
НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

УДК 330.341.1

О. Б. САЛІХОВА,
доктор економічних наук,
провідний науковий співробітник відділу інноваційної політики,
економіки та організації високих технологій
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”
(Київ)

РЕНЕСАНС ДЕРЖАВНОЇ ІНТЕРВЕНЦІЇ У ПРОМИСЛОВИЙ РОЗВИТОК: ОСТАННІ СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ *

Проаналізовано останні тенденції в адмініструванні промислово-інноваційного розвитку у провідних країнах світу. Виявлено глобальні зміни в позиції еліт відносно ролі промислового сектору у сталому, всеосяжному зростанні економіки. Встановлено наявність консенсусу щодо необхідності державної інтервенції у розвиток індустрії на інноваційній основі. Визначено особливості сучасної інтервенції держав у розвиток національних виробництв в умовах глобального економічного регулювання. На основі аналізу світового досвіду, економічного стану і викликів, які виникли сьогодні перед державою, подано авторське бачення окремих аспектів формування та реалізації промислової політики України.

Ключові слова: промислова політика, державне втручання, переробна промисловість, технологічна модернізація, інноваційний розвиток, глобальне економічне регулювання.

O. B. SALIKHOVA,
Doctor of Econ. Sci.,
Leading Sci. Researcher Department of Innovative Policy,
Economy, and Organization of High technologies
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kyiv)

RENAISSANCE OF STATE'S INTERVENTION INTO THE INDUSTRIAL DEVELOPMENT: LAST WORLD TENDENCIES AND LESSONS FOR UKRAINE

The last tendencies in the administration of the industrial-innovative development in leading countries of the world are analyzed. The global changes in the positions of elites concerning the role of the industrial sector in a steady all-embracing growth of the economy are revealed. The presence of a consensus as for the necessity of state's intervention in the development of the industry on the innovative basis is established. Peculiarities of the modern intervention of states in the development of national productions under conditions of the global economic regulation are determined. On the basis of the analysis of the world experience, economic state, and challenges, which have arisen now, to the state, author's look at separate aspects of the formation and the realization of Ukraine's industrial policy is presented.

Keywords: industrial policy, state's intervention, processing industry, technological modernization, innovative development, global economic regulation.

Саліхова Олена Борисівна (Salikhova Olena Borysivna) – e-mail: menzhelevska@ukr.net.

* Матеріал публікується в порядку дискусії, започаткованої академіком НАН України В.М. Гейцем статтею “Інституційна обумовленість інноваційних процесів у промисловому розвитку України” // Економіка України. – 2014. – № 12. – С. 4–19.

*Потрібно бігти з усіх ніг,
щоб тільки залишатися на місці,
а щоб кудись потрапити,
треба бігти, як мінімум, удвічі швидше!*
Л. Керрол. "Аліса у Країні Чудес".

Глобальні та національні виклики вимагають прискореного економічного зростання і форсованої модернізації не тільки вітчизняної індустрії, але й усього українського суспільства. Центральним пунктом економічних реформ України мають стати створення і реалізація нової промислової політики, ключовим елементом якої є інноваційний розвиток переробної промисловості на базі як вітчизняних, так і іноземних науково-технологічного та кадрового потенціалів. Цю тезу, а також позицію відносно відповідальної ролі держави у піднесенні вітчизняної промисловості покладено в основу наукової дискусії, нещодавно започаткованої академіком НАН України В.М. Гейцем на сторінках журналу "Економіка України" [1, с. 10]. Стрімкий обвал промислового виробництва і фізичне знищення його потужностей на окупованих територіях роблять цю дискусію ще актуальнішою.

Проте необхідність державної інтервенції у промисловий розвиток існує не тільки в Україні. Дебати щодо ролі промисловості у сталому розвитку та місця держави в його регулюванні спалахнули в усьому світі після фінансової кризи 2008–2009 рр. і "великої рецесії". Їх спрямовано на пошук нових, ефективних заходів втручання і необхідних для цього інституційних перетворень. Адже, як довів час, політика, створена на засадах "Вашингтонського консенсусу" *, виявилася неспроможною забезпечити структурні перетворення модернізаційного характеру, в результаті яких відбулася б диверсифікація економіки.

Аналіз підсумків цих дискусій та останніх тенденцій в адмініструванні технологічного розвитку виробничого сектору у провідних країнах світу є *предметом* нашого дослідження, спрямованого на поглиблення розуміння особливостей інтервенції держави на сучасному етапі індустріалізації та формулювання рекомендацій, адекватних реаліям України і глобальним економічним процесам.

Промислова політика як інструмент досягнення сталого розвитку

У 1975 р. глави держав та урядів, міністри і представники різних країн ухвалили Лімську декларацію під егідою ЮНІДО і "урочисто заявили", що *індустріалізація є рушійною силою зростання, необхідного для швидкого економічного і соціального розвитку*. Тим часом протягом наступних декількох десятиріч центром уваги стала ідея побудови постіндустріального суспільства, базована на широко рекламованому міфі про те, що шлях піднесення економіки проходить виключно через переорієнтацію на перспективні сектори послуг і на поступове згортання матеріального виробництва. Стагнація економіки, з якою зіткнулося постіндустріальне суспільство, змусила шукати нові джерела економічного зростання та створення робочих місць. Тому закономірним стало ухвалення у 2013 р. нової Лімської декларації "Шлях до досягнення всеосяжного і сталого промислового розвитку", яка орієнтує держави на значні зміни і реструктуризацію глобальної економіки, в результаті чого промисловість і приватний сектор відіграватимуть ключову роль.

* "Вашингтонський консенсус" являє собою зведення правил економічної політики для країн Латинської Америки, які "взяли на озброєння" багато країн світу, віддавши перевагу неприборканим ринковим силам і ТНК.

