

Ю. В. КІНДЗЕРСЬКИЙ,
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”

ДЕСТРУКТИВИ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Розкрито вади діючої в Україні промислової політики з точки зору її здатності забезпечувати бажані структурні зміни в економіці, а також порівняно з поширеними у світі моделями такої політики. Запропоновано деякі напрями усунення цих вад на основі відновлення активної господарської ролі держави.

Ключові слова: промисловість, промислова політика, державна підтримка, “державна розвитку”.

Disadvantages of the industrial policy acting in Ukraine are clarified from the viewpoint of the ability to ensure the required structural changes in the economy and are compared with world-spread models of such a policy. Some directions to remove these disadvantages on the basis of the recovery of state’s active economic role are proposed.

Keywords: industry, industrial policy, state’s support, “developmental state”.

Про проблеми української промисловості та варіанти промислової політики на перспективу провідними вітчизняними науковцями написано чимало фундаментальних праць¹. У більшості з них дається ґрунтовна відповідь на запитання, “якою має бути політика”, проте важко знайти праці, які б відповідали на запитання, “якою вона є, і чи є вона взагалі”. Друге запитання звучить не менш гостро, ніж перше, оскільки, не з’ясувавши цього, важко, на наш погляд, упевнено щось пропонувати на майбутнє. Адже навряд чи хтось стане заперечувати той факт, що перетворення за відносно короткий час ще не так давно потужної промисловості фактично на руїну, не здатну не тільки задовольняти потреби населення, але й підтримувати національну безпеку, є прямим наслідком промислової політики, здійснюваної урядом у країні. Саме виявлення “вузьких місць” у сучасній державній політиці у промисловості стало метою і предметом цієї статті.

Почнемо з того, що діюча у країні промислова політика не вписується у рамки відомих у світі класичних моделей “жорсткої” (вертикальної та секторальної) або “м’якої” (горизонтальної) політики. В ній присутні окремі елементи як першої, так і другої, причому елементи “жорсткої” моделі є результатом пристосування радянських адміністративних методів управління до нових умов, а елемен-

¹ Див.: А мо ш а О., Ви ш н е в с ь к и й В., З б а р а з с ь к а Л. Промислова політика України: концептуальні орієнтири на середньострокову перспективу. “Економіка України” № 11, 2009, с. 4–14; № 12, с. 4–13; Я к у б о в с ь к и й М. Промислова політика: проблеми та перспективи модернізації. “Економіка України” № 8, 2010, с. 21–29; Я к у б о в с ь к и й М. М. Внутрішній ринок як дзеркало проблем української промисловості. “Економіка України” № 8, 2012, с. 4–15.

ти “м’якої” – невдалою спробою впровадити суто ринкові регулятори у вітчизняне інституційне середовище, далеке від ринкового. Застосований в українській практиці інструментарій як “жорсткої”, так і “м’якої” моделей є досить обмеженим порівняно з тим, який використовується у світовій практиці, тому його ефективність низька. Вітчизняну промислову політику можна охарактеризувати як ситуативну, фрагментарну, безсистемну, нецілеспрямовану, пролобістську, стратегічно невиразну, конформістську.

Протягом останніх двох десятиріч держава надавала підтримку у форматі “жорсткої” політики окремим галузям промисловості, визначеним як пріоритетні. Серед них – гірничо-металургійний комплекс, вугільна промисловість, автомобіле-, судно- та літакобудування, ракетно-космічна промисловість. Із прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу України до цих галузей приєдналися легка промисловість, машинобудування для АПК, виробництво біопалива, виробництво електричної та теплової енергії з альтернативних джерел, видобування газу з вугільних родовищ, поліграфічна діяльність. Названим галузям було надано податково-кредитні та митні пільги (табл. 1). Вони (зокрема, ГМК і вугільна промисловість) одержували бюджетні субсидії на підтримку діяльності та модернізацію виробництва. Також їх розвиток супроводжувався окремими галузевими і міжгалузевими державними програмами (табл. 2).

Таблиця 1*

**Деякі види державної підтримки
окремих галузей промисловості України щодо сплати податків і мита,
а також погашення кредитів**

Види пільг	Галузі та види діяльності та роки введення пільг	Чинність пільг на 1 січня 2012 р.
Звільнення від сплати ПДВ і мита на імпортовані матеріали, устаткування, обладнання, комплектуючі та сировину, якщо аналогічні товари не виробляються на території України	Літакобудування (2001) Ракетобудування (2000) Виробництво біопалива (2011) Виробництво електроенергії з відновлюваних джерел (2011) Поліграфічна діяльність (2011)	Діє
	Суднобудування (1999) Автомобілебудування (1997)	Скасована**
Стягнення ПДВ на імпортоване устаткування, обладнання та комплектуючі, що не виробляються в Україні та ввозяться вітчизняними підприємствами для використання у господарській діяльності, податковим векселем на суму зазначеного податку із строком погашення на 720-й календарний день з дати видачі векселя митному органу	Суднобудування (2011)	Діє
Відстрочка по сплаті податку на прибуток на суму авансових платежів, які отримані від замовників продукції (суден, літаків), включаються до валового прибутку і підлягають сплаті податку на прибуток лише в момент здавання продукції (судна, літака) замовникам	Суднобудування (1999) Літакобудування (2001)	Скасована**

