

ДЕРЖАВНА ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА: СУТНІСТЬ, ЗАСОБИ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Мельниченко О. А.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України;

м. Харків

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “державна промислова політика”; конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання розвитку промисловості; виділено пріоритетні напрями такого розвитку.

Ключові слова: державна політика, промисловість, сутність, методи, засоби, пріоритетні напрями.

Melnychenko O. A.,

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,

Full Professor at the Department of Economic Policy and Management, KRI NAPA, Kharkiv

STATE INDUSTRIAL POLICY: ESSENCE, MEANS, AND DEVELOPMENT TRENDS

Interpretation of the concept of ‘state industrial policy’ has found its further development; specific means (within the traditional methods) of state regulation of industrial development have been particularized; priority trends of that development have been identified.

Key words: state policy, industry, essence, methods, means, priority trends.

В останні роки Україна істотно збільшила обсяги виробництва та експорту сільськогосподарської продукції. Але попри збереження статусу аграрної країни Україна також володіє розгалуженою мережею промислових підприємств, чий ресурсний потенціал є одним із фундаментальних системотворчих елементів національної економіки. Промисловість також створює значну кількість кваліфікованих робочих місць, формує експортний та інвестиційний потенціал, визначає спрямованість НТП, забезпечує розбудову територій населених пунктів і підвищення рівня добробуту населення. За даними Державної служби статистики України, у структурі виробництва та експорту України значну частку займає продукція металургії та хіміко-лісового комплексу, тоді як негативні параметри й динаміку демонструє машинобудівний комплекс (тобто домінують галузі з порівняно низькою часткою доданої вартості). При цьому високий рівень зносу основних фондів, украй низький техніко-технологічний рівень виробництва, обмежені можливості щодо розширення ринків збуту, незахищеність прав власності на засоби виробництва й інші нагромаджені проблеми істотною мірою ускладнюють розвиток цієї галузі. Подібна ситуація, окрім іншого, стала наслідком недостатньо дієвої державної промислової політики, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Проблематика розвитку промисловості стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (Д. Андрієвський, І. Макаренко), а також з географічних (О. Гладкий), економічних (О. Дериколенко, О. Дудкін, О. Кліменко, С. Колосок, Г. Кошельок, І. Крейдич, А. Лабанько, І. Мельничук, І. Нижник, І. Педерсен, О. Птащенко, В. Рацупкіна, О. Резні-

ков) та інших наук. Попри це зазначена проблематика залишається актуальною, про що свідчать публікації таких науковців, як Ж. Анпілогова, А. Дунська, Ю. Кіндзерський, О. Кондрашов, А. Кушнерук, В. Мазур, С. Магійко, М. Якубовський та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є розроблення рекомендацій з удосконалення методології розвитку промисловості. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “державна промислова політика”; 2) конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання розвитку промисловості; 3) виділити пріоритетні напрями такого розвитку.

Досліджувана проблематика не є новою для вітчизняних законодавців і науковців. Зокрема, у 1996 р. Постановою Кабінету Міністрів України “Про Концепцію державної промислової політики України” державну промислову політику витлумачено так: “...діяльність Уряду, спрямована на збереження, підтримку й розвиток вітчизняних товаровиробників у галузях і виробництвах, що забезпечують життєві інтереси країни, насамперед її економічну безпеку, а також соціальний та культурний рівень життя народу” [14]. Згодом (у 2003 р.) Указом Президента України “Про Концепцію державної промислової політики” було запропоноване інше тлумачення цього поняття, а саме: “...важлива складова загальнодержавної політики, яка спрямована на досягнення промисловістю якісно нового рівня розвитку посилення промислового потенціалу держави, задоволення потреб населення, зростання обсягів виробництва й підвищення конкурентоспроможності промислової продукції” [15].

