

DOI: [10.32702/2307-2156-2018.11.26](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2018.11.26)

УДК 351

*О. О. Усаченко,
кандидат наук з державного управління,
докторант Інституту законодавства Верховної Ради України
ORCID: 0000-0002-5458-8976*

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЇ

*Oleksandr Usachenko
Candidate of Sciences in Public Administration,
Doctoral student of the Legislation Institute of The Verkhovna Rada of Ukraine*

WORLD EXPERIENCE OF STATE DEFENSE INDUSTRY POLICY IN COUNTRIES IN THE TRANSFORMATION PERIOD

Зазначено, що світовий досвід промислової політики в країнах з трансформованою економікою показав, що вона здійснюється в двох напрямках: визначення та реалізація шляхів і заходів державного регулювання щодо конкретного сектора і розвиток свободи підприємництва відповідно до його інтересами з метою максимізації ефективності виробництва. Визначено, що в умовах кризи, коли актуальними є виживання, стабілізація при крайньої обмеженості інвестиційних ресурсів для розвитку, для масштабних інновацій, справедливий суто економічний підхід до вибору пріоритетів держпідтримки з урахуванням умов становлення ринкового господарства. Перший і основний критерій виділення пріоритетний напрям державної підтримки - наявність і надійне перспективне зростання платоспроможного попиту на певні види продукції і послуг. Це означає, що при проведенні промислової політики тільки той гідний держпідтримки, в кого зацікавлений платоспроможний покупець. Якщо такий попит ще малий, держава повинна не стільки відразу вкладати у виробництво, скільки посприяти розширенню попиту. Для цього існує широкий набір засобів і прийомів; розширення держзамовлень, зниження податкового навантаження на підприємство, пільгове кредитування, страхування інвестиційних ризиків, розвиток лізингу, підвищення мінімальних розмірів оплати праці та соціальних виплат, субсидування державою деяких видів діяльності (наприклад, фундаментальної науки).

Запропоновано методи макроекономічного регулювання спрямовувати на реформування необхідного для розвитку реального виробництва загальноекономічного середовища: перш за все на забезпечення фінансової стабілізації, подолання дефіциту держбюджету і придушення в основу інфляції, на досягнення позитивного платіжного балансу, на стійкий або принаймні передбачувано змінюється курс національної валюти. Все це - макроекономічний фундамент, без якого неможливо розгорнути дієву промислову політику. Зазначено, що оборонно-промислова політика за схемою розробки та реалізації схожа на великий інвестиційний проект: визначення мети, оцінка альтернативних способів її реалізації з точки зору наявних ресурсів і ефективності, розробка конкретних механізмів використання ресурсів для реалізації. Ресурси, які знаходяться в розпорядженні держави, можна умовно розбити на податково-тарифні, грошово-кредитні, інфраструктурні та адміністративно-політичні (організаційні).

It is noted that the global experience of industrial policy in the countries with the transformed economy has shown that it is carried out in two directions: defining and implementing ways and measures of state regulation in a specific sector and development of freedom of enterprise in accordance with its interests in order to maximize production efficiency. It is determined that in times of crisis, when survival is urgent, stabilization with extreme limited investment resources for development, for large-scale innovations, is a fair purely economic approach to the choice of state support priorities, taking into account the conditions of market economy formation. The first and main criterion for allocation of priority direction of state support is the presence and reliable prospective growth of effective demand for certain types of products and services. This means that when pursuing an industrial policy, it is only the worthy government support who is interested in a solvent buyer. If such demand is still low, the state should not so much invest in production at once, but rather contribute to the expansion of demand. There is a wide range of tools and techniques for this; expansion of government orders, reduction of the tax burden on the enterprise, preferential lending, insurance of investment risks, development of leasing, raising of minimum wages and social payments, subsidizing by the state of certain activities (for example, basic science). The methods of macroeconomic regulation are proposed to aim at reforming the necessary for the development of real production of the general economic environment: first of all to ensure financial stabilization, overcoming the state budget deficit and suppressing the basis of inflation, to achieve a positive balance of payments, to a stable or at least foreseeable currency exchange rate. All this is a macroeconomic foundation without which it is impossible to develop an effective industrial policy. It is stated that the defense industrial policy under the scheme of development and implementation is similar to a large investment project: determination of the purpose, evaluation of alternative ways of its realization in terms of available resources and efficiency, development of concrete mechanisms of using resources for realization. Resources available to the state can be conditionally divided into tax, monetary, infrastructure and administrative-political (organizational).

