

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ФОРМУВАНІ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто роль держави у формуванні промислової політики України; надано характеристику основним концептуально-методологічним підходам а також типам ПП (загальносистемний та селективний). Досліджено світовий досвід використаних моделей, інструментів та механізмів промислової політики. Наведено пріоритети промислової політики в середньостроковій перспективі.

In this paper the role of government in shaping industrial policy of Ukraine is researched, describes the main conceptual and methodological approaches and types of IP (wide and selective) is described. The world experience of using the models, tools and mechanisms of industrial policy are studied. An industrial policy priorities in the medium term are determined.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних економічних умовах роль і функції держави в рамках реалізації промислової політики є важливими науковими завданнями. Вирішення завдань реформування реального сектора неможливе без проведення виваженої державної промислової політики. Її значущість для країни очевидна: результати «радикальної економічної реформи» зробили цілком реальним погроз необоротної дезіндустріалізації України.

Вірне визначення місця і ролі державної промислової політики на сучасному етапі є однією з важливих умов прискорення економічного зростання і підвищення соціального добробуту Українського народу. При цьому роль самої держави в процесі реформування промислових підприємств, зводиться до здійснення комплексу заходів, здатних прискорити адаптацію виробництва до ринкового середовища. Визначаючи промислову політику, у цілому маємо на увазі систему цілеспрямованих погоджених заходів, реалізованих державою з метою підвищення конкурентноздатності товарів та послуг вітчизняних виробників на внутрішньому та зовнішньому ринках і подолання загроз економічної безпеки країни.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Існує досить значний за обсягом та спектром пласт сучасних досліджень про роль держави у формуванні промислової політики України. Не зменшуючи значущість внеску інших дослідників, можна відзначити праці О. Пустовойта, А. Никифорова, І. Макаренка, Ю. Кіндзерського, Ф. Костина, А. Соколова, Л. Пельтика, Т. Горячевої та інших учених, що торкалися проблем виваженої промислової політики на рівні держави.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідність розробки промислової політики для України пов'язана з притаманними ринковій економіці кризовими явищами, структурними зрушеннями, що відбуваються внаслідок переходу економічної системи від одного стану до іншого, диспропорціями між реальним сектором та фінансовою системою, порушеннями в системі ціноутворення, монополізація, обмеження конкуренції. Досить важливою і актуальною є проблема визначення місця, структури технології формування промислової політики при наявному в Україні потужному промисловому комплексі.

Постановка завдання. Мета статті – надати характеристику концептуально-методологічним підходам до розробки промислової політики; визначити інструменти та механізми промислової політики розвинутих країн, а також визначити пріоритети промислової політики в середньостроковій перспективі

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна – промислово розвинута країна, що має один із найбільш структурно розгалужених промислових комплексів. Промислово-виробничий потенціал України є одним із фундаментальних системоутворювальних елементів національної економічної системи і суспільства у цілому. На сьогодні близько 60% валового національного продукту України створюється в промисловості, де зайнято більше ніж 27% працездатного населення. Однією з базових галузей промисловості є машинобудування. У цій галузі України налічується близько 1500 підприємств та організацій, де працюють майже 1,6 млн. осіб [1, с.30–34]. Продукція українських машинобудівників, за винятком окремих видів товарів, є неконкурентоспроможною як на світовому, так і на внутрішньому ринках. Це обумовлено багатьма причинами. Одна з них – скорочення витрат на науково-конструкторські роботи.

На сьогодні не існує однозначної відповіді на питання про те, якою має бути роль держави у формуванні промислової політики в Україні і яка модель її реалізації. Як показав проведений аналіз, існують кілька концептуально-методологічних підходів до розробки промислової політики. Одні з них базуються на теоретичних основах і практичній сутності ліберально – монетариської моделі ринкового реформування, що реалізовувалася протягом деяких років в Україні: 1992–1993 рр. – у найбільш жорсткому й одіозному її вигляді (у варіанті «шокової терапії»); у 1994–1996 рр. – у відносно більш помірному, «градуалістичному» прояві (пов'язаному з поступовим рухом до втілення ліберальних цілей іцінностей з одночасним скороченням після «ваучерного» етапу приватизації кола й інтенсивності інших реформаційних заходів); у 1997–1998 рр. – з наголосом на застосування монетариських методів заради збереження досягнутої до цього часу досить тендітної і відносної депресивної стабілізації.

