



DOI 10.37491/UNZ.79.19
УДК 351.82



Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ¹

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОМИСЛОВОСТІ НА ОСНОВІ НОВОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Доведено, що для ефективного державного регулювання промисловості необхідно проводити чітку, якісну та цілеспрямовану державну промислову політику. Задля цього необхідно використовувати весь комплекс наявних механізмів та інструментів. У процесі дослідження встановлено, що під промисловою політикою розуміється комплекс заходів державного регулювання економічних процесів на галузевому і корпоративному рівнях, спрямованих на стимулювання інноваційної активності, структурну перебудову економіки та економічне зростання. Обґрунтовано необхідність проведення нової промислової політики, яку можна визначити як політику підтримки конкурентоспроможності. Визначено, що процес державного регулювання промисловості — це сукупність дій держави як інституту, що вживаються для здійснення впливу на діяльність господарюючих суб'єктів (підприємств, корпорацій, підприємців і т.ін.), а також на окремі аспекти цієї діяльності, що належить до придбання факторів виробництва, організації виробництва, розподілу і реалізації товарів, і послуг у всіх фазах життєвого циклу господарюючого суб'єкта та життєвого циклу його продукції. Державне регулювання на основі промислової політики має як позитивні, так і критичні

¹ доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, eduard.shchepanskiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7404-3722>.



твердження, суть яких залежить від предмета обговорення, а саме: політики як комплексу заходів держави або політики як засобу досягнення політичної мети. Запропоновано виділити перелік нових умов реалізації ефективного державного регулювання промисловості на основі державної промислової політики, які складають концептуальну основу нової промислової політики. Наведено основні (базові) характеристики державного регулювання промисловості на основі традиційної і нової промислової політики, де за основу покладено сценарії традиційної (вертикальної) та нової (горизонтальної) політики. На основі проведеного аналізу практики здійснення державного регулювання промисловості в країнах Європейського Союзу встановлено пріоритетні напрями регулювання, а саме: підвищення конкурентоспроможності за рахунок освоєння нових ринків; посилення інноваційної активності, розвиток наукомістких бізнесів; прискорення процесу реструктуризації компаній і галузей; удосконалення інституційно-законодавчого середовища; захист прав інтелектуальної та промисловості власності; підвищення якості та кваліфікації робочої сили.

Ключові слова: державне регулювання, політика, промисловість, промислова політика, інновації, кластери.

Підвищення конкурентоспроможності вітчизняної промисловості, вдосконалення техніки і технологій, підготовка кваліфікованих робітничих кадрів, здатних грамотно і ефективно використовувати нову техніку, технології, методи організації виробництва, є стратегічним завданням промислової політики.

Глобальна економічна криза, що загострила низку економічних проблем, вивела на перший план питання, пов'язані з розробкою і реалізацією державної промислової політики. Для утвердження України як високотехнологічної держави є вкрай важливим створення вітчизняного конкурентоспроможного промислового комплексу, здатного з урахуванням процесів інтеграції у світовий економічний простір розподілу праці та умов глобалізації, розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку.

Формування сучасної промислової політики сприятиме переходу економіки країни на інноваційний шлях розвитку, забезпечення темпів економічного зростання, підвищення продуктивності праці і якості життя населення.

На сьогодні перед дослідниками промислового сектору країни чітко поставлено завдання з пошуку стратегій розвитку, способів підвищення темпів зростання, напрямків технологічного переозброєння. Важливим складником вирішення поставлених завдань повинна стати ефективна промислова політика, а також наявність системи узгодження промислового і економічного розвитку. В умовах, що склалися, пріоритетним напрямом є підвищення ролі промислового сектору в розвитку інших секторів економіки і активізація технологічного розвитку господарюючих суб'єктів.



Теоретичні та практичні аспекти розвитку та вдосконалення промислової політики представлені в роботах вітчизняних і зарубіжних авторів, таких як: П. Вельфенс, І. М. Гольдштейн, Ю. фон Зоден, О. І. Амоша, В. М. Геєць, Ю. В. Кіндзерський, Л. І. Федулова, А. А. Чухно та інші. Розробці питань державного регулювання промисловості і промислової політики, різних аспектів її реалізації присвячені праці таких зарубіжних та українських вчених, як: В. Вітт, Р. С. Грінберг, В. В. Ивантер, В. П. Александрової, Є. І. Бойка, М. С. Герасимчука, М. І. Долішнього, І. Р. Михасюка, М. Г. Чумаченка тощо. Але поряд з тим вимагають свого дослідження і вирішення питання визначення концептуальних засад державного регулювання промисловості на основі сучасної промислової політики в контексті європейської інтеграції України.