Попри його нормативно-правове закріплення науковці пропонують власні тлумачення поняття “державна промислова політика”. На окрему увагу заслуговують ті з них, що вирізняються достатньою змістовністю, як-от: “діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у формуванні й досягненні перспективних цілей соціально-економічного розвитку регіону за допомогою використання певних форм і методів впливу на промисловий комплекс адміністративно-територіальних утворень” [1, с. 7]; “складова частина стратегії суспільного розвитку, заснована на системі відносин між державними та муніципальними органами влади, що є суб’єктами господарювання, науковими й громадськими організаціями з приводу формування структурно збалансованої, конкурентоспроможної промисловості, інтелектуальне ядро якої представлено новітнім технологічним укладом” [12, с. 40–41]; “створення умов і набуття керованого характеру процесами розвитку виробництва та його адаптації до інституційних, структурних і технологічних змін в економіці країни та світу” [6, с. 151]; “ядро загальноекономічної політики” [11, с. 92; 16, с. 21] “пов’язана, в першу чергу, з проведенням інноваційної, інвестиційної та структурної перебудови промислового виробництва” [11, с. 92] задля “забезпечення сталого зростання промислового виробництва, підвищення його ефективності та конкурентоспроможності, розширення й становлення ринків” [16, с. 21].

Слід зазначити, що тлумачення будь-якого поняття має чітко відбивати основні ознаки предмета, явища, процесу або об’єкта. Проте чимало вивчених варіантів недостатньою мірою відповідають цьому критерію. Зокрема, окремі науковці ототожнюють поняття “державна промислова політика” з

“механізмами” [11, с. 371] та “засобами” [13, с. 78]) її реалізації. Також державна промислова політика не обмежується лише “діяльністю Уряду” [7; 14; 18], оскільки цю політику реалізує не лише Кабінет Міністрів України, а і галузеві міністерства, центральні органи виконавчої влади, обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Окремі твердження [10; 14; 17; 18] не передбачають орієнтування на розвиток промисловості, а тому рівною мірою можуть стосуватись інших галузей і сфер діяльності національної економіки. А. Кушнерук наголошує на “рівноправності участі у політиці бізнесу, науки, громадських організацій та високотехнологічних секторів економіки” [10, с. 92], хоча таке твердження є декларативним, а також таким, що відірване від реальності, оскільки кожний із цих суб’єктів має різні права та обов’язки.

Проведені узагальнення положень чинної нормативно-правової бази й напрацювань провідних науковців (Д. Андрієвський, Ж. Анпілогова, М. Бутко, Ю. Голляк, Н. Гончарова, А. Кушнерук, І. Макаренко, С. Матійко, Л. Пельтек, Р. Bianchi, Е. Cohen, S. Labory, Н. Pack, К. Saggi та ін.) та результати власних досліджень дозволили виділити такі ознаки поняття “державна промислова політика”:

1. *Приналежність*: складова частина стратегії суспільного розвитку; складник соціально-економічного розвитку держави та її регіонів; елемент національної політики; складник економічної політики; ядро загальноекономічної політики; напрям економічної діяльності держави.

2. *Масштаб*: світ, країна, регіони, адміністративно-територіальні утворення; галузі та сфери національної економіки; виробники; споживачі.

3. *Суб’єкт*: органи державного управління, органи місцевого самоврядування.

4. *Об’єкт*: промисловий комплекс і пов’язані з ним сектори; відносини між державними та муніципальними органами влади, що є суб’єктами господарювання, науковими й громадськими організаціями; відносини держави з промисловими підприємствами державного та приватного секторів.

5. *Цілі*: створення умов, набуття керованого характеру; економічна безпека; збереження, підтримка, розвиток (якісні й кількісні зміни), адаптація; формування структурно збалансованої, конкурентоспроможної промисловості; інституційні, структурні та технологічні зміни; освоєння виробництва принципово нових видів продукції і технологій; розширення ринків збуту вітчизняних товарів, підвищення їхньої конкурентоспроможності; зростання промислового виробництва та окремих галузей; імпорт, експорт; життєві інтереси; соціальний та культурний рівень життя.