Ліберально-монетариська модель виходить із того, що формування ринку це спонтанний процес: варто лібералізувати економіку й відносини її суб'єктів почнуть ефективно саморегулюватися під дією «невидимої руки ринку». Тому наголос робиться на дерегулювання, акцентується зняття властивих одержавлених (централізовано керованих і планово-розподільних) економіці обмежень на залучення ринкових механізмів. Впроваджується лінія на максимальну відкритість економіки щодо світового ринку, враховуючи мінімізацію перешкод експансії імпортерів. Відносини в економіці будуються за принципом природного добору, заперечуючи регулюючу роль держави, принаймні, на період досягнення фінансової стабільності й придушення забудь-яку ціну інфляції. Методи такого придушення полягають у жорсткому обмеженні грошової пропозиції, суть якого, на погляд автора, саме в гнобленні реального сектора.

Тезис «відсутність державної промислової політики є краща економічна політика» є принциповою позицією авторів лібералістичних реформ. Проте історія розвитку ринкової економіки засвідчила, що ліберально-монетариська модель (її конкретна варіація насаджувана МВФ), є неадекватною до вітчизняних умов: повний її крах ознаменувався фінансовою кризою [2, с.61].

У переважній більшості вітчизняні економісти (теоретики і практики) дотримуються іншого підходу до економічного реформування, у т.ч. й до оцінки значення в цьому процесі промислової політики. Суть цього підходу – вопорі на державне регулювання з використанням не лише ринкових методів, але і, насамперед, методів прямої державної підтримки, прямого перерозподілу ресурсів та їхньої концентрації на пріоритетних напрямках розвитку реального сектора економіки.

Практика виробила два основних типи державної промислової політики – загальносистемний і селективний. Суть загальносистемної промислової політики полягає у створенні загальних умов, що сприяють розвитку індустрії, і яка діє нібито по горизонталі. Її міри не мають якого-небудь виборчого призначення (чіткої спрямованості на галузь, корпорацію, регіон), а більш-менш рівномірно впливають на всіх суб'єктів ринку, формуючи економічне й інституціональне, організаційне і правове середовище їх активності. Вона є переважно макроекономічною. Такого роду політика має ліберальний

характер, тому що її обов'язковий вектор – забезпечення хоча б формальної рівності зовнішніх умов (економічних і правових) для всіх ринкових суб'єктів. У зв'язку із цим істотна її опора на міри фінансової стабілізації перетворення відносин власності. Разом із тим загальносистемна промислова політика має характер диригування: на її основі держава в певному сенсі формує господарський порядок, що задає для зазначених суб'єктів певні припустимі й загальноприйняті рамки діяльності й нібито із ззовні нав'язує їм правила господарської поведінки. Вона неодмінно містить у собі заходи державного впливу на економічне життя; податковий, грошовий, валютний і митний режими, трудове законодавство, технічні й екологічні стандарти тощо.

На відміну від загальносистемної, селективна промислова політика виступає як спрямований вплив на визначені групи суб'єктів ринку (підприємства, окремі види виробництва або цілі галузі, регіони). Її дія спрямована по вертикалі: здійснюючи регулюючий вплив з центра по щаблях народно господарської ієрархії аж до первинної ланки виробництва (підприємства), вона у цьому змісті має переважно мікроекономічний характер.

У подібного роду політиці більш чітко виявляються регулююча й управлінська діяльність держави, його інтервенціонізм по відношенню до реального сектора.