Метою статті є обґрунтування теоретико-концептуальних засад державного регулювання промисловості в контексті нової промислової політики.

Відповідно до мети вирішуються *завдання*:

- розкрити сутність та зміст понять «промислова політика» та «державне регулювання промисловості»;
- систематизувати нові умови реалізації ефективного державного регулювання промисловості на основі державної промислової політики;
- навести основні характеристики державного регулювання промисловості на основі традиційної і нової промислової політики.

Першим пріоритетом сучасної економічної політики, необхідної для реалізації базових пріоритетів політики держави, є державне регулювання промисловості.

Найчастіше поняття промислової політики ототожнюють з державним регулюванням промисловості. Однак ці два поняття не збігаються, а скоріше перетинаються один з одним. Так, з одного боку промислова політика охоплює швидше стратегічний рівень, а з іншого — державне регулювання економіки найчастіше значно виходить за рамки економічної політики держави, зачіпаючи інші схожі сфери регулювання. Існують відмінності в розумінні цих термінів.

Як правило, у визначенні вітчизняних авторів, промислова політика впливає на вже наявну промисловість (тобто роль її вторинна), тоді як зарубіжні автори надають промисловій політиці стратегічного значення; промислова політика має безпосередній вплив на структуру самої промисловості, на напрями розвитку її секторів і галузей — вона регулює і створює нові форми. Однак аналіз наукових праць зарубіжних дослідників показує, що, незважаючи на таку значну роль промислової політики, досліджується в основному державне регулювання промисловості.

У науковій літературі трапляються різні визначення промислової політики та державного регулювання промисловості (табл. 1).



Таблиця 1

**Зміст понять «промислова політика»
та «державне регулювання промисловості»**

Автор, джерело	Визначення промислової політики та державного регулювання промисловості
С. А. Афонцев [1, с. 145]	Під промисловою політикою прийнято розуміти «комплекс заходів державного регулювання економічних процесів на галузевому і корпоративному рівнях, спрямованих на стимулювання інноваційної активності, структурну перебудову економіки та економічне зростання».
Дж. Блэк [2]	Промислова політика (<i>industrial policy</i>) — це «державна політика, що впливає на окремі напрямки економічної діяльності в країні».
Otis L. Graham Jr. [3, р. 3–27]	Промислова політика — це стратегічна діяльність держави, метою якої є вплив на розвиток промисловості по секторах, а також формування «національного промислового портфоліо».
Н. Pack, К. Saggi [4]	Економічна політика в промисловій сфері — це «державна політика, яка спрямована на покращення бізнес-середовища або поліпшення структури економічної активності по секторах, технологіях і, як очікується, забезпечить за рахунок втручання кращі перспективи для економічного зростання і суспільного блага порівняно з відсутністю такого втручання».
А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович [5]	Державне регулювання промисловості — це «сукупність дій держави як інституту, що вживаються для здійснення впливу на діяльність господарюючих суб'єктів (підприємств, корпорацій, підприємців і т.ін.), а також на окремі аспекти цієї діяльності, що належить до придбання факторів виробництва, організації виробництва, розподілу і реалізації товарів, і послуг у всіх фазах життєвого циклу господарюючого суб'єкта та життєвого циклу його продукції».
С. V. Price [6]	Державне регулювання промисловості «в загальному вигляді — це сукупність державних заходів щодо сприяння або запобігання певних структурних зрушень».
R. B. Reich [7]	Державне регулювання промисловості — це комплекс економічних програм, що проводяться державою, в яких державний і приватний сектори координують свої дії в процесі розвитку і створення нових технологій і галузей.

Примітка: складено автором.

