літературних джерелах, спрямованих на відтворення промислових комплексів, існують численні визначення цих понять. І хоча їх єдине трактування поки не прийняте, в практиці вже існує розуміння їх значущості і сутності як первісних інструментів управління процесами розвитку, отже здійснюється їх широке застосування. Для цього слід визначити зміст, призначення, структуру, їх належність і вплив, обрати інструменти і відносини з іншими інструментами управління. Таким інструментом для вирішення проблем розбудови промисловості України повинна стати політика відновлення і розвитку промисловості та її концепція, яка презентує характер політики як загальносистемний, селективний чи змішаний [8]. В першому випадку враховуються умови, для яких розробляється політика промисловості в масштабах країни з урахуванням її впливу на всі галузі народного господарства за низкою обраних напрямів. За необхідності розробки політики окремих галузей промисловості і врахування їх особливостей може застосовуватися селективний підхід і застосування сучасних методів формування, відновлення чи модернізації галузей з дотриманням безпекових умов виробництва і забезпечення

конкурентоспроможності продукції.

Найчастіше використовується змішаний підхід, коли застосовуються одночасно два попередніх. При цьому враховуються і збалансовуються їх характеристики, застосовуються інтеграційні процеси управління розвитком на всіх етапах і рівнях – державному, галузевому, місцевому і суб'єктно-об'єктному для забезпечення ефективності розроблених концепцій.

Для забезпечення запланованих результатів необхідно здійснювати одночасну структурну трансформацію органів виконавчої влади і галузевої структури промисловості з виробничими процесами як узгодженими загальносистемними явищами. Вони повинні проектуватись не у відповідності змін у назвах структурних підрозділів міністерств, а відповідно до необхідності реалізації промислових процесів функціонування, сценаріїв їх виконання, інтегрованої ролі, технології управління, управлінських і виробничих внутрішніх та зовнішніх чинників впливу.

Методично така співпраця повинна впливати з інноваційної методологічної побудови політики відновлення і розвитку, яка повинна бути гарантованою, збалансованою, послідовною і забезпеченою ресурсами реалізації її заходів на державному, регіональному і місцевому рівнях. З урахуванням цих умов пропонується оновлений і розширений зміст політики відновлення і розвитку промисловості України.

Зміст державного документа «Державна політика відновлення і розвитку промисловості України» доцільно подати у вигляді поетапно реалізованого сценарного процесу її обґрунтування і розробки, а саме за окремим змістом відносно самостійних, але тісно пов'язаних розділів (етапів), у тому числі:

1. нормативно-законодавчий;
2. теоретико-методологічний;
3. інформаційно-аналітичний;
4. змістовно-функціональний;
5. інноваційно-процесний і проєктний;
6. мотиваційно-оціночний.

Зміст кожного розділу повинен мати своє відображення в заходах щодо досягнення поставлених цілей. Як приклад наведемо альтернативне наповнення змістовно-функціонального розділу Державна політики відновлення і розвитку промисловості України (рис. 1).

<b>Заходи змістовно-функціонального розділу</b>			
<p><b>Державний рівень:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– система розвитку цілей промисловості України;</li> <li>– державні заходи і засоби досягнення цілей розвитку в країні, регіонах і галузях;</li> <li>– ресурси держави на підтримку розвитку промисловості, передбачені із державного бюджету та інших джерел країни, регіонів і галузей</li> </ul>	<p><b>Регіональний рівень:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– система цілей розвитку промисловості регіонів, узгоджених, споріднених і скоординованих за державними й регіональними цілями, задоволення потреб регіонів і країни з урахуванням природних, екологічних і економічних ресурсів;</li> <li>– концентрація розгорнутих державних ресурсних потоків на виконання цілей розвитку галузей регіонів;</li> <li>– генерація, мобілізація, оптимізація використання потенціалу промисловості регіонів та їх здатності до підтримки поточної і стратегічної конкурентоспроможності промислової продукції з дотриманням державної регіональної політики</li> </ul>	<p><b>Галузевий рівень:</b></p> <p>Виважені обґрунтовані вектори розвитку промислової продукції регіону із встановленням конкретних параметрів організації діяльності керованих суб'єктів, їх взаємозв'язків і взаємозалежності з керованим характером впливу виробничих та інших процесів, побудованих на основі інноваційних функціональних моделей державного і муніципального секторів промисловості, оцінки необхідних ресурсів, збалансованих з потребами галузей регіонів у міжрегіональному і галузевому просторах</p>	<p><b>Суб'єктно об'єктний рівень:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– розробка планів і стратегій суб'єктів господарювання із застосуванням адекватних принципів, форм цілеспрямованої діяльності й організаційної єдності з державними, регіональними, галузевими напрямами розвитку;</li> <li>– формування і дотримання завершеності етапів технологічної структури перебудови виробництва і комплексної ліквідації процесів пасивного характеру відносин соціальної цілеспрямованої діяльності і партнерства з підприємствами галузі і міжгалузевими</li> </ul>