Активна системна й ефективна селективна промислова політика передбачає наявність певних обов'язкових економічних і організаційних умов. Селективний підхід у підтримці обраних блоків індустрії застосовується, насамперед, в умовах виходу економіки з кризи, коли починає відновлюватися нормальний процес розширеного суспільного відтворення і з'являються перші можливості реального нагромадження [3, с.129].

Сьогодні у світовій практиці відомо безліч різноманітних методів промислової політики. Вони апробовані практикою багатьох країн, і утворюють певний стандартний набір.

У країнах Заходу постійно вдосконалюються моделі, інструменти та механізми промислової політики. Здавалося б, можна безболісно імплантувати в Україні ту модель, яка зараз актуальна в розвинутих країнах, і швидко їх наздогнати. Проте не має відповіді на питання, наскільки така імплантація буде ефективною, чи приживеться сучасна західна модель на українському ґрунті, чи вдасться з її допомогою подолати труднощі. Звісно промислово розвинуті країни віддають ролі держави активне місце. Зростаюча роль державної промислової політики в зарубіжних країнах обумовлена низкою причин, найбільш істотною серед яких є різке загострення конкуренції на світових ринках. У 90–х рр. ХХ ст. нові індустріальні країни – Республіка Корея, Гонконг, Тайвань, Сінгапур, Бразилія, Іспанія, Мексика захопили лідерство в багатьох галузях економіки завдяки тому, що сформували високоефективну і гнучку структуру промисловості з орієнтацією на виробництво новітньої наукоємної продукції. Боротьба за лідерство на світових ринках обумовила підвищену увагу сектору державного управління і вчених до державної промислової політики. В її основу закладалися такі вихідні методологічні та концептуальні принципи:

- перелив капіталу в галузі, які мають потенціальні можливості у найближчій перспективі досягти високої конкурентоспроможності й швидко вийти на світові ринки;
- надання допомоги галузям, які зазнають труднощів;
- прискорення розвитку провідних галузей, що спроможні надати нові імпульси технічному і технологічному прогресу;
- створення державного банку промислового розвитку, який має фінансувати підприємства, корпорації й окремі галузі з підвищеним ступенем ризику.
- Світовий досвід свідчить, що промислова політика набуває ефективності за умов раціонального визначення мети (стратегічних пріоритетів) та інструментів для її досягнення (табл. 1).

Основні принципи промислової політики в розвинутих країнах [4]

Країни	Мета	Інститути	Інструменти
Франція	Інтеграція національної промисловості в ринкове середовище ЄС	Міністерство промисловості, поштита зв'язку, Міністерство економіки, фінансів та бюджету	Міністерство промисловості, пошти та зв'язку, Міністерство економіки, фінансів та бюджету
Німеччина	Підвищення конкурентоспроможності в цілому, особливо наукоємного сектору. Денаціоналізація інфраструктурних галузей економіки.	Міністерство економіки, Міністерство фінансів	Податкова та бюджетна політика для впливу на регіональну інвестиційну складову. Стимулювання інвестицій в наукоємний сектор. Підтримка стратегічно важливих галузей (вугільної).
Великобританія	Підтримка конкурентоспроможності промисловості. Захист внутрішнього ринку.	Територіальні департаменти з питань промисловості	Макроекономічне регулювання промисловості, підтримка наукоємного сектору.
США	Підтримка конкурентоспроможності промисловості, захист внутрішнього ринку, експансія на зовнішніх ринках	Держрегулювання нарівні окремих штатів, місцеві органи управління.	Переважне застосування непрямих інструментів: податкових, грошово-кредитних, бюджетних.