Однак існують альтернативні погляди, пов'язані, як правило, зі слабким розумінням теорії, коли автори намагаються змішати, по суті, різні класифікації і різні рівні впливу економічної політики (наприклад, змішується галузевий і функціонально-інструментальний підходи). Це призводить до плутанини і протиставлення промислової політики з іншими функціональними типами політик.

Когорта авторів стверджує, що державне регулювання промисловості й промислова політика, що лежить у його основі, нині не актуальні і в



класичному розумінні дискредитували себе («уряд завжди погано розпоряджаються грошима» [8], «в ринковій економіці промислова політика — абсурд»).

Ф. А. Костін та А. В. Соколов зазначають, що промислову політику та державне регулювання промисловості звинувачують у багатьох гріхах: вони «спотворюють ринкові сигнали і призводять до неефективних рішень на мікрорівні», «створюють можливість для лобювання і корупції», «припускають вибір державою «чемпіонів», що неминуче призводить ... до помилок і масштабних неефективних витрат» [9, с. 137].

Стверджується, що державне регулювання промисловості «не є явищем, пов'язаним з сучасністю», воно «дуже суперечливе, страждає від інформаційних проблем і, врешті-решт, призводить до спотворення конкуренції, обмеження торгівлі і втрати добробуту» [10, с. 71]. Інші автори (Ф. Хайек, Томас Ді Лоренцо, А. Ілларіонов) говорять про те, що державне втручання в ринковий механізм у принципі не може бути ефективним [11].

Складається враження, що всі біди в сучасній економіці виникають від державного регулювання промисловості і промислової політики, що лежить у його основі. Однак вищезазначені твердження, на нашу думку, є зовсім не коректні. Така критика часто стосується не стільки самої промислової політики, скільки методів її проведення в тій чи тій країні, під впливом державного апарату, який її формує та реалізує, а отже, промислова політика заперечується швидше з політичних міркувань.

Однак переважна більшість претензій пред'являється до класичної промислової політики, тоді як сьогодні набагато більш актуальною є нова промислова політика. У процесі формування масового виробництва і створення сучасної ринкової економіки державне регулювання промисловості зіграло визначальну роль. До певної міри можна стверджувати, що промисловість сформувала сучасну економіку і нині вона так само чинить значний вплив на розвиток глобальної економіки: спроба заперечення цього факту і призвела до глобальної економічної кризи 2008–2010 року.

Тому сьогодні актуальним є створення нових механізмів державного регулювання промисловості та виникнення концепції нової промислової політики і державного регулювання промисловості на її основі. Пропонуємо виділити п'ять нових умов реалізації ефективного державного регулювання промисловості на основі державної промислової політики:

1. *По-перше*, висока продуктивність праці, рентний дохід, а в низці країн — міжнародна допомога дозволяє все більшій кількості людей жити за рахунок соціальних допомог або займати непродуктивні робочі місця, субсидовані державою. Ці люди як виборців вимагають все більше соціальних благ, які бюджет не в змозі надати. Промислова політика та державне регулювання промисловості покликані врахувати інтереси не тільки інноваційної еліти, а й маси громадян, які стають безробітними або утриманцями держави.

2. *По-друге*, ТНК з їхньою складною і невідконтрольною ні акціонерам, ні наглядовим органам ієрархією перестають визначати промислову політику. Результати роботи фірм все більшою мірою залежать від



непідконтрольних їм факторів — глобалізації, публічної політики, громадських продуктивних сил.

3. *По-третє*, промислова політика у все більшій мірі визначається місцевою культурою, філософією економіки, довірою громадян до бізнесу, влади і один одному.

4. *По-четверте*, створення базових «правил гри» і конкурентних умов, сприяє реалізації підприємницької ініціативи та ринкового виявлення галузей-лідерів.

5. *По-п'яте*, підтримка інфраструктурних та інноваційних проєктів, які привносять в економіку значну віддачу, що стосується не тільки інвесторів, але і стейкхолдерів, у тому числі за рахунок інновацій, вдосконалення інформаційної та транспортної інфраструктури, зростання загального економічного потенціалу країни або регіону і підвищення їхньої привабливості для інвесторів.

На практиці ситуація дещо складніша і державне регулювання промисловості на основі нової промислової політики має низку істотних відмінностей від державного регулювання промисловості на основі традиційної промислової політики. Спробуємо розглянути, чому ж вони розрізняються (табл. 2).