**Рис. 1. Заходи змістовно-функціонального розділу Державної політики відновлення і розвитку промисловості України**

*Джерело: складено авторами*

Особливістю пропонованого змісту інноваційного процесного підходу і відповідного методологічного забезпечення розробки Державної політики відновлення і розвитку промисловості України є те, що вона повинна розроблятися спільно і одночасно для всіх рівнів свого здійснення з відображенням взаємовпливу, взаємообумовленості і взаємопідтримки розробників, які володіють відповідними системами знань і досвідом із залученням майбутніх виконавців і споживачів продукції при одночасному узгодженні цілей розвитку і спрямуванні процесів їх досягнення «по вертикалі» і «по горизонталі». Такий підхід сприятиме створенню нового державно-галузевого і регіонально-галузевого типів системи управління промисловістю країни.

Процес розробки політики повинен спочатку починатися «знизу» з рівня промислових комплексів регіонів і суб'єктів господарювання, розташованих на їх територіях, з проблемних питань їх відновлення, пропозицій по їх вирішенню, оцінці і формуванні потреб підтримці їх реалізації. На наступному етапі проекти регіональних політик за однойменними галузями регіонів узагальнюються, узгоджуються і створюють основу розробки політики відновлення і розвитку промисловості України в яку буде вбудована промисловість конкретних регіонів, об'єкти відновлення, відповідальні і уповноважені органи державної, місцевої та галузевої влади для їх участі в реалізації політики.

При розробці заходів відновлення промисловості доцільно застосовувати усі види існуючих моделей політик (жорсткої, м'якої, імпортозаміщення, інноваційної, захисної та ін.) в залежності від їх значущості і складності. Для підтримки заходів по реалізації політики встановлюються і рамки впливу її дій в багатьох напрямках, які відображаються і конкретизуються в інформаційній, регуляторній, інфраструктурній, освітній, бюджетній, торговельній, податковій, демографічній та інших політиках. Певною специфікою заходів політики стає те, що вони спочатку спрямовуватимуться на відновлення, зміцнення, і нарощення потенціалу промисловості, а потім на її стрімкий стабільний розвиток.

У зміст політики повинна закладатись ідентифікація цілей розвитку галузей промисловості відповідно до потреб країни починаючи з їх уточнення по

регіонам і можливостей опанування світових стандартів випуску продукції не тільки за видами, а і більш вищим рівнем їх інноваційності. Одночасно повинні формуватись і закладатись нові організаційні форми функціонування промисловості і системи, здатні забезпечити розширення секторів нової економіки і механізми оновленого управління промисловістю з боку органів виконавчої влади, які повинні бути здатними забезпечити розширення секторів нової економіки.

Спільний розгляд цілей і завдань системного розвитку промисловості регіонів і країни створює умови для поглиблення партнерства органів влади, бізнесу, населення і їх корпоративної співпраці.

Прийняття пропонованих методологічних засад розробки політики відновлення і розвитку промисловості країни згідно із пропонованим змістом сприятиме обґрунтованому цілеспрямованню усіх політик, що забезпечують її впровадження, в т. ч. інформатизації і цифровізації всіх видів діяльності, застосуванню сучасних методів і технологій державного управління. Створяться умови для здійснення наукового обґрунтування організаційного реформування органів виконавчої влади, інноваційного змісту їх діяльності і переорієнтації на безпосередню участь державних службовців у досягненні запланованих результатів, підвищення їх відповідальності, забезпечення якості і конкурентоспроможності процесів управління.