Ключові слова: оборонно-промислова політика; державне регулювання; державна підтримка; державне замовлення; масштабні інновації; платоспроможний попит.

Keywords: defense industrial policy; state regulation; state support; state order; large-scale innovations; solvent demand.

Вступ.

Світовий досвід промислової політики в країнах з трансформованою економікою показав, що вона здійснюється в двох напрямках: визначення та реалізація шляхів і заходів державного регулювання щодо конкретного сектора і розвиток свободи підприємництва відповідно до його інтересами з метою максимізації ефективності виробництва. Синтез цих напрямків - важлива умова дієвості промислової політики в період ринкової трансформації економіки.

Практика виробила два основних типи державної оборонної промисловості - загальносистемний і селективний [10].

Загальносистемна оборонно-промислова політика є переважно макроекономічної. Вона спрямована на створення спільних інституційних та економічних умов, максимально сприяють промислового розвитку і діє як би по горизонталі. Її заходи не мають будь-якого виборчого призначення (чіткої націленості на галузь, регіон), а поширюють свій вплив більш-менш рівномірно на всі суб'єкти ринку, формуючи економічну та інституційну, організаційну та правову середу їх активності. Загальносистемна промислова політика включає заходи державного впливу на економічне життя - податковий, фінансовий, валютний, митний режими, трудове законодавство, технічні та екологічні стандарти іта тощо.

Селективна оборонна промислова політика має переважно мікроекономічний характер. Вона спрямована на певні групи об'єктів ринку (підприємства, галузі, регіони, певні вид діяльності - підготовка кадрів, вдосконалення інформаційного і науково-дослідного потенціалу тощо). Її розвиток поширюється як би по вертикалі (з центру по східцях економічній ієрархії аж до первинної ланки виробництво-підприємства).

У такого роду політиці чіткіше і різко проявляється регулююча і управлінська діяльність держави.

Селективний підхід у підтримці обраних блоків індустрії застосовується насамперед в умовах виходу з кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Провідними вченими Смірновим В.О., Кравцем І.А., Тарасовим В.М., Авчинниковим С.О., Бурлюком В.А., Городовим К.В., Корховим В.О., Левандовським А.К., Опенько П.В., Шевчуком Ю.В., Юфа Є.А. та ін.

досліджуються питання систематизованих основ сутності воєнно-технічної політики держави, розвитку її оборонної промислової складової, але дана проблематика потребує доопрацювання. У попередніх статтях були надані пропозиції щодо організаційної структури системи державного управління військово-технічною політикою України та запропоновані шляхи удосконалення оборонно-промислової політики в інтересах забезпечення національної безпеки держави.

Постановка задачі.

У даній статті автор ставить за ціль провести аналіз розвитку оборонно-промислового комплексу провідних країн світу з метою використання їх досвіду та впровадження нових управлінських рішень у національну оборонну промисловість.

Результат.

В умовах кризи, коли актуальними є виживання, стабілізація при крайньої обмеженості інвестиційних ресурсів для розвитку, для масштабних інновацій, справедливий суто економічний підхід до вибору пріоритетів держпідтримки з урахуванням умов становлення ринкового господарства [3].

Перший і основний критерій виділення пріоритетний напрям державної підтримки - наявність і надійне перспективне зростання платоспроможного попиту на певні види продукції і послуг. Це означає, що при проведенні промислової політики тільки той гідний держпідтримки, в кого зацікавлений платоспроможний покупець. Якщо такий попит ще малий, держава повинна не стільки відразу вкладати у виробництво, скільки посприяти розширенню попиту. Для цього існує широкий набір засобів і прийомів; розширення держзамовлень, зниження податкового навантаження на підприємство, пільгове кредитування, страхування інвестиційних ризиків, розвиток лізингу, підвищення мінімальних розмірів оплати праці та соціальних виплат, субсидування державою деяких видів діяльності (наприклад, фундаментальної науки) та ін.

Забезпечення сукупного платоспроможного попиту на внутрішньому ринку - центральний пункт політики оборонної промисловості [8].

Другий критерій - наявність конкретних переваг того чи іншого виду виробництва.