Таблиця 2

**Характеристика державного регулювання промисловості
на основі традиційної і нової промислової політики**

Державне регулювання промисловості на основі традиційної (вертикальної) політики	Державне регулювання промисловості на основі нової (горизонтальної) політики
Класичні (бінарні) правила гри (з фокусом на жорсткий вплив)	Створення нових базових «правил гри» з фокусом на непрямий вплив
Пріоритети на рівні галузі (в т.ч. і виділення «пріоритетних галузей»), цільові бюджетні програми з галузевою специфікою	Пріоритети на рівні технологій і кластерів («галузей-лідерів»), цільові програми, спрямовані на зростання ефективності національних компаній
Класичний розподіл секторів і галузей	Високотехнологічні галузі, разом з фокусом на т.зв. нові індустрії і креативним сектором економіки, що створюють необхідне середовище
Виробництво	Послуги, невідчутні активи й виробництво
Пріоритет економічної мети і державних економічних інтересів	Конкурентоспроможність з великим впливом екології та спрямованістю на соціальний результат (в т.ч. і створення нових робочих місць)
Імпортозаміщення та протекціонізм	Експорт і новий попит
Спрямованість на великий бізнес і ТНК	Спрямованість на створення нових підприємств, малий і середній бізнес
Держсектор, державні інститути розвитку	Приватний сектор, іноземні інвестори
Інтегровані структури (в тому числі й холдингового типу)	Науково-технологічні мережі та кластери, аутсорсинг



Державне регулювання промисловості на основі традиційної (вертикальної) політики	Державне регулювання промисловості на основі нової (горизонтальної) політики
Перерозподіл ренти	Майбутні зміни в розподілі ренти
Інвестиції, пряме і непряме державне субсидування	Інновації, інвестиції з боку бізнесу, «відкрита» економіка

Примітка: складено за джерелами [1; 12].

Таким чином, державне регулювання промисловості на основі нової промислової політики, фактично може бути визначено як політика підтримки конкурентоспроможності — на відміну від державного регулювання промисловості на основі традиційної промислової політики, яке було спрямовано, в першу чергу, на реалізацію державних проєктів і підтримку ринкових позицій (а значить — і доходів) конкретних компаній «пріоритетних» секторів.

У класичному розумінні державне регулювання промисловості на основі нової промислової політики активно впроваджувалося в промислово розвинених країнах. Так, наприклад, у Євросоюзі пріоритетними напрямками регулювання є:

- підвищення конкурентоспроможності за рахунок виходу на нові ринки і ринкові ніші;
- посилення інноваційної активності, розвиток наукомістких бізнесів;
- прискорення процесу реструктуризації компаній і галузей;
- удосконалення інституційного та законодавчого середовища;
- захист прав інтелектуальної та промисловості власності;
- підвищення якості та кваліфікації робочої сили [13].

Таким чином, державне регулювання промисловості на основі нової промислової політики повинно відповідати таким критеріям:

1. Державне регулювання і промислова політика, що лежить у його основі, повинні ґрунтуватися на ключових факторах успіху країни, що формують їхню конкурентоспроможність.

2. Державне регулювання промисловості повинно здійснюватися, перш за все, в тих сферах, у яких найбільшою мірою зацікавлена держава. За відсутності явних державних інтересів, державне регулювання (на базі активної промислової політики) у цій сфері проводити вкрай важко через наявні державні пріоритети і фінансування за залишковим принципом.

3. Державне регулювання промисловості повинно бути спрямоване не стільки на фінансування, скільки на створення інвестиційного клімату і підтримку основоположних проєктів (в тому числі і в рамках державно-приватного партнерства). Тим більше, що така політика дозволяє активно розвивати конкуренцію і реалізовувати більшу кількість перспективних напрямів.

4. Державне регулювання промисловості не повинно ґрунтуватися тільки на безстрокових стимулах («політика батого і пряника»). Як показує практика використання тільки стимулів, причому необмежених у часі, призводить до зростання цін, втрати конкурентоспроможності й виникнення великої кількості неефективних проєктів.



5. Державне регулювання промисловості і промислова політика, що лежить в його основі, повинні бути комплексними і зваженими, тобто повинні орієнтуватися на прагматичний підхід, заснований на зіставленні вигод і витрат від надання державної допомоги в тому чи тому секторі.