Заклики Лімської декларації до розбудови та нарощування національного виробничого потенціалу для всеосяжного і сталого промислового розвитку лягли в основу широких обговорень шляхів економічного розвитку після 2015 р., ініційованих ООН як на міжурядовому рівні, так і на рівні заінтересованих сторін. У ході глобальних консультацій Група високого рівня з видатних діячів (сформована ООН для вироблення рекомендацій щодо розвитку на період після 2015 р.) підтвердила необхідність *повернення урядів країн до питань розвитку промисловості* та закликала до трансформації економіки на користь зайнятості та загального зростання на базі *створення доданої вартості та підвищення продуктивності через індустріалізацію як центральну стратегію досягнення цієї трансформації* *. Крім того, експертами було вказано на необхідність сприяння забезпеченню всеосяжної та сталої індустріалізації та впровадженню інновацій, а також зазначено, що інвестиції в інфраструктуру (зокрема, у промисловий сектор) відіграють винятково важливу роль у всеосяжному, сталому зростанні та у процесі створення робочих місць.

Провідні вчені теж долучилися до цієї дискусії. Узагальнюючи їхні висновки, можна сказати, що в цілому досягнуто згоди щодо: 1) значущості держави та необхідності її прямого втручання у розвиток промисловості на інноваційній основі; 2) нездатності нерегульованого ринку вирішити проблеми економічної відсталості країни; 3) необхідності індустріалізації та захисту нових виробництв в економіках, які розвиваються.

Розмірковуючи над шляхами нової індустріалізації, Д. Родрік ** назвав два варіанти – політика стимулювання зростання зайнятості; політика сприяння дослідженням і розробкам (ДіР), а також інноваціям, – віддавши перевагу другому, враховуючи його вплив на продуктивність, а також потенціальний вклад піднесення переробної промисловості у зростання економіки. Саме на запровадження промислової політики інноваційного типу в економіці України вказує В. Геєць [1].

Про необхідність державної інтервенції у процес інноваційного розвитку промисловості говорить Дж. Іфу Лін ***: уряд країни має узяти на себе функцію стимулятора модернізації та технологічного прогресу, виходячи з порівняльних переваг і сформованої структури факторів виробництва. На його думку, модернізацію індустрії слід здійснювати поступово, в міру нагромадження країною людського і матеріального капіталів, тобто йти за змінами у структурі факторів виробництва. При цьому ключова роль держави означає стимулювання процесу структурної трансформації та коригування провалів ринку. Особливість позиції Ліна, викладеної у праці “Нова структурна економіка”, полягає в акценті на стратегічному використанні обмежених ресурсів держави на адресну підтримку певних галузей, в яких імовірно є наявність порівняльної переваги [2].

Як свідчить аналіз зазначених дискусій, в останні роки відбулися радикальні зміни в розумінні політиками і вченими ролі держави в економіці та утвердилось усвідомлення того, що в основі промислової політики лежить не тільки досягнення консенсусу щодо доцільності державного втручання для забезпечення прискореного економічного зростання, але й визнання факту, що без такого втручання успіх наздоганяючого розвитку є малоімовірним. Дж. Стігліц і Дж. Іфу Лін у збірнику

* A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development / Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. – NY: United Nations Publications, 2013. – 69 p.

** Industrial Economics Day: New ideas from world-leading thinkers : Conferences. – 15 December. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/>.

*** Протягом 2008–2012 рр. Лін Джастін Іфу був головним економістом Світового банку.

“Революція промислової політики: роль уряду за межами ідеології” констатують, що вже “є спільне розуміння, що успішні економіки завжди покладаються на політику уряду. **Сліпу віру в магічні чесноти ринкових сил, де раціональні агенти природно створюють оптимальні умови для сталого економічного зростання, спростовано глобальною рецесією та необхідністю запровадження з боку урядів швидких заходів реагування для подолання кризи.** Проте ще мають бути визначені конкретні політичні підйоми та інституційні рамки для генерування оптимальних результатів промислової політики в різних контекстах” [3, р. 9].

Першим кроком у вирішенні цього завдання є доосмислення поняття “промислова політика” щодо її впливу на структурні зрушення * і розуміння, що вона не фокусується виключно на переробній промисловості, а стосується ширшого кола проблем. Як зазначає В. Геєць, промислова політика спрямована на забезпечення конкурентоспроможності та прискорених темпів економічного зростання [1, с. 10]. Міжнародні організації також інтерпретують промислову політику як інструмент підвищення ефективності використання факторів виробництва у масштабах усієї економіки, зокрема – створення нового виробничого потенціалу для задоволення внутрішніх потреб і нових порівняльних переваг для забезпечення міжнародної конкурентоспроможності, а з ними – високої доданої вартості, завдяки чому країна здатна переміститися на більш високі щаблі в міжнародному поділі праці.

В інтерпретації різних міжнародних організацій промислова політика – це:

Світовий банк: зусилля уряду щодо зміни галузевої структури економіки, спрямовані на *стимулювання економічного зростання на основі підвищення ефективності використання факторів виробництва*, а не на зміну структури промислової продукції чи окремих секторів економіки ** (р. 304).

ЮНКТАД: вибіркова державна підтримка деяких секторів або видів продукції, що надається за допомогою податкових стимулів, субсидування кредитів тощо (вона означає створення внутрішнього потенціалу *для задоволення внутрішніх потреб, модернізацію виробництва і підвищення внутрішніх доходів*; вона пов’язана з навмисним спотворенням цін і поєднанням секторальної політики із загальними цілями)*** (р. 2).

ОЕСР: будь-який вид державного втручання, спрямований на покращення бізнес-клімату, а також на зміну структури економіки на користь певних галузей, технологій і завдань, які, як очікується, відкривають *кращі перспективи для економічного зростання або суспільного добробуту*, ніж у разі відсутності таких заходів **** (р. 181).