**Висновки.** Дослідження підтвердило що за останні 10 років існування незалежності України жодна з розроблених видів численних стратегій, політик і програм розвитку промисловості, прийнятих урядом країни, не була повністю завершеною, хоч вони і не охоплювали системних зрушень. Недостатньо використовувався і нарощений великий потенціал системи знань та інструментів впливу на розвиток промисловості при розробці політик розвитку галузей. В більшості планів розвитку промисловості пропонувались типові стандартні заходи, в яких робилась спроба вбудування окремих інновацій, але в традиційних умовах діяльності вони не давали очікуваних результатів. Було відсутнє і потрібне розширене, цілісне, багатоаспектне, інституційне й інноваційне

середовище для організації діяльності промисловості. Оновлення методологічного апарату побудови структур органів управління і визначення в реальному часі цілей і змісту їх діяльності та управління процесами впливу на кожному рівні і в просторі державного управління здійснювалось епізодично. Недостатня системність розроблених стратегій і політик розвитку не сприяли належній оптимізації і осучасненню змісту управлінських процесів по розробці заходів розвитку промисловості. Обмеженість існувала і при організації спільного публічного й галузевого впливу на процеси спільного розвитку. ці негаразди можуть бути усунені шляхом удосконалення організаційних і управлінських засад і відповідних заходів їх реалізації.

Рушійні сили відновлення промисловості складаються не тільки з фінансових, технічних, технологічних і людських ресурсів, а насамперед і з їх організаційного, функціонального, змістовного, інформаційного та аналітичного розвитку, оптимального поєднання і управлінських способів розпорядження ними.

Напрями відновлення промисловості, оптимізація її галузевої структури потребують і формування інноваційного впливу органів виконавчої влади на ці процеси глибокого переосмислення ними ролі, спрямованості, змісту, обсягів і процесів виробництва промислової продукції для потреб країни та її конкурентоспроможності у світовій економіці й експортоздатності.

Відновлення промисловості України в повоєнний період повинно починатись не тільки із визначення її заходів, а і дієвого радикального підвищення технологій їх здійснення і управління ними. Це потребує побудови нових методологічних підходів до удосконалення структури промисловості, процесів модернізації і функціонування.

Для усунення наявних недоліків пропонується використання процесно-методичного підходу, який реалізується відповідно запропонованих методичних інструментів, змістом і послідовністю етапів розробки політики відновлення промисловості в регіонах країни. Зміст методичних засад сприяє формуванню органічної єдності завдань відновлення промисловості на всіх рівнях, створення

об'єктивних умов для активізації діяльності органів влади усіх рівнів. Методичні рекомендації стосуються змін і в структурі органів влади, інноваційних форм оновлення умов плину усіх процесів, пов'язаних із виконанням політики. Вони поєднуються за цілями, відносинами, взаємопідтримкою і взаємозбагаченням, спільністю дій і відповідальністю за їх досягнення.

Методологічне збагачення теоретичних і практичних засад змістовної і структурної розробки Державної політики відновлення і розвитку промисловості України, врахування «вертикальних» і «горизонтальних» мереж її реалізації своєчасно детермінує і спонукає до своєчасного реагування і врахування внутрішніх і зовнішніх змін, їх упорядкування і підтримки організаційного порядку. Ці умови підвищують чутливість органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання до пристосованості вхідних і внутрішніх умов ринку промислової продукції, сприятимуть налагодженню мережевої співпраці, генерації ланцюгів доданої «вартості» і мінімізації державних витрат.

### Література

1. Про Концепцію державної промислової політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 272. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272-96-п#Text>

2. Про схвалення Державної програми розвитку промисловості на 2003 – 2011 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2003-п#Text>

3. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-р#Text>

4. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р#Text>

5. Стратегія реформування державного управління України на 2022 – 2025

роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

6. Україна: поступ у XXI ст. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України від 23 лютого 2000 р. № 276а/2000. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000#Text>

7. Промисловість України перед викликами майбутнього: у пошуках відповідей та рішень: колективна монографія / за ред. Л. В. Дейнеко; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2022. 346 с.