Список використаних джерел

1. *Афонцев С. А.* Политические рынки и экономическая политика. Москва : КомКнига, 2010. 384 с.
2. Промышленная политика. *Экономика. Толковый словарь* / общ. ред. И. М. Осадчая. Москва : Инфра-М, Весь Мир, 2000. *Академик*. URL : <https://bit.ly/3zEv0e6>.
3. *Graham Otis L., Jr.* Losing Time: The Industrial Policy Debate. Harvard University Press, Cambridge, 1992. 384 p. ISBN: 0-674-53919-2. <https://doi.org/10.1177/027046769301300452>.
4. *Pack H., Saggi K.* Is there a case for industrial policy? A critical survey. World Bank Research Observer. 2006. № 21 (2). Pp. 267–297. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkl001>.
5. Національна економіка / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання, 2011. 463 с.
6. *Price C. V.* Industrial Policies in the European Community / World Economic Issues Series (Vol. 4). MacMillan for the Trade Policy Research Centre, 1981. 141 p.
7. *Reich R. B.* The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism. 1st ed. Knopf Publisher, 1991. 331 p.
8. *Дашковський І.* Кому легше жити без государства (05.03.2012). *РБК daily*. URL : <https://bit.ly/3l5GymA>.
9. *Костин Ф. А., Соколов А. В.* Промышленная политика как форма государственного регулирования. *Экономические науки*. 2011. № 3 (76). С. 136–139. URL : <https://bit.ly/3f56smy>.
10. *Леонтьев А. Н., Леонтьева Е. Ю.* Промышленная политика: определение понятия. *Russian Journal of Education and Psychology*. 2011. № 4. *КиберЛенинка*. URL : <https://bit.ly/3iVjF2A>.
11. *Толкачов С. А.* Промислова політика і «мейнстрім»: причини несумісності. *Економіст*. 2014. № 4. С. 73–74.
12. *Бляхман Л. С.* Промислова політика — основа переходу до нової моделі економічного зростання. *Проблеми сучасної економіки*. 2013. № 1. С. 7–18.
13. A new Industrial Policy: Making the EU a more attractive place for industry, (MEMO/05/352, Brussels, 5 October 2005). *European Commission*. URL : <https://bit.ly/3jd6kD9>.

Надійшла до редакції 25.02.2021

Eduard SHCHERANSKIY

Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

Conceptual Principles of State Regulation of Industry on the Basis of New Industrial Policy

It is proved that for effective state regulation of industry it is necessary to pursue a clear, high-quality and purposeful state industrial policy. To do this, we should use the full range of available mechanisms and tools. In the course of the research it was established that industrial policy means a set of measures of state regulation of economic



processes at the sectoral and corporate levels, aimed at stimulating innovation activity, structural adjustment of the economy and economic growth. The necessity of pursuing the new industrial policy, which can be defined as a policy of maintaining competitiveness, is substantiated. It is determined that the process of state regulation of industry is a set of actions of the state as an institution used to influence the activities of economic entities (enterprises, corporations, entrepreneurs, etc.), as well as certain aspects of this activity related to acquisition of factors of production, organization of production, distribution and sale of goods and services in all phases of the life cycle of the business entity and the life cycle of its products. State regulation based on industrial policy has both positive and critical statements, the essence of which depends on the subject under discussion, namely, policy as a set of state measures and policy as a means to achieve political goals. It is proposed to allocate a list of new conditions for the implementation of effective state regulation of industry on the basis of state industrial policy, which form the conceptual basis of the new industrial policy. The main (basic) characteristics of state regulation of industry on the basis of traditional and new industrial policy are given, where the scenarios of traditional (vertical) policy and new (horizontal) policy are based. Based on the analysis of the practice of state regulation of industry in the European Union, priority areas of regulation have been identified, namely: increasing competitiveness through the development of new markets; strengthening of innovative activity, development of knowledge-intensive businesses; accelerating the process of restructuring companies and industries; improving the institutional and legislative environment; protection of intellectual and property rights; improving the quality and skills of the workforce.

Keywords: government regulation, policy, industry, industrial policy, innovation, clusters.