На жаль, в даний час базові конкурентні переваги української оборонної промисловості - це переваги низького порядку (дешевизна вихідної сировини, енергія, відносно низька заробітна плата, обмежені витрати екологічного характеру). В процесі розвитку індустрії слід завойовувати переваги високого порядку (кваліфікація фахівців, рівень менеджменту, унікальність продукції і застосовуваних технологій). Зовнішній економічний ознака наявності конкурентних переваг - відносно низька частка імпорту у внутрішньому споживанні певної продукції.

Третя ознака - достатня рентабельність обраного об'єкта державної підтримки, яка забезпечує самофінансування його розширеного відтворення і поліпшення якісних параметрів виробничої бази, застосовуваних технологій і самого кінцевого продукту.

Четвертий критерій - більш значний вплив розвитку обирається виду виробництва на все народне господарство.

Бажано, щоб підтримуваний сектор індустрії забезпечував зростаючий попит на продукцію і послуги пов'язаних галузей-постачальників (сировини, матеріалів, комплектуючих виробів, обладнання), на послуги будівельників, транспортників, науково-дослідних і конструкторських організацій.

П'ятий критерій - контрольний - мінімум (краще відсутність) інфляційних наслідків держпідтримки підприємств.

Активізація оборонно-промислової політики держави повинна супроводжуватися заходами антиінфляційного характеру.

Застосування зазначених критеріїв для вироблення промислової політики вимагає організації системи широких і достовірних аналізів і прогнозів.

Методи та інструментарій оборонно-промислової політики дуже різноманітні, апробовані практикою багатьох країн і в цьому сенсі становлять якийсь стандартний набір [5].

Методи макроекономічного регулювання спрямовані на реформування необхідного для розвитку реального виробництва загальноєкономічного середовища: перш за все на забезпечення фінансової стабілізації, подолання дефіциту держбюджету і придушення в основу інфляції, на досягнення позитивного платіжного балансу, на стійкий або принаймні передбачувано змінюється курс національної валюти. Все це - макроекономічний фундамент, без якого неможливо розгорнути дієву промислову політику.

Ресурсні (витратні) методи. Це найбільш дієві методи, як правило, прямого впливу на об'єкти індустріальної політики. Їх можна назвати забезпечують.

Конкретні види ресурсних методів вельми різноманітні. Перш за все, це система державних замовлень і держзакупівель; адресні субсидії, кредити, формування і використання фондів страхування ризиків (інвестиційних, експортних та ін.), податкові пільги [2]. Промислова політика включає фінансове забезпечення підготовки і перепідготовки кадрів, витрати на імміграцію трудових ресурсів, може включати державне забезпечення фундаментальних досліджень.

Держава може також взяти на себе повністю або частково витрати соціального характеру, що дозволяють подолати або пом'якшити наслідки реструктуризації промисловості.

Інституційні методи - це переважно засіб загальносистемного характеру, впливають не вибірково, а на всю економічну систему. У цей клас методів входять всякого роду адміністративні прийоми - квоти, ліцензії, стандарти, вимоги до якості товарів і послуг, санітарні норми, що забезпечують безпеку для людини, екологічні нормативи, комплекс питань господарського законодавства, системи ціноутворення та регулювання цін.

Інформаційні методи - забезпечення підприємств і відповідних держорганів систематизованими,

обробленими за допомогою науково-обґрунтованих методик даними про навколишнє їх економічної і політичної середовищі для підвищення обґрунтованість своїх рішень в області виробничої, інвестиційної, інноваційної, комерційної діяльності (аналізи економічної ситуації в країні, в галузях і регіонах, про прогнози, маркетингові дослідження, організація системи консалтингових послуг) [1].

Інструментарій оборонно-промислової політики включає в себе різноманітний набір механізмів впливу на структурні процеси в промисловості, до яких відносяться і макроекономічні інструменти, побічно зачіпають цей сектор господарства [9].

Перша група механізмів традиційно була домінантою державної промислової політики в більшості промислово розвинених країн. Це і селективна галузева підтримка певних виробництв через державний бюджет (дотації, кредити, цільові податкові пільги, галузеві інвестиційні програми), і сприяння малим і середнім підприємствам; фінансування і організація НДДКР; передача нових технологій промисловим підприємствам; фонди промислового розвитку; індикативне планування; стимулювання зон, які відстають у промисловому розвитку; механізм прискореної амортизації; сприяння промислового експорту; регулювання імпорту промислових товарів; патентне регулювання і стандартизація продукції промисловості [7].