Закінчення таблиці 1

Звільнення від сплати податку на землю	Суднобудування (1999) Літакобудування (2001) Ракетобудування (2000)	Діє
	Автомобілебудування (1997)	Скасована**
Нульова ставка ПДВ при продажу кінцевої продукції на внутрішньому ринку	Суднобудування (1999) Ракетобудування (2000)	Скасована**
Звільнення від податку на прибуток на суму реінвестованих прибутків	Автомобілебудування (1997)	Скасована**
Тимчасове (на 10 років) звільнення від податку на прибуток з 1 січня 2011 р.	Суднобудування Літакобудування Машинобудування для АПК Видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ Виробництво біопалива Виробництво електроенергії з відновлюваних джерел Поліграфічна діяльність	Діє
Звільнення від акцизного збору при виробництві підакцизних товарів у кількості, не меншій від мінімально встановленої законодавством	Автомобілебудування (1997)	Скасована**
Здешевлення вартості кредитів виробникам за рахунок коштів державного бюджету	Суднобудування (2004) Літакобудування (2001)	Діє
Здешевлення вартості кредитів на закупівлю суб'єктами авіаційної техніки вітчизняного виробництва за рахунок коштів державного бюджету	Літакобудування (2012)	Діє

* Джерела: Закони України у першій та чинній редакціях: "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні" від 19 вересня 1997 р. № 535/97-ВР. "Офіційний вісник України" № 42, 1997, с. 12; "Про розвиток літакобудівної промисловості" від 12 липня 2001 р. № 2660-III. "Офіційний вісник України" № 32, 2001, с. 79; "Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні" від 18 листопада 1999 р. № 1242-XIV. "Голос України" від 30 грудня 1999 р.; "Про державну підтримку космічної діяльності" від 16 березня 2000 р. № 1559-III. "Офіційний вісник України" № 15, 2000, с. 18; Податковий кодекс України (Розділ XX. Перехідні положення) від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. "Голос України" від 4 грудня 2010 р., с. 4–59.

** Примітка: скасована до моменту приєднання України до СОТ.

Таблиця 2*

Державні програми, що діяли у промисловості України та її окремих галузях у 1990-х і 2000-х роках

Галузі та види діяльності	Програми	Чинність на 1 січня 2012 р.
Міжгалузеві	Державна програма розвитку промисловості на 2003–2011 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174)	Завершена
	Державна програма розвитку внутрішнього виробництва (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2011 р. № 1130)	Діє
Вугільна промисловість	Програма розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 1994 р. № 141)	Завершена
	Програма "Українське вугілля" (Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 р. № 1205)	Діє

Гірничо-металургійний комплекс	Комплексна програма розвитку кольорової металургії України на період до 2010 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 1999 р. № 1917)	Завершена
	Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 967)	Завершена
Машинобудування	Державна програма розвитку компресорного та мембранного машинобудування на 2005–2014 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 833)	Достроково припинена у 2008 р.
	Державна програма розвитку виробництва складної сільськогосподарської техніки на 2004–2006 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 р. № 906)	Завершена
	Державна програма розвитку машинобудування на 2006–2011 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 516)	Завершена
	Державна програма розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на 2007–2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1181)	Завершена
Ракетно-космічна галузь	Загальнодержавна (Національна) космічна програма України на 2003–2007 роки (Закон України від 24 жовтня 2002 р. № 203-IV)	Завершена
	Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008–2012 роки (Закон України від 30 вересня 2008 р. № 608-VI)	Діє
	Державна програма розвитку державних підприємств “Виробниче об’єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова” і «Конструкторське бюро “Південне” імені М. К. Янгеля» (Постанова Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2009 р. № 491)	Діє
Авіабудування	Програма розвитку авіаційної промисловості України (Указ Президента України від 3 липня 1992 р. № 363/92)	Завершена
	Державна комплексна програма розвитку авіаційної промисловості України на період до 2010 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2001 р. № 1665-25)	Завершена
	Загальнодержавна програма створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням (Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1462-IV)	Діє
	Стратегія розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1656-р)	Діє

* Джерело: складено автором.

Перелічені заходи держави щодо прямої підтримки галузей не спричинили зміцнення їх стану ні з точки зору модернізації виробничих потужностей, ні з точки зору поліпшення фінансових результатів діяльності. Проте відсутність позитивного результату не слід списувати, як це традиційно робиться ринковими ортодоксами, на неефективність прямої підтримки взагалі. В інших країнах (зокрема, у країнах Заходу та нових індустріальних країнах Південно-Східної Азії) ця фор-

ма підтримки свого часу спрацювала і дозволила як модернізувати старі, так і розвинути нові галузі промисловості. На наш погляд, протилежний результат, отриманий в Україні порівняно з названими державами, слід пов'язувати з іншими мотивами її надання та різними характеристиками ринку, як внутрішнього, так і зовнішнього. У країнах Заходу пряма підтримка надавалася, здебільшого, виходячи з цілей довгострокового розвитку, з перспективності тих чи інших галузей для формування майбутньої структури і масштабів попиту й виробництва, для зростання продуктивності праці та доходів населення. В Україні підтримка має виключно лобістське походження, “де-факто” вона орієнтується на збереження нинішнього “статус-кво” її одержувачів, не створюючи у них достатніх мотивів для реструктуризації та модернізації виробництва. Навіть такі перспективні для світової економіки галузі, як літакобудування та ракетно-космічна, дістали підтримку не через свідому політику держави щодо їх розвитку, а завдяки активному лобіюванню ними власних інтересів для самозбереження.