ЄС: є горизонтальною за своєю природою, забезпечує рамкові умови *для зростання конкурентоспроможності* та спрямована на: 1) прискорене налаштування промисловості для структурних змін; 2) заохочення створення сприятливих умов для ініціативи і розвитку підприємств (особливо МСП); 3) створення сприятливих умов для співпраці між підприємствами; 4) посилення промислового потенціалу через ДіР та інновації *****.

* Загальноприйнятого визначення поняття “промислова політика” немає. Цей факт визнають як зарубіжні, так і вітчизняні вчені.

** The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. – Washington D.C. : World Bank, 1993. – 402 р.

*** New perspectives on industrial policies of the South. UNCTAD XIII special event [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unctad.org/>.

**** OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. – Paris : OECD Publishing, 2014. – 478 р.

***** General principles of EU industrial policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/>.

З точки зору усвідомлення призначення інтервенції держави у промисловий розвиток, найбільш вдалою, на нашу думку, є інтерпретація, подана Світовим банком, оскільки вона чітко визначає мету промислової політики, що полягає у підвищенні ефективності використання факторів виробництва у масштабах усєї економіки, а не тільки у зміні структури промислової продукції чи окремих секторів економіки.

Узагальнення існуючого досвіду з цього питання показує, що сучасний арсенал промислової політики є багатим на інструменти прямого і непрямого впливу, застосовуючи які, держава виступає в різних іпостасях – регулятором, фінансистом, виробником і споживачем, вмикаючи такі ключові драйвери структурних зрушень, як освіта і навички, капітал і технології, матеріальне та технічне забезпечення *. На практиці кожна держава сама встановлює для себе набір інструментів промислової політики, виходячи з її цілей та масштабів. В їх основі – як економічні та інституційні умови країни, так і зовнішні фактори, що визначають можливість запровадження тих чи інших інструментів політики та їх ефективність. Простір для маневру національної промислової політики великою мірою залежить від міжнародної системи економічного регулювання.

Звуження простору для маневрів промислової політики в умовах глобального економічного управління

Укладання угод Уругвайського раунду, створення СОТ і особливо додаткові угоди щодо так званої “діяльності, що пов’язана з торгівлею”, значно скоротили можливості держави використовувати механізми, які забезпечують акселерацію промислового розвитку за рахунок залучення іноземних технологій. Фахівці ЮНКТАД вказують, що “правила і зобов’язання СОТ істотно ускладнюють для країн, які розвиваються, поєднання зовнішньої орієнтації з неортодоксальними політичними інструментами, що використовувалися країнами зрілої та пізньої індустріалізації для сприяння диверсифікації економіки та технологічній модернізації” ** (р. 193).

Деякі вчені [4] стверджують, що ключову роль у промисловому розвитку країн, які розвиваються, відіграли ППІ, адже їх залучення в національну економіку дозволило не тільки усунути інформаційні обмеження, але й дістати національним компаніям можливість скористатися технологіями, організаційними, управлінськими та маркетинговими “ноу-хау” ТНК, а також приєднатися до їх збутових мереж. Тому, на їх погляд, національна політика повинна сприяти залученню ППІ та посилювати переваги розміщення. Тим часом вчені застерігають, що у країнах Латинської Америки ППІ нерідко використовувалися для фінансування дефіциту платіжного балансу, тоді як у країнах Азії вони використовувалися більше для передання технологій. Тому деякі види іноземних інвестицій виявляються ефективнішими, ніж інші, а отже, не всі ППІ є бажаними.

Наш аналіз процесу індустріалізації Республіки Корея довів [5], що ППІ мали вплив не завдяки вільному доступу на внутрішній ринок, а в результаті активних дій уряду з регулювання їх потоків у рамках реалізації стратегії автономії від ТНК. Інтегрування технологій, що залучалися з ППІ у розбудову пріоритетних виробництв,

* Встановлюючи тарифи, податкові стимули і субсидії, держава виступає в ролі регулятора, запроваджуючи кредитні механізми для стимулювання кредитування інноваційних проектів у промисловості, – відповідно, фінансиста, забезпечуючи економічну діяльність державних промислових підприємств, – виробника, запроваджуючи програми державних закупівель і створюючи тим самим ринок для інноваційних продуктів, – споживача.

** Trade and Development Report, 2006. UNCTAD. United Nations Publications, 2006. – 237 p.

відіграли вирішальну роль у розв'язанні завдань національного промислового розвитку країни.

Для досягнення максимального ефекту від залучення технологічних ресурсів ТНК у розбудову національної індустрії уряд Республіки Корея ставив вимоги іноземним інвесторам відносно частки місцевого компонента, заохочуючи їх у такий спосіб використовувати деталі та комплектуючі вітчизняного виробництва, що, у свою чергу, сприяло переданню технологій та збільшенню доданої вартості корейських підприємств, тим самим створюючи додатковий національний дохід і зайнятість.

Висувалися також вимоги, пов'язані з показниками експорту або збалансованості торгівлі, що спонукало філії ТНК, розташовані на території Республіки Корея, інтегруватись у глобальні виробничі ланцюги. Це забезпечило вихід товарів корейських виробників на зовнішні ринки у рамках реалізації стратегії експорто-орієнтованої індустріалізації.

З метою обмеження філіями ТНК імпорту проміжних товарів уряд країни ставив вимоги до валютного балансування. Іноземні інвестори, діяльність яких залежала від імпорту, мали задовольняти свої потреби в іноземній валюті за рахунок надходжень від експорту, а не переведення місцевого прибутку в іноземну валюту.

Сьогодні Угодою про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею (ТРИМС), на зазначені вимоги до іноземних інвесторів "накладено табу".

Також досвід Республіки Корея показав, що на етапі форсованої модернізації промисловості широко застосовувалися зворотний інжиніринг* та інші форми імітаційних інновацій. Сьогодні використання подібних заходів обмежується Угодою про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС).

На вибір інструментів промислової політики впливає також Угода про субсидії та компенсаційні заходи (СКЗ). Нею встановлено порядок субсидування імпорту (який, як вважається, завдає шкоди вітчизняним виробникам) і визначено "заборонені" субсидії, надання яких пов'язане з результатами експорту або використанням вітчизняних товарів замість імпортованих.