8. Палехова В. А. Промислова політика: теоретичний аспект та уроки іноземного досвіду. *Ефективна економіка*. 2013. № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2021>

9. Мельниченко О. Державна промислова політика: сутність засоби та напрями розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3(58). URL: <https://repo.knmu.edu.ua/bitstream/123456789/18051/1/Стаття%20-%20ХарР%20НАДУ%20-%20ТПДУ-17-3=72-78.pdf>

10. Виклики майбутнього для промислового розвитку України : наукова доповідь / за ред. Л. В. Дейнеко; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2022. 184 с.

11. Територіальний розвиток і регіональна політика. Стимулювання розвитку регіонів на засадах смарт-спеціалізації: бар'єри та механізми імплементації: наукова доповідь / наук. ред. Сторонянська І. З. Львів: ІРД НАНУ, 2021. 155 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

12. Скірка Н. Я. Структурні зміни в економіці України та стратегічні напрями державного регулювання. *Держава та регіони*. 2013. № 7(73). С. 34-37.

13. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

14. Концепція державної промислової політики: схвалено Указом Президента України від 12 лютого 2003 р. № 102/2003. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102/2003#Text>

15. Про схвалення Концепції проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 947-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2008-p#Text>

### References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (1996), Resolution “About the Concept of the state industrial policy of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272-96-p#Text> (Accessed 25 March 2024).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2003), Resolution “On the approval of the State Program of Industry Development for 2003-2011”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2003-p#Text> (Accessed 25 March 2024).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), Resolution “On the approval of the Concept of the National Targeted Economic Program for the Development of Industry for the Period Until 2020”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-r#Text> (Accessed 25 March 2024).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution “Strategy for reforming the state administration of Ukraine for the period until 2021”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-r#Text> (Accessed 25 March 2024).

5. Public administration reform (2022), “Strategy for reforming the state administration of Ukraine for 2022-2025”, available at: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (Accessed 25 March 2024).

6. President of Ukraine (2000), “Ukraine: progress in the XXI century. Strategy of economic and social policy for 2000-2004: Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine dated February 23, 2000”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000#Text> (Accessed 25 March 2024).

7. Dejneko, L.V. (2022), Promyslovist' Ukrainy pered vyklykamy majbutn'oho: u poshukakh vidpovidej ta rishen' [Industry of Ukraine facing the challenges of the future: in search of answers and solutions], NAN Ukrainy, DU «In-t

ekon. ta prohnoz. NAN Ukrainy». Kyiv, Ukraine.

8. Palekhova V.A. (2013), “The industrial policy: theoretical aspect and foreign experience’s lessons”, *Efektyvna ekonomika*, vol. 5, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2021> (Accessed 25 March 2024).

9. Mel'nychenko O. (2017), “State industrial policy: essence, means, and development trends”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3 (58), available at: <https://repo.knmu.edu.ua/bitstream/123456789/18051/1/Стаття%20-%20XapP%20HAДУ%20-%20ПДУ-17-3=72-78.pdf> (Accessed 25 March 2024).

10. Dejneko, L.V. (2022), *Vykylyk majbutn'oho dlia promyslovoho rozvytku Ukrainy [Future challenges for the industrial development of Ukraine]*, NAN Ukrainy, DU «In-t ekon. ta prohnoz. NAN Ukrainy». Kyiv, Ukraine.

11. Storonians'ka, I.Z. (2021), *Terytorial'nyj rozvytok i rehional'na polityka. Stymuliuvannia rozvytku rehioniv na zasadakh smart-spetsializatsii: bar'ieri ta mekhanizmy implementatsii [Territorial development and regional policy. Stimulating the development of regions on the basis of smart specialization: barriers and implementation mechanisms]*, IRD NANU, L'viv, Ukraine.

12. Skirka, N.Ya. (2013), “Structural changes in the economy of Ukraine and strategic directions of state regulation”, *Derzhava ta rehiony*, vol. 7 (73), pp. 34-37.

13. Public administration reform (2022), “Report on the implementation in 2021 of the State Administration Reform Strategy of Ukraine”, available at: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (Accessed 25 March 2024).

14. President of Ukraine (2003), Decree “Concept of state industrial policy”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102/2003#Text> (Accessed 25 March 2024).

15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2008), Resolution “On the approval of the Concept of the project of the All-State targeted economic program for the development of industry for the period up to 2017”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2008-r#Text> (Accessed 25 March 2024).

*Стаття надійшла до редакції 10.04.2024 р.*