У західних країнах галузі, які дістали підтримку, мали значний потенціал ринкового попиту на свою продукцію як усередині цих країн, так і за кордоном. В Україні такий потенціал для власного виробника істотно обмежено внаслідок повної відкритості національної економіки і домінування на внутрішньому ринку іноземних товарів. Через це у нас надання підтримки повинне було б супроводжуватися забезпеченням попиту на вітчизняну продукцію шляхом розширення місткості традиційних ринків або за рахунок пошуку чи формування нових, при одночасному обмеженні можливостей задоволення цього попиту продукцією іноземних виробників. У контексті такого висновку єдиним прикладом більш-менш успішного результату від надання прямої підтримки може слугувати динамічний розвиток вітчизняного автомобілебудування². Він був досягнутий чималою мірою завдяки існуванню місткого внутрішнього ринку для продукції цієї галузі. Отже, у майбутньому при формуванні урядових заходів щодо промислової політики на цей аспект необхідно завжди звертати увагу, а також порівнювати надання преференцій виробникам з потенціалом ринкового попиту на їх продукцію та можливостями держави впливати на формування структури і масштабів тих чи інших ринків.

У названих країнах пряма підтримка була системною з точки зору використання стимулюючих заходів. Зокрема, одночасно з податковим стимулюванням здійснювалася масштабна інвестиційно-кредитна підтримка внутрішнього виробництва за рахунок надання дешевих державних позик і проведення політики дешевих і доступних комерційних кредитів, а також застосовувалася гнучка митна політика, що обмежувала споживчий імпорт і стимулювала інвестиційний. В Україні така системність відсутня. Підтримка є однобічною, застосовуються лише окремі податкові заходи. Вони не змінюють кардинально ситуацію на краще, оскільки той резерв коштів, який утворюється в результаті послаблення податко-

² Протягом останніх 10 років середньорічний індекс зростання виробництва транспортних засобів і устаткування був найвищим порівняно з іншими галузями промисловості. На кінець 2011 р. їх випуск збільшився майже у 5 разів (до 490,9%) від рівня 2000 р., тоді як у цілому по промисловості обсяг виробництва зріс лише в 1,6 раза. Більш детально особливості та характер розвитку вітчизняної промисловості (зокрема, і автомобілебудування) розкрито нами у попередній праці (див.: К і н д з е р с ь к и й Ю. Проблеми розвитку промисловості та розбудови ефективної промислової політики в Україні. Стаття 1. Суперечності формування та резерви вдосконалення структури виробництва й внутрішнього ринку. “Економіст” № 8, 2012, с. 15–22).

вого тягаря, є незмірно меншим від інвестиційних потреб суб'єктів. Кредитна підтримка у вигляді доступних державних і комерційних позик відсутня, а можливості для митного захисту внутрішнього ринку після приєднання України до СОТ і взяття нею на себе невідгідних зобов'язань зведено нанівець.

Практично всі галузеві програми розвитку є декларативними як щодо постановки цілей, так і щодо вибору засобів їх досягнення. Програмні цілі не конкретизуються кількісними показниками – у програмних завданнях лише констатується факт необхідності “сприяння” і розробки певних механізмів підтримки, проте ні зміст такого “сприяння”, ні самі його механізми не визначаються. Зв'язок між програмними цілями і завданнями нерідко є примарним або взагалі не простежується, а перелік останніх формується на основі не поставленої мети, а можливості задовольнити інтереси суб'єктів, які пролобіювали ухвалення відповідної програми. Державне фінансування програм не забезпечується у передбачених обсягах. Так, за висновками Рахункової палати України, зробленими на підставі аналізу результатів виконання ряду завершених програм, їх фінансування здійснювалося державою за залишковим принципом, а в окремі роки воно взагалі припинялося, внаслідок чого рівень фінансової забезпеченості цих програм був у рази меншим від її передбачених обсягів³.

Отже, немає підстав стверджувати, що промислова політика в Україні є неефективною, оскільки в її основу покладено “жорстку” модель. Можна говорити лише про невдалу спробу імплементувати цю модель у вітчизняну практику у вигляді недостатньо виваженого і безсистемного застосування її окремих інструментів.