Зазначимо, що в Україні донині триває полеміка стосовно необхідності визначення параметрів втручання держави в розвиток вітчизняної промисловості та національної економіки загалом. Відповідь на це питання, радше за все, може бути цілком прозаїчною – “належне”, тобто таке, яке дозволяє вирішити не лише нагальні проблеми, а й забезпечити сприятливі умови для сталих темпів розвитку вітчизняної промисловості та суміжних із нею галузей і сфер діяльності національної економіки. Проте за видимою простотою приховується вся складність цієї проблеми, для вирішення якої необхідно щонайменше здійснити правильний вибір засобів і напрямів державного регулювання розвитку вітчизняної промисловості.

Що стосується вибору засобів (не кажучи вже про те, як саме забезпечити їхнє належне застосування), то більшість публікацій містять лише фрагментарну інформацію про їхній перелік. До того ж слід відзначити таке:

1) пропонувані “основні засоби впливу держави не лише виглядають дещо декларативними” [2, с. 84] (до речі, означене визнає і сама Ж. Антілогова), а й є такими, що у своїй більшості вказують на напрями та цілі державного регулювання розвитку промисловості; 2) наведені “головні методи” [8, с. 24] фактично є напрямками та засобами такого впливу держави.

Однією з важливих умов підвищення результативності управлінських рішень у цій царині має стати покращання їхнього методологічного забезпечення, зокрема конкретизація переліку специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання розвитку вітчизняної промисловості, як-от:

– *адміністративні*: арбітраж конфліктів між учасниками ринку ресурсів, засобів виробництва та предметів споживання; аудит; визначення виключень і продовження термінів досягнення нормативних вимог; державні гарантії; державні закупівлі; державні замовлення; дозвіл (сертифікат) на введення в експлуатацію об’єкта господарювання; інструкції; квоти (споживання, виробництва та експорту промислової продукції); контроль обсягів використання ресурсів, їхнього обліку і достовірності звітних даних про обсяги використання цих ресурсів; ліміти (стратегічних запасів ресурсів); ліцензування; нагляд і контроль за режимами споживання ресурсів, а також за безпечним виконанням робіт і додержанням вимог технічної експлуатації на промислових підприємствах; нормативи (екологічні, збору й розмірів зборів за використання природних ресурсів); обмеження, тимчасове зупинення чи припинення діяльності підприємств та об’єктів у разі порушення ними чинного законодавства; реєстрація; розпорядження та приписи органів, що здійснюють державний контроль у цій сфері; стандарти (вимоги до якості товарів і послуг; санітарні норми, що гарантують продовольчу безпеку для людини) та метрологія на основі міжнародних норм; тендери; технологічні вимоги;

– *економічні*: бюджетні субсидії та субвенції (прямі асигнування з бюджетів); відшкодування збитків, заподіяних порушенням чинного законодавства; диференціація тарифів на енергоресурси для бізнесу та населення; кредитні ставки, митні тарифи, норми амортизації; плата за шкідливий вплив на довкілля; пільгові позички; податки та податкові пільги (звільнення від сплати ПДВ і мита на імпортовані матеріали, устаткування, обладнання, комплектуючі та сировину, якщо аналогічні товари не виробляються на території України; звільнення від сплати податку на землю; тимчасове (на 10 років) звільнення від податку на прибуток; відстрочка зі сплати податку на прибуток на суму авансових платежів, отриманих від замовників продукції); пільгове кредитування, компенсація кредитних ставок та інші пільги; створення стратегічного резерву вугледнів; фінансування НДДКР та умов економічної діяльності галузевих наукових установ; штрафи;