З огляду на викладене, держави, які сьогодні намагаються здійснити реванш промисловості, мають значно вужчий простір для маневру через жорсткі правила світової економічної системи, яка накладає обмеження на введення вимог до показників експорту для філій ТНК, до частки місцевого компонента і трансферу технологій, а також істотно ускладнює зворотний інжиніринг та імітацію передових іноземних технологій. Інакше кажучи, заходи, що мали величезне значення для країн так званої "пізньої індустріалізації", сьогодні є неприйнятними.

Проте до кола "заборонених" інструментів не належать ті, що впливають на розвиток національної промисловості завдяки стимулюванню національної науково-технологічної та інноваційної діяльності (зокрема, це *податкові пільги*, які можуть бути у вигляді податкових відрахувань і знижок на певні види інноваційної діяльності або на придбання технологій для цілей інноваційної діяльності; *прямі державні кредити*, що надаються через банки розвитку за пільговими ставками та сприятливим графіком погашення на інвестиційно-інноваційну діяльність і придбання технологій; *субсидії* підприємцям на розвиток людського капіталу, ДіР та інновації для сприяння створенню нових виробничих потужностей і нових

* Зворотний інжиніринг (зворотна розробка, реверс-інжиніринг; від англ. "reverse engineering") — дослідження певного пристрою або програми з метою розуміння принципів роботи досліджуваного об'єкта. Найчастіше використовується з метою створення об'єкта, за функціональністю аналогічного досліджуваному, але без точного копіювання його функцій.

конкурентних переваг *; субсидії для досягнення цілей регіонального розвитку та охорони навколишнього природного середовища).

Механізми посилення виробничого потенціалу у промислово розвинутих країнах

Сполучені Штати Америки. Вони позиціюють себе як країна, що не практикує промислову політику. В американському суспільстві донедавна панував консенсус відносно того, що така політика є синонімом інтервенції держави, яка знижує ефективність ринкової конкуренції та підриває культуру підприємництва (*distortional government intervention*) [6, р. 383]. Як зазначає професор Лондонської школи економіки Р. Уейд, «американський уряд прямо і непрямо, а також через такі організації, як Світовий банк і Світова організація торгівлі, вже давно заявив іншому світу словами Нобелівського лауреата в галузі економіки Гері Беккера: “краща промислова політика – та, якої взагалі немає”» [6, р. 381]. Очевидно, що така позиція створює уявлення, що США і промислова політика – “несумісні поняття”.

Водночас, як стверджують деякі американські дослідники, Федеральний уряд реалізує промислову політику в рамках децентралізованих політичних інститутів протягом більш як одного покоління... Американська промислова політика виходить за рамки збереження ринкової конкуренції, вона націлена на забезпечення макроекономічної стабільності та створення суспільних благ для вирішення конкретних проблем фірм у безліч різних способів і за допомогою різних органів [7]. У країні запроваджено ряд ініціатив і програм, розроблених на федеральному рівні та на рівні штатів, з метою підтримки як традиційних, так і нових стратегічних галузей. Вважається, що промислова політика існує у США де-факто, але замість цього терміна використовується поняття “політика у сфері досліджень і розробок”.

Зміна риторики у виступі глави Національної економічної ради при Білому домі наприкінці березня 2012 р. слугує підтвердженням того, що “головний інтерес Америки полягає у ренесансі національної переробної промисловості”, оскільки вона є “ключовим компонентом конкурентоспроможної та інноваційної економіки” [8, р. 1]. За словами Р. Уейда, це вперше, коли ключова постать Адміністрації Президента позитивно висловилася відносно промисловості та необхідності ініціювання промислової політики в інтересах виробничого сектору [6, р. 381].

Для відродження виробничого сектору у США ухвалено ряд заходів, які за формою не пов’язані з промисловою політикою, оскільки їх безпосередня мета полягає у недопущенні банкрутств і широкомасштабного безробіття. Проте, по суті, багато з них орієнтовано на збереження та посилення позицій США як глобального технологічного лідера промислового виробництва.

Як зазначають фахівці ЮНКТАД, підхід Сполучених Штатів Америки до реалізації промислової політики поєднує в собі “державу-підприємця” і “державу-координатора” **. Як підприємець уряд США бере на себе основні ризики і відіграє провідну роль у формуванні ринків щодо розробки та комерціалізації нових технологій, визначених для країни пріоритетними. Також держава домінує у фінансуванні ризикованих досліджень, відіграючи роль каталізатора ключових технологічних інновацій.

* У ст. 8 Угоди з субсидій і компенсаційних заходів особливо виокремлено субсидії, що не дають підстав для вжиття таких заходів. До цієї категорії належать субсидії для досліджень, розробок та інновацій, у тому числі допомога на дослідницьку діяльність фірм, а також ВНЗ і наукових організацій на договірній основі з фірмами, за умови, що така допомога покриває не більш як 75% вартості промислових досліджень або 50% вартості розробок на доконкурентній стадії.

** Advancing The Post-2015 Development Agenda Requires A Development Policy Rethink // Policy Brief. – 2015. – № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unctad.org/>.

Як "державо-координатор" США створюють мережі між різними суб'єктами інноваційної системи (наприклад, компаніями, фінансовими установами, науково-дослідними інститутами та державними фондами), а також у рамках організацій і установ, управляючи цими мережами. Через запровадження ініціатив на законодавчому рівні та започаткування національних програм держава спонукає різні фірми вбудовуватись у децентралізовану інноваційну систему, що охоплює галузевий, регіональний і національний рівні. Враховуючи мережевий характер американської промислової політики і при цьому відсутність очевидної єдиної установи, яка б за своїми функціями відповідала за цю політику, США називають "державою прихованого розвитку" (*hidden developmental state*) [6].