Ряд дослідників, які дотримуються дирижистських поглядів, пов'язують проблеми вітчизняної промисловості із запровадженням ліберальної “м'якої” моделі промислової політики. Дійсно, в останні десятиріччя усі інституційні та господарські реформи в Україні (в тому числі реформи політичної команди, що прийшла до влади у 2010 р.), здійснювалися під офіційними гаслами про необхідність виведення держави з економіки, мінімізації її впливу на діяльність суб'єктів тощо. Проте ці гасла, з одного боку, залишилися нереалізованими, а з іншого – не мають нічого спільного з тими елементами політики, які притаманні для “м'якої” моделі. Основними пріоритетами цієї моделі у традиційному розумінні є підтримання конкурентоспроможності компаній; створення сприятливих умов для започаткування і ведення бізнесу; зменшення ризиків інвестиційної та господарської діяльності та поліпшення інвестиційного клімату; допомога у науково-дослідницькій діяльності компаній; організація навчання, перенавчання і підвищення кваліфікації працівників; вирівнювання регіонального розвитку; реалізація екологічних програм; стимулювання самозайнятості населення через підтримку розвитку малого й середнього бізнесу; розвиток інфраструктури⁴.

³ Див.: Перерваний політ вітчизняного авіапрому. Повідомлення прес-служби Рахункової палати України від 23.05.2011 р. щодо результатів виконання Державної комплексної програми розвитку авіаційної промисловості України на період до 2010 року (<http://www.ac-rada.gov.ua>); Аграрне машинобудування – програмне відставання. Повідомлення прес-служби Рахункової палати України від 03.05.2012 р. щодо результатів виконання Державної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на 2007–2010 роки (<http://www.ac-rada.gov.ua>).

⁴ Детальніше характеристики “м'якої” моделі промислової політики подано у праці: К і н д з е р с ь к и й Ю. В., Я к у б о в с ь к и й М. М., Г а л и ц я І. О. та ін. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку. К., 2009, с. 89–90 (<http://www.nbu.gov.ua/books/2009/09kyvmer.pdf>).

В Україні жодний з перелічених пріоритетів не дістав практичного втілення. Країна залишається серед світових аутсайдерів за конкурентоспроможністю і легкістю ведення бізнесу та одночасно світовим лідером за рівнем корупції та обтяжливістю оподаткування. Зокрема, у 2011–2012 рр. у рейтингу глобальної конкурентоспроможності Світового Економічного Форуму Україна посіла 82-ге місце, поступившись перед усіма розвинутими країнами та більшістю країн СНД⁵. Із 12 факторів конкурентоспроможності, що оцінюються цією міжнародною організацією, найвищу оцінку здобув розмір ринку країни (38-ме місце), який став її єдиною конкурентною перевагою у ці роки. Найбільшу загрозу для вітчизняної конкурентоспроможності становить фактор державних і приватних інститутів (131-ша позиція серед 142 країн), який відображає усі негаразди у відносинах між державою та бізнесом, серед яких – слабкий захист прав власності та інвестицій; ненадійність правоохоронних органів і відсутність незалежного правосуддя; неможливість оскарження бізнесом регуляторних актів держави, які завдають йому шкоди; партикуляризм у відносинах між державою та бізнесом у вигляді надмірного фаворитизму і лобізму в ухваленні державних рішень, а також “непрозорості” політики державних органів; неякісне державне управління, яке характеризується високим рівнем хабарництва, марнотратством і нецільовим використанням бюджетних коштів, злиттям влади з організованою злочинністю й, відповідно, низькою довірою суспільства до влади і політиків.

За даними того ж самого Світового Економічного Форуму, серед найбільш проблемних факторів ведення бізнесу у 2012 р. на першому місці була корупція, на яку вказало 16% опитаних керівників підприємств. Потім йдуть податкова політика (14,4%), доступ до фінансування (13,6%), неефективність держапарату (10,3%)⁶. В останні роки, з приходом до влади нової політичної команди, проблемність цих факторів лише посилилася. Про це свідчить, принаймні, той факт, що у 2008 р. на них вказала удвічі менша кількість респондентів.

За легкістю ведення бізнесу у рейтингу Світового банку у 2012 р. Україна посіла 152-гу сходинку із 183 країн, опустившись порівняно з попереднім роком на 3 позиції⁷. Урядові реформи, задекларовані як прогресивні та дерегуляційні, по факту лише ускладнили умови кредитування, захисту інвесторів, міжнародної торгівлі та реєстрації власності. Незначно полегшилось отримання дозволів на будівництво, змістившись з передостанньої 182-ї позиції у 2011 р. на 2 пункти вгору у 2012 р.

Ухвалення в Україні нового Податкового кодексу не змінило умов оподаткування – вони залишаються найгіршими у світі, посідаючи 181-ше місце, і є найнесприятливішим фактором ведення бізнесу у нашій державі. Україна – абсолютний світовий рекордсмен за кількістю податків, зборів і обов’язкових платежів. За оцінками Світового банку, вітчизняний бізнес у тій чи іншій формі сплачує 135 різних податків⁸. На другій сходинці – Румунія, в якій діють 113 податків, на третій – Ямайка (72 податки). Тим часом у ряді країн, які прийнято вважати успіш-

⁵ Див.: The Global Competitiveness Report 2011–2012. World Economic Forum. Geneva, Switzerland, 2011, p. 356–357.