Друга група механізмів по лінії впливу на макроекономічне середовище промисловості (їй віддавалася перевага в таких країнах, як США) набуває останнім часом нове значення і все більшу важливість як засіб формування сприятливого національної та регіональної середовища для підвищення конкурентоспроможності промислових підприємств в умовах глобалізації та лібералізації ринків. Сюди можна віднести, зокрема, фінансово-кредитну, валютну, інфраструктурну (транспортні, інформаційні мережі), освітню політику і інші форми впливу держави на економіку.

Оборонно-промислова політика за схемою розробки та реалізації схожа на великий інвестиційний проект: визначення мети, оцінка альтернативних способів її реалізації з точки зору наявних ресурсів і ефективності, розробка конкретних механізмів використання ресурсів для реалізації. Ресурси, які знаходяться в розпорядженні держави, можна умовно розбити на податково-тарифні, грошово-кредитні, інфраструктурні та адміністративно-політичні (організаційні).

Податково-тарифні: пільгові режими податків, амортизаційна, митна і тарифна політика, тобто заходи, які, хоча і Нетреба безпосередніх витрат, так чи інакше зменшують в короткостроковий період доходи держави. До цієї ж групи належить реструктуризація заборгованості. Ці заходи дозволяють пріоритетним секторам скорочувати витрати і підвищувати свою цінову конкурентоспроможність, накопичувати власні кошти для розвитку і розширення, залучати сторонні кошти (інвестиції).

Грошово-кредитні: пряме кредитування державою деяких видів діяльності за пільговими ставками, субсидування процентних ставок за комерційними кредитами, державні кредитні гарантії, державна підтримка лізингу, прямі державні інвестиції та інші заходи, прямо вимагають значних витрат з бюджету або інших державних джерел [4].

Інфраструктурні: державні витрати не в пріоритетному секторі безпосередньо, але в суміжних областях, що дозволяє бізнесу економити власні ресурси. Прикладами таких заходів можуть служити підготовка кадрів за державний рахунок за певними спеціальностями, проведення НДДКР і передача результатів в приватний сектор на пільгових умовах, вкладення в створення виробничо-технологічної інфраструктури (транспортної, комунікаційної).

Адміністративно-політичні: найбільш різноманітні. Перш за все, це заходи по зняттю (або, навпаки, введення) адміністративних і регуляційних бар'єрів входу на ринок і виходу з нього (реєстрація, ліцензування, стандартизація), антимонопольне законодавство, бар'єри для злиття і поглинань та тощо, а також організаційно - політична підтримка інтересів експортерів на ринках інших країн. Дуже важливою для цього типу інструментів є функція «посередника» між різними галузевими асоціаціями та за погодженням інтересів різних секторів. Вже згадана група зовні виглядає найбільш «дешевою» і простий. Однак багато хто з цих інструментів небезпечні. По-перше, складно оцінити витрати і результати від застосування тих чи інших новацій. По-друге, стабільність нормативно-правових умов - одна з необхідних умов розвитку, і зміни тут не можуть бути перманентними.

Світовий досвід минулого століття дає численні приклади як мінімум трьох типів промислової політики: експортно орієнтованої (створення умов для зростання експорту певних видів продукції), внутрішньо орієнтованої (захист внутрішнього ринку і забезпечення економічної самодостатності), і нарешті, третій, менш поширений і не настільки явно виражений, - стратегічної промислової політики, спрямованої на обмеження використання власних природних і невідтворюваних ресурсів (ліс, екологія та тощо) [6, с.134].

Висновки.

Виробити промислової політику - це значить визначити пріоритети, об'єкти впливу і регулювання, процедури моніторингу та коригування. Завдання та інструментарій промислової політики повинні бути диференційовані відповідно до етапів ринкової трансформації реального сектору економіки - криза, стабілізація і пост стабілізаційне відновлення, економічне зростання і активна структурна перебудова (формування організаційно-господарських структур, максимально сприятливих для вирішення індустріальних завдань - концернів, холдингів, фінансово промисловий груп та ін.).

Таким чином, формування промислової (як і всієї економічної) політики належить проводити з урахуванням умов кризи, що продовжується з елементами стабілізації при досить обмежених інвестиційних ресурсах і незавершеності процесів становлення інфраструктури ринку.