Втім, слід зазначити, що насправді ключову роль у процесі розробки та загальної координації промислово-інноваційної політики відіграє Національний інститут стандартів і технологій Мінторгу США (NIST). Як офіційний регент Президентських ініціатив, NIST реалізує заходи щодо підвищення продуктивності та динамічності, а також створення більшої доданої вартості переробною промисловістю через партнерство держави і бізнесу, яке прискорює розвиток технологій та їх комерціалізацію. У рамках реалізації цих ініціатив було зроблено таке.

По-перше, у 2009 р. керівництво країни ухвалило *Закон "Про відновлення і реінвестування американської економіки"* *, короткострокова мета якого — пом'якшення негативних наслідків "великої рецесії", а довгострокова — *використання вертикальних заходів промислової політики для зміцнення національної переробної промисловості та підвищення її міжнародної конкурентоспроможності*. На реалізацію завдань закону (серед них — переміщення офшорних виробничих процесів назад до США і заохочення розвитку галузей, які використовують екологічно чисті джерела енергії) заплановано протягом 2009–2019 рр. виділити 831 млрд. дол.

По-друге, було започатковано ряд програм, спрямованих на технологічні інновації у промисловості та розбудову нових виробництв. Зокрема, у 2012 р. Рада з науки і технологій Адміністрації Президента США оприлюднила *Національний стратегічний план для передової переробної промисловості* **, де вказано на проблему "розриву" у функціональному ланцюгу на етапі між отриманням перспективної розробки та її запровадженням у комерційний оборот. Для її розв'язання визначено п'ять принципових цілей.

1. Сприяння збільшенню обсягу інвестицій у розробку перспективних технологій (особливо МСП) за допомогою стимулювання ширшого залучення федеральних дослідницьких ресурсів, а також у підтримку інноваційних розробок через систему закупівель для державних потреб.

2. Сприяння збільшенню кількості висококваліфікованих працівників та інженерного персоналу (включаючи оновлення освітніх і тренінгових програм з метою забезпечення їх відповідності сучасному технологічному рівню).

3. Сприяння реалізації механізмів державно-приватного партнерства (індустрія — наука — уряд) на федеральному і регіональному рівнях з метою сприяння впливу інвестицій у розробку перспективних технологій та їх комерціалізацію.

4. Оптимізація структури державного замовлення на ДіР.

* American Recovery and Reinvestment Act / PUBLIC LAW 111–5–FEB. 17. — 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.gpo.gov/>.

** National Strategic Plan for Advanced Manufacturing. Executive Office of the President. National Science and Technology Council. — February. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.whitehouse.gov/>.

5. Збільшення обсягів бюджетних коштів, які виділяються для цілей здійснення інвестицій у розробку перспективних технологій.

На виконання національного стратегічного плану, на початку 2013 р. з ініціативи президента розпочато створення *Національної мережі для промислових інновацій** на принципах державно-приватного партнерства для стимулювання розробки технологій широкої сфери застосування та сприяння їх подальшій комерціалізації. Досягнення окреслених цілей відбуватиметься шляхом організації до кінця поточного десятиріччя 45 технологічних інститутів спеціалізованих компетенцій (що являтимуть собою регіональні інноваційні центри). Вони підпорядковуватимуться NIST за сприяння Міністерства енергетики і Міністерства оборони США, а також Національного наукового фонду та Національного агентства з аеронавтики і дослідження космічного простору. *Створені технологічні інститути надаватимуть ресурсну, технічну, методологічну та консультативну допомогу інноваційним технологічним компаніям, які працюють за відповідними напрямками.* Позабюджетне фінансування для роботи інноваційних центрів залучатиметься спеціально створеними консорціумами, до яких належатимуть виробничо-технологічні компанії, дослідницькі інститути та університети, регіональні коледжі та інші некомерційні дослідницькі організації.

З метою стимулювання інноваційної діяльності та підприємництва у високотехнологічній сфері Адміністрація Президента США започаткувала у 2014 р. заходи щодо оптимізації процедур пошуку і доступу до наукового, дослідницького та випробувального обладнання, розташованого у більш як 700 федеральних дослідницьких центрах, для цілей проведення суб'єктами приватного бізнесу досліджень, створення прототипів виробів та їх тестування.

Знаковою подією у новій індустріальній політиці США стало ухвалення у 2014 р. Закону *“Про відновлення американської переробної промисловості та інновацій”*** . Цей закон розроблено з метою сприяння подальшому розвитку високотехнологічної складової національної промисловості та комерціалізації результатів передових розробок шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства на основі кластерного підходу, що полягає у формуванні системи взаємодії бізнесу, інфраструктурних об'єктів, науково-дослідних центрів та інвесторів. Законом затверджено Програму розвитку мережі промислових інновацій.

Для стимулювання інноваційного розвитку виробництв Рада з науки і технологій при Президентові США оприлюднила Доповідь *“Прискорення передової переробної промисловості США”****, яка містить (серед інших) такі рекомендації.

1) *Розробити національну стратегію* забезпечення провідної ролі економіки США у сфері передових промислових технологій, що включала б перелік пріоритетних напрямів розвитку, а також конкретних заходів (заснованих на реалізації принципу державно-приватного партнерства) щодо надання необхідного сприяння на всіх стадіях технологічного розвитку.

2) *Заснувати консультативний консорціум* з питань передових промислових технологій, принципова мета якого полягає у виробленні національних пріоритетів на

* National Network for Manufacturing. Innovation: A Preliminary Design. Executive Office of the President. National Science and Technology Council. Advanced Manufacturing National Program Office. – January. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.manufacturing.gov/>.

** Revitalize American Manufacturing and Innovation Act of 2014. H.R. 2996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/>.

*** Accelerating US Advanced Manufacturing. Report to the President. – October. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.whitehouse.gov/>.

базі консенсусу всіх заінтересованих осіб у сфері здійснення ДіР у конкретній предметній області.