Кожна країна має свої специфічні особливості, що визначаються її економічним рівнем, виробничою і технологічною структурою, якістю інститутів, тобто перебуває на певній стадії економічного розвитку, і тому не можна винайти універсальні рецепти промислової політики, однаковою мірою застосовні до всіх країн. Так само можна вважати, що кожна стадія розвитку зумовлює притаманний лише даній країні рівень селективності в проведенні нею промислової політики. У зв'язку із цим ми підтримуємо позицію академіка РАН В. Полтеровича, який, пропонуючи враховувати стадії розвитку країни у виробленні нею власної промислової політики, підкреслює, що на процес переходу до наступної стадії «... суттєво впливає вибір економічної політики та стратегії інституційних перетворень. Невірний вибір може на десятиліття і навіть на століття загальмувати економічне зростання» [5, с.89].

У промисловій політиці України доцільно робити наголос не лише на подолання спаду суспільного виробництва, але й, що ще більш складно, здійснення глибокої перебудови його структури й відновлення єдності відтворювального процесу.

Розгортання активної промислової політики істотно ускладнено фінансовим становищем держави і підприємств. Державний бюджет за останні роки припинив бути знаряддям інвестиційної політики. Труднощі у здійсненні ефективної промислової політики виникають також через те, що за 10 років радикальних економічних реформ повноцінно

невирішена жодна значуща проблема інституціональної реформи. Не довершене перетворення відносин власності, а підприємства, що формально одержали новий економічний статус, у своїй переважній більшості слабо відповідають вимогам ринкових відносин.

Дестабілізуюче діє на відтворювальні процеси податкова система, в якій постійно відбуваються зміни, але не вирішуються ключові питання розподілу функцій між рівнями управління (державним, регіональним і муніципальним). Переважно декларативною залишається турбота держави про малий бізнес, його підтримка реально відчутна лише в декількох регіонах України.

Державну і регіональну промислову (як і в цілому економічну) політику, доцільно формувати з урахуванням умов досить обмежених інвестиційних ресурсів і незавершеності становлення інфраструктури ринку. При цьому вкрай важливо зміцнити ринкові інститути і спрямувати їх активність щодо реального сектора економіки. Одночасно, при вдосконаленні правових і господарських умов залучення зарубіжних інвестицій варто було б зробити наголос на стимулювання прямих виробничих вкладень. На шляху поживлення промисловості, що досягається при обмеженості інвестиційних ресурсів, переважно безвитратними або мало витратними методами (такими, як підвищення рівня менеджменту та якості роботи інститутів ринку, протекціонізм, що стимулює експорт, валютна політика), а частково і ресурсними методами (за допомогою критично необхідних бюджетних субсидій, відповідно до забезпечення національної безпеки, кредитної емісії, що спрямовується на поповнення оборотних коштів), можлива активізація промислової політики на базі поступового спрямування ресурсів на підтримку пріоритетних галузей і видів виробництв (включаючи високотехнологічні і наукомісткі). Мова йде про поетапне доповнення переважно загальносистемної інформаційної й інституціональної політики політикою селективною.

Вибір об'єктивної спрямованості дій щодо стимулювання розвитку промисловості є першорядним завданням держави, що проводить промислову політику. Антикризовий досвід багатьох країн, що виходили на шлях індустріального розвитку, свідчить про наявність двох напрямів розвитку виробництва: 1) експортна орієнтація народного господарства; 2) орієнтація на імпортозаміщення. З огляду на розмаїття економічних завдань і можливих способів їх вирішення, величезну диференціацію стану галузей і регіонів, стосовно до України зазначені обидва орієнтування, на погляд автора, є цілком сумісні.

Розгортання промислової політики й вирішення більш загального завдання формування оптимальної структури економіки в цілому не може спиратися на альтернативну постановку питання – або експортоорієнтований, або імпортозаміщуючий розвиток. Необхідне поєднання того й іншого, а оптимальну конкретну міру поєднання варто виявляти на рівні народногосподарських комплексів (паливо-енергетичний комплекс, конструкційні матеріали, машинобудування і металообробка, АПК і виробництво технічно складних товарів народного споживання тощо) або стосовно до окремих галузей.

З урахуванням реальних можливостей і першочергових соціально-економічних потреб, пріоритети промислової політики в середньостроковій перспективі доцільно зв'язати з таким переліком об'єктів-блоків галузей.