Найбільш цілісне уявлення про комплекс проблем, пов'язаних з політикою оборонної промисловості, і шляхів їх вирішення підготовлено Радянським Союзом промисловців і підприємців. Запропонована концепція політики оборонної промисловості унікальна вже своєї споконвічної основою. Коротко її можна висловити лише кількома словами: єдине, що потрібно від держави, так це визначення зводу правил, якими повинні строго керуватися і держава в особі його різних державних і регіональних відомств і організацій, і бізнес-співтовариство. Далі необхідно лише

дотримуватися цих правил з дотриманням інтересів всіх суб'єктів господарської діяльності. Держава, бізнес, наукові та громадські організації та інститути є рівноправними учасниками конкурентного середовища [38].

Пропонований звіт правил покликаний регламентувати лише тільки ті сфери діяльності, в яких виникають перешкоди не можуть бути подолані механізмами саморегулювання ринку. Таким чином, сутністю політики є забезпечення інноваційного шляху розвитку в умовах гарантованого вибору конкурентних рішень і при мінімальному втручанні держави в управління реальною економікою. Метою ж промислової політики є підвищення темпів економічного розвитку та конкурентоспроможності. Методи і механізми здійснення оборонно-промислової політики - традиційні. Це інноваційна, інвестиційна і структурна політика з метою «рамкової» регулювання сталого економічного зростання.

Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820с.
2. Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. № 2939-VI.
3. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами дежави” від 19.06.2003 № 975-IV // . – Відом. Верховної Ради України 2003 № 46 – Ст. 366.
4. Крупник А.С. Громадські ради: зайвий тягар чи опора владі? // Режим доступу. – http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf.
5. Наказ МВС України № 1243 від 27.12.2005//Про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини. (скасано наказом МВС України № 607 від 30.11.2010)
6. Організаційно-правові засади роботи громадських рад з питань забезпечення прав людини в діяльності ОВС України. Науково-практичний посібник. – Левченко К.Б., Мартиненко О.А., Белоусов Ю.Л. та інші. - Харків, “Права людини”, 2007. - 264 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”(Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ N 1109 (1109-2011-н) від 20.10.2011).
8. Положення про уповноважених за напрямками роботи Громадської Ради при МВС України з питань забезпечення прав людини.
9. Указ Президента України від 08.06.2012 року № 389/2012 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” [Електронний ресурс] -Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>
10. Указ Президента України № 775/2010 “Про внесення змін до деяких указів Президента України” від 16.07.2010 р.

References.

1. Kovbasiuk, Y.V. Troshchinsky, V.P. and Surmin, J.P. (2010), Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of the government], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine “On access to public information”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (Accessed 25 Oct 2018).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The law of Ukraine “On democratic civilian control over the Military organization and law enforcement agencies of the state”, Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy , vol. 46.
4. Krupnik, A.S. (2008), “Community Councils: unnecessary burden or reliance power?”, available at: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf (Accessed 25 Oct 2018).
5. Ministry of Interior of Ukraine (2005), Order “About the Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on Human Rights”, available at: <http://umdpl.info/police-experts.info/orders/nakaz-mvs-ukrajiny-vid-27-12-2005-1243-pro-hromadsku-radu-pry-ministerstvi-vnutrishnih-sprav-ukrajiny-z-pytan-zabezpechennya-prav-lyudyny/> (Accessed 25 Oct 2018).
6. Levchenko, K.B. Martinenko, A.A. and Belousov, Y.L. (2007), Orhanizatsijno-pravovi zasady roboty hromads'kykh rad z pytan' zabezpechennia prav liudyny v diial'nosti OVS Ukrainy [The organizational principles of community councils on human rights in the internal affairs of Ukraine], Human rights, Kharkiv, Ukraine.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), Resolution “About ensuring public participation in formation and implementation of state policy”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (Accessed 25 Oct 2018).
8. Ministry of Interior of Ukraine (2005), “Position about the representatives of the directions of the work of the Public Council under the Ministry of internal Affairs of Ukraine on human rights”, available at: <https://mvs.gov.ua/> (Accessed 25 Oct 2018).
9. President of Ukraine (2012), Decree “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of June 8, 2012 “On the new version of the National Security Strategy of Ukraine”, available at: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html> (Accessed 25 Oct 2018).
10. Decree of the President of Ukraine (2010), “On amendments to some decrees of the President of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775/2010> (Accessed 25 Oct 2018).

Стаття надійшла до редакції 20.11.2018 р.