3) *Створити нову інфраструктуру* (засновану на реалізації принципу державно-приватного партнерства) для підтримки здійснення і комерціалізації розробок американського бізнесу (з пріоритетом надання сприяння МСП), яка б включала в себе центри тестування передових технологічних розробок і центри спільного використання передових технологічних рішень для цілей створення нових продуктів передових технологій.

4) *Розробити процеси і стандарти* (засновані на консенсусі всіх заінтересованих осіб) щодо забезпечення функціональної сумісності передових промислових технологій у суміжних сферах.

5) *Включити більшу кількість державних органів* до кола адміністраторів Національної мережі промислових інновацій для кращої координації зусиль Адміністрації Президента США на даному напрямі роботи і збільшення (за рахунок коштів відповідних бюджетів залучених державних органів) обсягу відповідного цільового фінансування.

Таким чином, США активно підтримують національний виробничий сектор через інструменти активізації інновацій та переважно вертикальні заходи політики для досягнення цілей сталого промислового розвитку.

Європейський Союз. На відміну від США, де табу на промислову політику свідомо запроваджено політичними елітами країни, в Європі його ніколи не було. Засади реалізації промислової політики закладено ще у Договорі про функціонування Європейського Співтовариства 1957 р. Згідно із ст. 130 цього договору, співтовариство і держави — його члени повинні гарантувати умови для конкурентоспроможності промисловості співтовариства. З цією метою, відповідно до системи відкритих і конкурентних ринків, їх дії повинні спрямовуватися на прискорення адаптації промисловості до структурних змін; створення сприятливих умов для реалізації ініціатив і розвитку підприємств (особливо МСП), а також формування сприятливих умов для їх співпраці; сприяння кращому використанню промислового потенціалу за допомогою політик у сферах інновацій, наукових досліджень і технологічного розвитку. Згідно з п. 3 цієї статті, співтовариство сприяє досягненню зазначених цілей за допомогою політики та діяльності відповідно до інших положень договору. У чинному установчому документі ЄС 2008 р. ст. 173 містить тотожні положення, відмінність лише у термінології — замість "Співтовариство" (Community) використано "Союз" (Union).

Незважаючи на згадані настанови, європейські країни формували засади економічного розвитку під впливом ідей побудови постіндустріального суспільства, що стало однією з причин втрати їх позицій на світових товарних ринках у конкурентній боротьбі з новими індустріальними країнами.

Намагаючись надолужити втрачені позиції, Європейська комісія у 2010–2012 рр. сформулювала головні пріоритети промислової політики Єврозони і розробила відповідні рекомендації країнам — її членам. У документах "Промислова політика: зміцнення конкурентоспроможності", "Сильна європейська промисловість для зростання і відновлення економіки" та інших визначено орієнтири модернізації та основні механізми їх реалізації.

Ухвалена на початку 2010 р. стратегія соціально-економічного розвитку "*Європа 2020*" окреслила такі цілі ЄС у питаннях промисловості та інновацій до 2020 р.: зміцнення виробничої бази в Європі та підвищення її конкурентоспроможності;

сприяння переходу до низьковуглецевої економіки; заохочення інновацій для створення нових джерел зростання і задоволення потреб суспільства; стимулювання створення й розвитку МСП; піднесення підприємницької культури. Спеціалізована програма досліджень та інновацій “*Горизонт 2020*”, затверджена у листопаді 2013 р., також визначила одним з пріоритетів “*Індустріальне лідерство*”, в основі досягнення якого – першість у сферах інформаційно-комунікаційних технологій, нанотехнологій, нових матеріалів, біотехнологій та космосу; підтримка інноваційних МСП; полегшення доступу до управління фінансовими ризиками.

Демонстрацією консенсусу високого рівня з питань бачення підойм економічного зростання в Європі стала стаття “*Нова індустріальна політика Європи*”, опублікована в газеті “*The Wall Street Journal*”. Її підписали міністри п’яти країн ЄС – Іспанії, Португалії, Італії, Франції, Німеччини. Головний меседж статті у тому, що “*сильна, відновлена і вдосконалена промислова база дозволить реальному сектору економіки очолити економічну відбудову Європи*” *. З огляду на це, ЄС повинен активізувати промислову політику як на європейському, так і на національному рівнях.

Акценти в даному питанні розставив “*Deutsche Bank*” доповіддю “*Реіндустріалізація Європи*”, де вказав на те, що країни ЄС повинні “*збільшити частку промислового сектору в їх економіках за будь-яку ціну*” ** (р. 22). Для цього кожна країна повинна проаналізувати власні, специфічні проблеми і ухвалити відповідний курс дій. Головне – створити сприятливе середовище, де компанії виробничого сектору і сектору відповідних послуг зможуть успішно конкурувати з представниками неєвропейських країн. Це вимагатиме інвестицій в освіту, наукові дослідження та інфраструктуру, в покращення інвестиційного клімату, забезпечення доступних цін на енергоносії та прав інтелектуальної власності.

Дороговказом у розв’язанні окреслених завдань став документ “*До європейського промислового ренесансу*”, презентований Європейською комісією у січні 2014 р. До 2020 р. Європа повинна збільшити частку промисловості у ВВП з теперішніх 15% до 20% ***. Тому Європейська комісія звертається з наполегливим закликом до країн – членів ЄС визнати центральну роль промисловості у створенні робочих місць і економічному зростанні, а також рекомендує їм інтегрувати питання конкурентоспроможності промисловості в усі сфери національної політики. У документі зазначено, що промислова політика має охоплювати багато інших секторів, розвиток яких, у свою чергу, зумовлюватиме досягнення заявлених цілей, а також координувати свої механізми з інструментами суміжних політик – у сферах торгівлі, міжнародного ринку, енергетики, охорони навколишнього природного середовища, освіти, податкової системи. Керівництво ЄС вказує, що промислову модернізацію слід здійснювати за рахунок інвестицій в інновації та нові технології, у виробничі ресурси і розвиток навичок за рахунок використання спеціальних фондів ЄС. Допомогою в цьому має стати розвиток ділової атмосфери в Європі завдяки заходам щодо спрощення законодавчої бази і підвищення ефективності державного управління на рівні ЄС, на національному та регіональному рівнях.