Перший блок – паливно-енергетичний комплекс, що є енергетичною базою всього народного господарства і головною «дійною короною» держбюджету. Він має конкурентні переваги і могутній мультиплікативний ефект, на його продукцію пред'являється стійкий зовнішній і внутрішній попит.

Економічна підтримка цього комплексу повинна полягати, по-перше, у формуванні такої промислової політики, яка б стимулювала експорт. По-друге, у повній ліквідації неплатежів за поставлене паливо й енергію, насамперед, неплатежів державних споживачів. По-третє, у більш активній політиці держави щодо ліквідації заборгованостей споживачів у країнах СНД. По-четверте, у заохоченні розгортання мультиплікативного впливу ПЕК на сполучені з ним галузі й у стимулюванні в цих

цілях переключення з імпортерів на вітчизняних виробників замовлень підприємств комплексу на устаткування і матеріально-технічні ресурси.

Другий блок – АПК. Його ефективний розвиток – обов'язкова умова збалансування споживчого ринку і передумова вирішення багатьох соціальних проблем. Попит на його продукцію гарантований і буде зростати з підвищенням доходів більшості населення – особливо якщо вдається регіональним і державним органам управління поставити перешкоди імпортові низькоякісного продовольства і товарів легкої промисловості. У зв'язку із цим, був би доречний розумний протекціонізм цього блоку.

На користь підтримки цього комплексу говорить наявність інших – організаційно-господарських можливостей цього комплексу, прямо пов'язаних з потенціалом промислової політики. Тут варто взяти до уваги, що «у галузях АПК, насамперед власне в сільському господарстві, відбулися найглибші руйнування, що відносяться до виробництва (у т.ч. у культурі землеробства і тваринництва)», а демонтована система управління і господарських зв'язків сільського господарства з промисловістю, по суті, нічим не була замінена.

Якщо харчова промисловість дає позитивні зразки перебудови на ринкових засадах, то сільське господарство, як не дивно, усупереч наявному непівському досвіду виявилось сферою, найменш пристосованою до ринку.

У зв'язку із цим необхідні, з одного боку, зусилля державних органів по відношенню систем контрактаційних закупівель врожаю й агротехнічного обслуговування, створенню систем агроконсалтинга й інформаційного обслуговування. З іншого – важливу роль можуть відіграти працюючі на сільськогосподарській сировині промислові підприємства. Колишне поняття «змички міста і села», застаріло, однак завдання налагодити прямі господарські зв'язки зазначених підприємств із сільськогосподарськими підприємствами (за умовою мінімізації ролі посередників) сьогодні представляється безальтернативною. Саме промислові підприємства покликані, використовуючи можливості оренди сільськогосподарських угідь, договорів і господарського асоціювання, ініціювати підвищення рівня агро- і зоотехніки, удосконалення структури посівів і череди, поліпшення в агросекторі менеджменту і маркетингу тощо. Важливе значення тут має випереджальне зростання переробного комплексу над сировинною складовою держави. Досягнення такого зростання сприяє розширенню сільськогосподарських виробництв і знижує економічні втрати сировини.

Третій блок – це житлове будівництво і реконструкція житлового фонду. Житло – одна із основних потреб широких кіл населення країни і чи не найбільш привабливий об'єкт реалізації особистих заощаджень. Житлове будівництво володіє значним мультиплікаційним ефектом: воно «втягає» виробництво будівельної техніки й індустрію будматеріалів, сферу комунально-побутового обслуговування, низку галузей соціально-культурного комплексу.

До четвертого блоку можна віднести ВПК і конверсію оборонних підприємств. Промислова політика в цій сфері покликана забезпечити вирішення основних оборонних завдань, а також завдань розширення продажу зброї на світових ринках, ремонту, модернізації і сервісного обслуговування військової техніки закордонних країн, а також широкого залучення в цивільному секторі промисловості сучасних технологій подвійного застосування. Потенційний мультиплікативний ефект розвитку ВПК і конверсії низки його підприємств очевидний, тому необхідні, насамперед, наполеглива організаторська робота державних органів й ініціативи самих суб'єктів ринку [6, с.32].