– *нормативно-правові*: Конституція України, кодекси України, закони України, укази Президента України, постанови та рішення Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, Державної служби геології та надр України, Державної служби експортного контролю України, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Антимонопольного комітету України та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– *організаційні*: визначення порядку організації та діяльності органів публічного управління в сфері забезпечення економічної безпеки; визначення технологічних пріоритетів, пріоритетних галузей промислового комплексу для їхньої державної підтримки; включення питань розвитку промисловості до цільових програм (міждержавних, державних, регіональних, місцевих), а також їхній науковий, науково-технічний та фінансово-економічний супровід; гармонізація вітчизняних стандартів із міжнародними; державна система моніторингу тенденцій розвитку промисловості та суміжних із нею галузей і сфер діяльності; забезпечення стабільності податкової системи і зрозумілого для інвесторів порядку адміністрування податків; міжсекторальне партнерство та міжгалузева співпраця; організація проведення експертизи проєктів створення технологічних парків та інноваційних структур інших типів, ефективності їхнього функціонування; порядок трансформації форм власності, злиття та поглинання; розгляд і підтримка реалізації пропозицій щодо створення технологічних парків та інноваційних структур інших типів; розмежування повноважень із формування й реалізації державної та регіональної промислової політики; сприяння формуванню організаційно-господарських структур (концернів, холдингів, фінансово-промислових груп), необхідних для вирішення індустріальних завдань; створення вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку; створення промислових кластерів; угоди між місцевими органами влади й підприємствами щодо контролю цін; управління державною промисловою власністю; участь країни в міжнародному співробітництві щодо руху засобів виробництва й предметів споживання (забезпечення реклами вітчизняних інновацій за кордоном, удосконалення виставково-ярмаркової діяльності, входження до міжнародних інформаційних систем для обміну інформацією з інноваційними проєктами); фінансова підтримка загальнодержавних фондів і регіональних фінансових інститутів;

– *соціально-психологічні*: виховання; зауваження; ігнорування; листи з попередженням; переконання; соціальний діалог.

Залежно від ситуації (фактично результату оцінювання ресурсів, доступних для вирішення нагальних проблем) обирається не лише перелік засобів державного регулювання (більшість із яких, до речі, застосовується одночасно), а і пріоритетних напрямів розвитку вітчизняної промисловості, як-от:

– “використання енерго- та ресурсозберігаючих технологій та інших інновацій для створення конкурентоспроможної промислової продукції;

– нарощування експортного потенціалу;

– диверсифікація галузей промисловості, розширення номенклатури кінцевої продукції високої якості” [4, с. 97];

– підтримка виробників імпортозамінної продукції;

– “інноваційно-технологічна модернізація традиційних виробництв, з прискореним розвитком наукомістких і високотехнологічних видів діяльності V і VI технологічних укладів;

– реалізація енергозберігаючої моделі розвитку, з розширенням використання нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії” [3, с. 75];

– “оптимізація галузевої структури промислового комплексу для управління її деформацій, пов’язаних з високою питомою ваги галузей виробництв промислових товарів з невисокою створеною доданою вартістю (гірничо-металургійний комплекс, багатотоннажна хімія...), і забезпечення переважного розвитку наукоємних галузей (військово-промисловий та аерокосмічний комплекси, машино- і приладобудування...);

– виправлення деформацій територіальної структури промислового комплексу для забезпечення збалансованого відтворення виробничого, економічного, природно-ресурсного, соціального потенціалів, локалізованих на території, раціонального використання природних мінерально-сировинних ресурсів, підвищуючи ступінь їх переробки та обсяг створеної доданої вартості, а також зменшення техногенного навантаження на довкілля;

– формування повноцінної інноваційної інфраструктури підтримки інноваційних процесів з метою їх інтенсифікації, що включає технологічні та індустріальні (промислові) парки, центри трансферу технологій, інноваційні бізнес-інкубатори, мережу інформаційних, інжинірингових та консалтингових центрів” [9, с. 83–84] тощо.