* A New Industrial Policy for Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324024004578170932984407010>.

** Europe’s re-industrialisation. The gulf between aspiration and reality [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.dbresearch.com>.

*** For A European Industrial Renaissance. The European Commission communication. COM(2014) 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/>.

Незважаючи на зусилля, докладені з боку керівництва ЄС, на думку експертів ЮНКТАД* (р. 95), промислова політика в регіоні, як і раніше, має менш комплексний характер, ніж політика США, а бюджетні асигнування є надто малими для ефективного усунення короткострокових факторів, які гальмують зростання, не кажучи вже про ухвалення довгострокових заходів щодо стимулювання інновацій. З огляду на це, а також через використання інструментів виключно горизонтальної політики** ЄС, за переконанням експертів ЮНКТАД, вдасться створити менший (порівняно із США) резерв знань і меншу кількість інновацій, які можна було б комерціалізувати.

У країнах ЄС найбільш динамічною та яскравою ілюстрацією інтервенції держави у промисловий розвиток на інноваційній основі є Франція***.

Намагаючись подолати наслідки фінансової кризи та вирішити накопичені проблеми французької промисловості, новообраний уряд країни у 2012 р. створив спеціалізоване міністерство з оригінальною назвою "*Міністерство промислового відродження*"****. Цей крок став логічним результатом реалізації нової державної парадигми – реіндустріалізації Франції. Мета створення саме такого органу полягала у посиленні співпраці держави та приватного сектору у визначенні пріоритетів і проведенні реформування промисловості країни. До його функцій віднесено, зокрема, встановлення стратегічних орієнтирів промислової політики, а також пов'язаних з їх реалізацією секторів промисловості та сфери послуг; визначення пріоритетів і моніторинг реалізації інноваційної політики.

У 2014 р., після реорганізації, на базі цього міністерства було створено *Міністерство економіки, промисловості та цифрової індустрії*. В його складі проблемами розвитку національної промисловості опікуються *Генеральна Рада з питань індустрії, енергетики і технологій*, а також *Головне управління з питань підприємств*. Крім того, це управління забезпечує діяльність секретаріату *Національної ради з промисловості*, створеної у 2013 р.***** як вищий дорадчий орган з інформування уряду про стан промисловості Франції, а також з надання пропозицій і рекомендацій щодо підвищення її конкурентоспроможності. Очолює раду Прем'єр-міністр країни. До її складу входять представники вищої виконавчої та законодавчої державної влади, промисловості та профспілок. Рада відповідає за розробку промислової політики, опікується 34 проектами у рамках стратегії "Нова індустріальна Франція", реалізує ініціативи "Інновації 2030", скеровує Стратегічні

* The Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development. – Geneva : UNCTAD. – 2014. – 240 p.

** Запровадження заходів вертикальної політики країнами ЄС ускладнюється Договором про функціонування ЄС (зокрема, ст. 107, п. 1, де вказано, що не сумісною із загальним внутрішнім ринком є будь-яка допомога, що надається державою і тим самим фактично або потенційно підриває конкуренцію шляхом створення привілеїв для певних підприємств або виробництва певних товарів).

*** Розбудову високотехнологічних виробництв Франції у контексті трансформації національної інноваційної системи розглянуто автором у [9, с. 285–334].

**** Орган, який опікується питаннями промислового розвитку, створено у країні ще у 1886 р. з назвою "Міністерство торгівлі та промисловості". З часом його функції та найменування змінювалися. Було міністерство: національної економіки, торгівлі та промисловості (1930 р.); промисловості та науки (1966 р.); промисловості та досліджень (1974 р.); промисловості, торгівлі, ремісництва (1977 р.); промисловості, зовнішньої торгівлі та облаштування територій (1988 р.); промисловості, поштових послуг і телекомунікацій, зовнішньої торгівлі (1995 р.); економіки, промисловості та зайнятості (2009 р.); економіки, фінансів і промисловості (2010 р.); промислового відродження (2012 р.); економіки, промислового відродження та цифрової індустрії (квітень 2014 р.); економіки, промисловості та цифрової індустрії (вересень 2014 р.).

***** У результаті реорганізації Національної конференції промисловості, що діє з 2010 р.

комітети виробничих ланцюгів, сприяючи тим самим зближенню промисловості, профспілок і держави.

Основою у формуванні сучасної промислової політики Франції стали результати загальнонаціонального форуму “*Генеральні штати промисловості*”, де було дано оцінку розвитку промислового сектору економіки країни під впливом державної інноваційної політики, виявлено перешкоди і визначено шляхи їх подолання. Це дозволило дійти економічної та соціальної згоди щодо значущості індустрії для французької економіки і суспільства, а також визначити сфери *, які є стратегічними для зростання. Для розробки та реалізації стратегії піднесення цих сфер створено відповідні Стратегічні комітети виробничих ланцюгів, якими, як було вказано, і опікується Національна рада з промисловості.

Стратегію “*Нова індустріальна Франція*” розробляли майже рік за активної участі бізнесу, що стало відмітною рисою нового адміністрування промислового розвитку країни, адже більша частина з ухвалених проєктів (близько 80%) були вибрані на базі пропозицій промисловців і управлятимуться великими підприємцями. Визначені 34 конкретних плани реформування промисловості на інноваційній основі заклали фундамент для розбудови індустрії Франції на наступні 10 років. Головні завдання нової промислової політики формулюються так:

- активізація зусиль держави і приватного бізнесу з фінансування інвестиційно-інноваційної діяльності у промисловості, з акцентом на машинобудуванні як локомотиві технологічного розвитку майже усіх галузей;
- концентрація зусиль на технологічних напрямках, де Франція вже має явні досягнення та переваги, для завоювання світових ринків;
- запровадження екологічних критеріїв при створенні нових продуктів, устаткування і технологічних процесів у промисловості на засадах сталого розвитку;
- стимулювання взаємодії основних учасників інноваційного процесу (підприємств, наукових лабораторій, вищої школи) шляхом розвитку мережевої організації науково-технологічної та інноваційної діяльності;
- підтримка податкового кредиту на ДіР як ключового інструменту стимулювання інноваційної активності промислових підприємств;
- стимулювання інноваційної активності МСП і перетворення їх на локомотив розвитку промисловості.