⁶ Див.: т а м ж е, р. 356.

⁷ Див.: Doing Business. Measuring Business Regulations. The World Bank Group (<http://www.doingbusiness.org>).

⁸ Див.: Украина вышла на первое место в мире по количеству налогов. Новини Інтернет-видання “Комментарии” від 05.03.2012 р. (<http://money.comments.ua/fair/2012/03/05/326225/ukraina-vishla-pervoe-mesto.html>).

ними, кількість сплачуваних податків є на порядки меншою: наприклад, у Швеції та Норвегії вона становить 3, у Сінгапурі – 5, у Франції – 7, у Великобританії та Фінляндії – 8, у США – 11.

Проблеми оподаткування вітчизняного бізнесу полягають не тільки у надмірній кількості сплачуваних податків. Існує також істотна невідповідність у розподілі між галузями обсягів сплачених податків і обсягів виробленої продукції. Це проявляється у значно заниженій (металургія, хімія) або завищеній (машинобудування) частці сплачених галузями прямих і непрямих податків порівняно з їх часткою у структурі реалізованої продукції. Така невідповідність великою мірою спричиняє формування негативних тенденцій у структурі вітчизняного виробництва і зумовлена не стільки наданням податкових пільг, скільки широкими можливостями для ухилення від сплати податків (як законними, так і напівзаконними). Наприклад, у 2010 р. частка металургії у структурі виробленої промислової продукції становила 18,8%, в обсягах сплаченого промисловою податку на прибуток – лише 8,9%, в обсягах сплачених в економіці непрямих податків (ПДВ, акцизи) – 2,4%. При цьому для машинобудування ці показники були на рівні, відповідно, 10,9% проти 16% і 8,9%⁹.

Поширеним в Україні законним способом ухилення від податків є реєстрація бізнесу в офшорах. Майже весь великий бізнес, який працює в Україні, зареєстровано на Кіпрі. Тому, за висновками ряду експертів, саме цей бізнес виступає найбільшим неплатником податків. Наприклад, практично усі підприємства вітчизняної металургії належать кіпрській компанії “SCM Holdings Ltd”, якою володіє відомий український бізнесмен і політик. Хімічну промисловість повністю монополізовано зареєстрованою за кордоном компанією “Group DF”, власником якої є інший, не менш відомий, вітчизняний підприємець. Особливість української “офшоризації” полягає в тому, що усі власники офшорних компаній тісно пов’язані з владою або навіть займають високі державні посади. З огляду на це, сама влада, з одного боку, декларує принцип справедливості та рівномірності оподаткування для всіх суб’єктів, а з іншого – прямо порушує цей принцип, створюючи “податкові оази” для себе і “податкове пекло” для інших, що підтверджується існуванням міжгалузевої невідповідності між обсягами сплачених податків і обсягами виробленої продукції. Тому за умовами оподаткування вітчизняна промислова політика не відповідає параметрам “м’якої” моделі, оскільки “де-факто” не створює однакових можливостей для всіх виробників, причому завдяки не стільки існуванню податкових пільг, скільки можливостям виведення підконтрольного владі бізнесу із сфери оподаткування взагалі.

Держава практично не підтримує науково-дослідницьку діяльність компаній. Рівень їх інноваційної активності залишається низьким. У 2011 р. лише 16% промислових підприємств займалися інноваційною діяльністю і 12,8% – впроваджували інновації, середня кількість яких у розрахунку на 1 підприємство становила 4¹⁰. Створення нових продуктів і технологій – це далеко не найважливіший на-

⁹ Розраховано: для податку на прибуток – за даними Держстату України про фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування та чистий прибуток для підприємств, які одержали прибуток; для непрямих податків – за: Структурні диспропорції в економіці України (за даними таблиць “витрати – випуск” за 2001–2008 роки); Аналітична записка Мінекономрозвитку України. К., 2010, с. 11; Таблиця “витрати – випуск” України за 2010 рік в цінах споживачів. Статистичний збірник К., Держстат України, 2012, с. 31.

¹⁰ Тут і далі розраховано за: Наукова та інноваційна діяльність в Україні в 1990–2011 роках; Операційні витрати з реалізованої продукції за видами економічної діяльності у 2011 році (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

прям діяльності вітчизняних суб'єктів господарювання в умовах хронічного дефіциту власних коштів і підвищених ризиків їх втрати при проведенні НДДКР. За цих обставин залучити іззовні кошти на дослідження проблематичніше, ніж на звичайні інвестиції. Витрати підприємств на інноваційну діяльність протягом тривалого часу перебувають у межах 1–1,5% від операційних витрат. Хоча держава і передбачає відповідним законодавством фінансову підтримку виконання інноваційних проектів, стимулювання банків до їх кредитування, встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності¹¹, все ж у практичній площині вона цього не здійснює. Підтвердженням тому може слугувати вкрай низька (у межах 1%) частка бюджетних коштів у витратах підприємств на інноваційну діяльність.