Науковці та законодавці виділяють різні сутнісні ознаки поняття “державна промислова політика”, які можна поєднати в такі групи: приналежність, масштаб, суб’єкти, об’єкти, цілі. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “державна промислова політика”, яке слід тлумачити як цілеспрямовану діяльність органів публічного управління, спрямовану на збалансовані структурні зрушення у промисловості та суміжних із нею галузях задля подальшого розвитку національної економіки. Конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів – адміністративних, економічних, організаційних, соціально-психологічних, правових) державного регулювання, комплексне та зважене використання яких дозволить підвищити ефективність функціонування промислових підприємств на теренах України, а також створити сприятливі умови для розвитку вітчизняної промисловості та суміжних із нею галузей і сфер діяльності. Підвищити результативність державного регулювання в цій царині має спрямування зусиль і ресурсів усіх зацікавлених осіб передусім за тими пріоритетними напрямками, котрі вирізняються найкращими параметрами економічного, соціального та екологічного ефекту. Продовження наукових розвідок за цією проблематикою сприятиме подальшому розвитку вітчизняної промисловості, у т. ч. за рахунок удосконалення регуляторного впливу держави на цю галузь національної економіки.

Список використаних джерел

1. Андрієвський Д. Й. Формування і реалізація державної промислової політики на регіональному рівні: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Київ, 2011. 21 с.
2. Анпілогова Ж. Д. Державне регулювання розвитку промислового виробництва в передхідній економіці України // *Економіка та держава*. 2012. № 10. С. 83–85.
3. Анпілогова Ж. Д. Проблеми державної промислової політики та шляхи їх вирішення // *Інвестиції: теорія та практика*. 2012. № 18. С. 75–78.
4. Анпілогова Ж. Д. Промисловий комплекс України: стан та перспективи модернізації // *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 96–98.
5. Бутко М. П., Макаренко І. О. Ефективна промислова політика як фактор прискореного входження України в світогосподарський комплекс // *Інвестування*. 2011. № 3. С. 20–24.
6. Бутко М. П., Олефіренко Л. Д. Державна політика формування конкурентних переваг у розвитку вітчизняної промисловості в умовах кризи // *Економіка та держава*. 2009. № 11. С. 151–154.
7. Вишневський В. Промислова політика: теоретичний аспект // *Економіка України*. 2012. № 2. С. 4–15.
8. Гончарова Н. П. Концептуальні положення щодо державного супроводження процесу формування промислової політики інноваційної орієнтації // *Економіка та держава*. 2009. № 2. С. 22–25.

9. Гусєв В. Інноваційна реструктуризація промислового комплексу України у форматі промислової інноваційної системи // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2008. № 3. С. 81–93.
10. Кушнерук А. С. Досвід реалізації державної політики промислового розвитку на засадах маркетингу // Актуальні проблеми економіки. 2012. № 9. С. 86–93.
11. Матійко С. А. Методи промислової політики за змістом і характером впливу на об'єкт // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. Серія "Управління". 2012. № 1. С. 367–373.
12. Ортіна Г. В. Модернізація реального сектора економіки як стратегічний напрям промислової політики держави // Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 12. С. 40–43.
13. Пельтек Л. В. Державне регулювання розвитку промислово-інноваційного комплексу за пріоритетними напрямками // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. Серія "Управління". 2010. № 1. С. 77–89.
14. Про Концепцію державної промислової політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 272. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/272-96-%D0%BF>.
15. Про Концепцію державної промислової політики: Указ Президента України від 12 лют. 2003 р. № 102/2003. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/102/2003>.
16. Якубовський М. Промислова політика: проблеми та перспективи модернізації // Економіка України. 2010. № 8. С. 21–29.
17. Bianchi P., Labory S. From "old" industrial policy to "new" industrial development policies. In: International handbook on industrial policy. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, "Edward Elgar Publishing", 2006. P. 3–27.
18. Pack H., Saggi K. The case for industrial policy: a critical survey // World Bank Research Working Paper. 2006. № 3839. 51 p.

Надійшла до редколегії 05.07.2017 р.