Тільки у випадку успішного просування по зазначеним чотирьом пріоритетним напрямкам, на погляд автора, будуть істотно зміцнені передумови зміни об'єктної спрямованості промислової політики. Йдеться про перспективу її переорієнтації на безпосереднє вирішення завдань науково-технічного прогресу, освоєння на конкурентоздатному (за показниками світового ринку) рівні наукомістких виробництв, проведення структурної перебудови, поетапної модернізації матеріально-технічної бази всього народного господарства. На регіональному рівні функції, аналогічні функціям

промислової політики, може виконувати регіональна програма розвитку промисловості регіону. З урахуванням промислового пріоритету і потенціалу регіону, дану програму доцільно зв'язати з наступним переліком об'єктів-блоків галузей: харчова галузь; традиційні народні промисли; конверсія ВПК і утворення фінансово-незалежних структур, орієнтованих на випуск цивільної високотехнологічної продукції; ринкова і виробнича інфраструктура.

Державна підтримка розвитку зазначених об'єктів-блоків галузей сприяє становленню ефективної структури промисловості, що працює на місцевій сировині й орієнтована на задоволення внутрішнього регіонального попиту, а також зняття соціальної напруженості і забезпечення економічної самодостатності регіону.

При розробці й реалізації промислової політики має враховуватися весь арсенал форм і методів впливу держави на діяльність підприємств промисловості, основні напрями прикладання зусиль регулюючої діяльності.

Висновки і перспективи подальших розробок. Накопичений у світі досвід в галузі формування та реалізації промислової політики різноманітний. Кожна економіка розвивається за своїм сценарієм, орієнтуючись на свої стратегічні цілі, обмеження і конкурентні переваги. Необхідно також брати до уваги, що країни в різні періоди часу реалізують різні моделі промислової політики, але всі вони одногласно заявляють, що промислова політика є найважливішою складовою економічної політики держави. Як показало дослідження, в перше чергу дії держави повинні бути спрямовані на збереження залишків національного виробництва, призупинення поточного спаду, підтримання рівня доходів та рівня зайнятості, відновлення та розвиток виробництва. У цьому плані пріоритетними можуть бути визнані всі галузі, здатні функціонувати, здійснювати просте відтворення та приносити доходи. Наступний комплекс заходів – це розвиток не капіталомістких галузей із швидким оборотом капіталу, що дозволить наповнювати бюджет грошима, а споживчий ринок товарами. І третій блок пріоритетів – це формування сучасної моделі економічної системи, включенням економіки в світові економічні зв'язки, підтримка найсучасніших наукомістких галузей, активізація підприємництва. Важливо усвідомити, що в проведенні промислової політики держава повинна здійснювати не окремі заходи регулювання, а комплекс функцій, характерних для ринкової економіки. Тобто держава має бути безпосереднім учасником економічних процесів, творцем і виконавцем економічних, правових, адміністративних норм, бути ініціатором перетворень в економічній системі.

Список використаної літератури

1. Пустовойт О. Модель ресурсопользования Украины: отдельные итоги и штрихи развития / О. Пустовойт // Экономика Украины. – 2006. – № 7. – С. 27–34.
2. Никифоров А. Є. Промислова політика: [навч. посіб.] / А. Є. Никифоров. – К.: КНЕУ, 2002. – 306с.
3. Макаренко І. О. Концептуальні підходи до формування державної промислової політики / І. Макаренко // Економіка та держава. – 2010. – № 7. – С. 128–130.
4. Основні принципи промислової політики в розвинутих країнах: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/866553>.
5. Кіндзерський Ю. Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України / Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 4–15.
6. Промислова політика як чинник післякризового відновлення економіки України / за ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2012. – 41с.

Прийнято до друку 14.05.2012