Отже, висновок про неправомірність пов'язування неефективності промислової політики в Україні із застосуванням на практиці її “жорсткої” моделі однаковою мірою стосується і “м'якого” варіанта цієї політики, особливо з огляду на той факт, що жодного з елементів останнього у країні втілено не було. На нашу думку, така неефективність є прямим наслідком відсутності системи державного регулювання промисловості. Ця система мала б ідентифікувати цілі та завдання розвитку галузі; узгоджувати і коригувати напрями розвитку відповідно до реальних і перспективних потреб суспільства, завдань підтримання національної безпеки країни, стійкості та відтворювальної здатності її господарської системи; концентрувати наявні та актуалізувати потенціальні ресурси країни (інвестиційні, матеріальні, людські, інтелектуальні) на розвитку перспективних напрямів, причому у формі не тільки прямого перерозподілу ресурсів, але й створення у суб'єктів відповідної мотивації до діяльності у тих чи інших сферах; застосовувати інструментарій впливу або систему преференцій суб'єктам, адекватні масштабам поставлених завдань і бажаних строків їх виконання; передбачати відповідальність суб'єктів за неефективне використання преференцій тощо.

В Україні ухвалено чимало законодавчих актів, які прямо або непрямо впливають на розвиток промисловості в цілому або її окремих галузях, серед яких – податковий, бюджетний, митний та господарський кодекси, законодавство у сфері інвестиційної, інноваційної та науково-технічної діяльності, окремі галузеві закони і програми. Хоча законодавча база для функціонування галузі існує, все ж не можна говорити про наявність цілісної системи правового забезпечення підтримки й розвитку вітчизняної промисловості. Свого часу порушувалося питання про ухвалення окремого закону “Про промисловість України”, а у відповідній державній програмі¹² навіть ставилося завдання його розробки. Проте цього закону досі немає, хоча потреба в ньому не зникла. Він повинен стати законодавчою базою для формування державної промислової політики, основ визначення її пріоритетів і принципів узгодження з іншими видами економічної політики, основ стратегічного планування розвитку галузі, засад і принципів державного регулювання промисловості, системи державного управління галуззю, вибору інструментарію політики та преференцій суб'єктам промислової діяльності, створення системи виявлення потреб у відповідній промисловій продукції як з боку населення, так і

¹¹ Див.: Закон України “Про інноваційну діяльність” (ст. 6, ст. 17) від 4 липня 2002 р. № 40-IV. “Відомості Верховної Ради України” № 36, 2002, ст. 266.

¹² Див.: Державна програма розвитку промисловості на 2003–2011 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174). Додаток до Програми: Заходи щодо реалізації Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 роки.

з боку держави, зокрема, щодо можливостей виконання нею своїх соціальних і пов'язаних з безпекою зобов'язань перед суспільством.

Закон повинен закласти основи для ефективної взаємодії промисловості з іншими секторами та сферами економіки.

З фінансовим сектором – щодо максимального задоволення інвестиційних потреб виробництва і стимулювання платоспроможного попиту кінцевих споживачів вітчизняної промислової продукції всередині країни через, наприклад, розширення споживчого кредитування для населення та розвиток лізингу для суб'єктів господарювання.

З податковою сферою – у питаннях зменшення податкового навантаження та обтяжливості оподаткування для підвищення інвестиційної мотивації суб'єктів виробництва, узгодження податкових преференцій із завданнями розвитку промисловості та підтримки відтворювальних процесів у галузі, а також встановлення відповідальності суб'єктів за цільове використання преференцій.

Із сектором інфраструктури – у контексті зняття інфраструктурних обмежень для розвитку промисловості та інших галузей, з одного боку, а з іншого – формування матеріально-технічного базису інфраструктури з використанням продукції вітчизняної промисловості (зокрема, для транспортної інфраструктури це означає, по-перше, безперервне транспортне обслуговування коопераційних зв'язків і забезпечення широкої географії доставки вітчизняних товарів усіма видами транспорту, і по-друге, стимулювання виробництва різних видів транспортних засобів і спеціальної техніки для будівництва транспортних мереж (автомобільних, залізничних), а для інноваційної інфраструктури – підтримку дослідницької діяльності суб'єктів промисловості, розвиток венчурних та інноваційних фондів для розширення частки інноваційної продукції у випуску промисловості, інформаційно-маркетингове супроводження виробництва).

З освітньою сферою – у напрямі узгодження структури і рівня підготовки спеціалістів з теперішніми та перспективними потребами виробництва у робітничих та інженерних кадрах, забезпечення постійного підвищення кваліфікації працівників та їхнього перенавчання протягом трудового життя відповідно до технологічних змін у виробництві під впливом НТП.

З науково-технологічною сферою – з проблем відновлення цілісності інноваційно-інвестиційного циклу “наука – технологія – виробництво”; створення державою ринкових стимулів для формування національним капіталом інноваційно орієнтованої економіки та обмеження джерел його “неінноваційних” доходів; підтримки дослідницької та інноваційної діяльності компаній; забезпечення перерозподілу ресурсів країни із застарілих і безперспективних виробництв у виробничо-технологічні комплекси сучасного технологічного укладу та створення для цього відповідних інституційних умов.

Із зовнішньоекономічною сферою – щодо узгодження соціальних і пов'язаних з безпекою пріоритетів у розвитку суспільства та виробництва із зовнішньоекономічною політикою (зокрема, таких, як зміцнення позицій країни у глобальній економіці та міжнародній кооперації, з поступовим відходом від сировинної спеціалізації; розширення масштабів залучення у країну передових технологій та інвестиційного імпорту; виокремлення тих експортних секторів, які необхідно цілеспрямовано розвивати для підвищення міжнародної конкурентоспроможності нашої держави; збільшення її валютних доходів та їх направлення

на забезпечення названих пріоритетів; регулювання процесів входження на внутрішній ринок іноземних ТНК з метою пристосування їх інтересів до інтересів розвитку країни; нівелювання загрози перетворення вітчизняних підприємств на периферійні виробничі потужності для обслуговування міжнародних альянсів, яка може негативно впливати на цілісність національної господарської системи, рівень безпеки та сталості розвитку країни).

З корпоративним сектором – у контексті цілеспрямованого формування за державної участі суб'єктів – носіїв (“локомотивів”) національної конкурентоспроможності у вигляді вертикально інтегрованих компаній у пріоритетних несилових секторах промисловості на основі виробничо-технологічних і торговельно-збутових зв'язків господарюючих суб'єктів; створення містких внутрішніх ринків для продукції таких компаній (у тому числі шляхом штучного стимулювання і розширення попиту та обмеження (квотування) аналогічного імпорту).

Отже, розробка і ухвалення згаданого закону “Про промисловість” повинні підвищити системність промислової політики, забезпечити її спрямованість у більш конкретне й визначене русло у ході реалізації курсу на ефективні структурні зміни. При цьому слід брати до уваги, що модель промислової політики має вибудовуватися з огляду на стратегічне бачення місця України у майбутній світогосподарській ієрархії, а механізми політики – забезпечувати досягнення заданих цільових настанов розвитку у певний строк. На наш погляд, ця модель повинна органічно поєднувати засоби горизонтальної підтримки з активною державною структуроформуючою політикою та штучним стимулюванням розвитку галузей високих технологій і прогресивних укладів. У даному випадку постає проблема винайдення засобів активного втручання, які б могла використовувати держава у рамках правил СОТ, членом якої є Україна. Слід зазначити, що, згідно з цими правилами, резерв дозволених механізмів активного переструктурування та модернізації практично відсутній. “Активні” механізми, здебільшого, характеризуються адресною спрямованістю підтримки окремих пріоритетних галузей та виробництв шляхом надання різноманітних податкових пільг і безпосереднього державного інвестування, тоді як ключова вимога СОТ – це відсутність адресності та рівність для всіх, а це апіорі відкидає принцип пріоритетності.

Концептуально вихід з цієї ситуації ми вбачаємо в тому, що держава повинна повернути собі статус повноцінного суб'єкта господарювання в економіці поряд з приватним бізнесом, причому не утискаючи його, а працюючи з ним у партнерстві на рівних умовах. Слід відкинути нав'язані іззовні догми ринкового фундаменталізму з приводу того, що тільки приватний сектор здатний створити ефективну економіку, що держава не може бути ефективним власником, а тому все слід віддати на “відкуп” приватній ініціативі та підприємництву. Як засвідчила сумна українська дійсність, це не так: вітчизняний бізнес виявився, здебільшого, слабким, пасивним і нездатним підвищити ефективність виробництва, здійснити його модернізацію, наблизити структуру випуску до реальних потреб населення. Хоча саме це очікувалось як результат приватизації.

Для розвитку пріоритетних сфер держава тимчасово повинна взяти на себе підприємницьку функцію, створюючи нові або модернізуючи діючі виробництва у перспективних секторах. У світовій практиці подібні підходи успішно застосовувалися рядом країн, а модель такої держави дістала визначення як “держава роз-

витку” (“Developmental State”)¹³. Сьогодні підставами для державного підприємництва можуть стати такі чотири ключові обставини:

– по-перше, держава поки що виступає єдиним суб’єктом господарювання, здатним взяти на себе ризики переструктурування виробництва і створення нових секторів, оскільки недержавні інститути мінімізації цих ризиків практично відсутні та ще й не скоро будуть створені та зможуть повноцінно функціонувати;

– по-друге, приватний сектор в Україні, здебільшого, є надто слабким за світовими мірками, а тому не здатний об’єднати та акумулювати у короткий проміжок часу значні ресурси (фінансові, матеріальні, кадрові, інноваційні) для структурної модернізації та розвитку капіталомістких виробництв;

– по-третє, держава повинна взяти на себе функцію створення потужного національного капіталу на ключових напрямках науково-технологічного розвитку, порівнянню із зарубіжними ТНК, здатного їм протистояти і з ними конкурувати (в іншому випадку слабкий і розрізнений національний капітал буде імплантовано у їх структури, що, у свою чергу, спричинить економічну, а згодом і політичну залежність від розвинутих країн);

– по-четверте, держава повинна відіграти роль своєрідного імпульсу або початкового поштовху для створення відповідних виробництв за існуючої структурної обмеженості виробництва й ринку у даний час і відсутності у приватного сектора мотивів для її подолання.

В організаційному аспекті держава для досягнення поставлених цілей повинна:

– створювати підприємства шляхом повної або часткової участі (поряд з приватним бізнесом) у їх статутному капіталі, беручи на себе організаційні витрати та інвестиційні ризики; не покривати збитки підприємств у випадку їх неефективної діяльності (вони повинні вести господарську діяльність на рівних умовах з приватними компаніями, можуть, поряд з останніми, мати пільги з оподаткування та одержання фінансових ресурсів на період виходу виробництва на повну потужність і на здійснення НДДКР);

– забезпечувати розробку стратегічного плану розвитку промисловості в цілому та окремих стратегічних підприємств; брати участь у розробці оперативних виробничих планів; підтримувати маркетингову та науково-дослідницьку діяльність компаній, залучаючи потенціал вітчизняної академічної, галузевої та освітянської науки;

– готувати за державний кошт (у тому числі у провідних зарубіжних ВНЗ) управлінські, інженерно-технічні та робітничі кадри; брати на себе функції постійного підвищення їхньої кваліфікації та соціального забезпечення;

– відповідати за ефективне управління на підприємстві, причому з можливістю наймання висококваліфікованого менеджменту з-за кордону.

Поряд із здійсненням активної політики переструктурування виробництва, держава повинна зосередитися на “вирошуванні” дієздатного і конкуренто-

¹³ Висвітлення зарубіжного досвіду формування та діяльності “держав розвитку” див., наприклад: F r i t z V. and R o c h a M e n o s a l A. (Re)building Developmental States: From Theory to Practice. Overseas Development Institute. “Working Paper” 274, September 2006, London, 41 p. (www.odi.org.uk/resources/docs/2328.pdf); С а б л и н К. С. Государство развития: опыт зарубежных стран и Россия. “Научные труды ДонНТУ”. Серия: экономическая. Выпуск 40-1, 2011, с. 32–40 (http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon).

спроможного вітчизняного бізнесу шляхом створення сприятливого інвестиційного та бізнес-клімату, широкого запровадження засобів горизонтальної підтримки суб'єктів, що у перспективі дозволить відмовитися від державного підприємництва.

Зрозуміло, що створення у країні ефективної моделі “держави розвитку” не може обмежитися лише виконанням наведених рекомендацій. Питання є значно глибшим і полягає в тому, наскільки сама держава в Україні заінтересована і здатна перетворитися на “державу розвитку”. Відповідь на нього лежить у площині виявлення особливостей інституційної системи країни та поведінкових обмежень, які вони накладають на саму державу та на інших суб'єктів суспільного і господарського життя при формуванні їх мотивації до діяльності та при виборі способів суспільного співробітництва.

Такий підхід дозволяє відмовитися від розгляду проблеми ефективності промислової політики у класичному ключі, зокрема — від її оцінки крізь призму “жорсткості” або “м'якості” її моделей, які (про що свідчить світова практика) дають різний, іноді протилежний, результат у країнах з різними інституційними системами. Згідно з пропонованим підходом, тенденції у виробничій сфері, перевагування тих чи інших пріоритетів в урядовій політиці та інструментів, якими вони досягаються, є відображенням і результатом суспільно-політичних процесів (зокрема, у сфері інституційно оформленої конструкції відносин між їх суб'єктами — державою, бізнесом і суспільством). Вплив кожного з цих суб'єктів на економічні процеси визначається його місцем у ієрархії, яку формує інституційний устрій країни, з двома іншими суб'єктами. Крім того, це місце зумовлює міру задоволення потреб та інтересів як кожного суб'єкта, так і країни в цілому. Оскільки саме держава є генератором і носієм промислової політики, то формувати цілі та засоби розвитку вітчизняної промисловості, які б дозволили задовольнити інтереси у першу чергу суспільства, слід з урахуванням особливостей держави як інституту та її місця у названій ієрархії¹⁴. Це дозволить скоригувати діючу політику, пристосувавши її до потреб українського соціуму.

З огляду на викладене, особливої актуальності набувають розробка і реалізація ресурсно-збалансованої довгострокової стратегії розбудови вітчизняної промисловості. У ній повинні дістати відображення, з одного боку, роль держави у відповідних перетвореннях у галузі, а з іншого — конкретний зміст і механізми таких перетворень відповідно до бачення місії країни у світовій економіці, європейському регіоні та у відношенні до власних громадян. Висвітленню даного питання автор сподівається присвятити свої наступні статті на сторінках цього журналу.

Стаття надійшла до редакції 12 липня 2012 р.

¹⁴ Особливості інституту держави в Україні розкрито, зокрема, у попередніх працях автора (див.: К и н д з е р с к и й Ю. Деформация института собственности в Украине и проблемы формирования эффективного собственника в неэффективном государстве. “Вопросы экономики” № 7, 2010, с. 123–134; К и н д з е р с к и й Ю. Институт держави і проблеми оновлення промислової політики в Україні. “Економіка України” № 1, 2011, с. 48–58).