Для реалізації цих завдань у 2012 р. створено *Державний інвестиційний банк (Bpifrance)* на базі Державної компанії з розвитку інновацій і підтримки МСП (OSEO), а також приєднання до неї Стратегічного фонду інвестування (FSI), Стратегічних інвестиційних фондів регіонів (FSI-Régions) і Депозитно-позичкової каси підприємств (CDC-Entreprises) **. Наявність органу комплексного обслуговування для забезпечення цілісного підходу до потреб клієнтів (від формалізації ідей та ТЕО проєкту за допомогою фінансування інновацій аж до створення нових інноваційних підприємств), на наш погляд, є безперечною перевагою французької системи фінансування промислових досліджень та інновацій.

У контексті інноваційного розвитку промисловості уряд Франції планує посилити роль регіонів – децентралізація розглядається як важливий інструмент подолання деіндустріалізації. Саме регіони повинні істотною мірою взяти на себе місію провідника державної промислової та інноваційної політик.

* Мовою оригіналу – “*filieres industrielles*”, тобто “промислові ланцюги”. По суті, йдеться про систему зв’язків між різними учасниками у процесі виробництва і реалізації певного товару.

** Докладно модель фінансування промислових інновацій у Франції розглянуто автором у [9].

Реалізація окреслених стратегічних цілей відбувається у кільватері спеціальної програми "Інвестиції майбутнього" (започаткованої ще у 2010 р. з бюджетом 35 млрд. євро), яка фінансується за рахунок "Великої позики" [9, с. 329], що на сьогодні становить 47 млрд. євро, з яких, щонайменше, 18,1 млрд. євро передбачено на пряме і непряме фінансування розвитку промисловості.

Уряди інших промислово розвинутих країн, посилюючи інтервенцію у процес нової індустріалізації, також розробили і успішно реалізують промислові політики на інноваційних засадах, ухваливши відповідні документи, серед яких — Стратегія розвитку високотехнологічної промисловості Великобританії (2012—2015 рр.); Промислова стратегія: партнерство уряду і промисловості Великобританії (2013—2020 рр.); Ініціатива Індустрія 4.0 Німеччини (2013 р.); Стратегія ревіталізації Японії (зокрема, План відновлення індустрії) (2013 р.); Стратегія інновацій у переробній промисловості 3.0 Республіки Корея (2014 р.). За формування і реалізацію вказаних директив відповідають певні органи державної влади *.

У Великобританії ці функції виконує *Міністерство у справах бізнесу, інновацій та профпідготовки* **. Воно відповідає за розробку політики у сферах бізнесу, підприємництва, вищої та подальшої освіти, навичок, науки, досліджень та інновацій, а також за розроблення стратегії та механізмів розвитку промисловості на принципах державно-приватного партнерства. Серед основних напрямів діяльності цього міністерства — розробка політики щодо сприяння тим секторам економіки країни, які мають потенціал для зростання продуктивності. Крім того, воно сприяє інноваціям, відстоюючи потреби бізнесу (особливо МСП) в уряді; стимулює сприятливе середовище для підприємств і враховує потреби як споживачів, так і виробників; підтримує регіональне економічне зростання, експорт країни, приплив інвестицій та ін.

У Німеччині такими питаннями опікується *Федеральне міністерство з економіки та енергетики* *** в особі міністра, на якого покладено обов'язки курирувати діяльність Генерального директорату з промисловості та генеральних директоратів суміжних сфер — зовнішньоекономічної діяльності, інновацій, інформаційних технологій та комунікацій, МСП. До структури Генерального директорату з промисловості входять підрозділи, що займаються: 1) розвитком промисловості (формуванням політики, питаннями виробництва капітальних і споживчих товарів, проблемами оборони і безпеки, автомобілебудуванням); 2) сировинними матеріалами; 3) навколишнім природним середовищем, електротранспортом та біоекономікою; 4) аерокосмічною промисловістю; 5) морською галуззю.

В азійських країнах підхід до розвитку промисловості є аналогічним.

У Японії діє *Міністерство економіки, торгівлі та промисловості* ****, яке має у своєму складі Бюро економічної та промислової політики (до нього належить Група з регіональної економіки та промисловості); Бюро промислової науки, технологічної політики та навколишнього природного середовища; Бюро переробної промисловості. У підпорядкуванні цього міністерства перебуває Інститут комплекс-

* Їх організаційні структури розглянуто автором станом на початок 2015 р.

** Створено у 2009 р. шляхом злиття Департаменту інновацій, університетів і профпідготовки та Департаменту реформування бізнесу, підприємництва та регуляторної політики, які, у свою чергу, утворились у результаті поділу Міністерства промисловості та торгівлі у 2007 р.

*** Створено у 2013 р. шляхом реорганізації Федерального міністерства економіки і технологій.

**** Створено у 2001 р. шляхом реорганізації Міністерства міжнародної торгівлі та промисловості. Структура дотепер залишається без змін.

них досліджень промислових технологій, створений шляхом об'єднання підвідомчих міністерству 15 НДІ з метою забезпечення компліментарності їх досліджень для кращого задоволення інноваційних потреб японської промисловості.

У Республіці Корея створено *Міністерство торгівлі, промисловості та енергетики* *, де окрема посадова особа – заступник міністра з питань промисловості та технологій – опікується піднесенням національної індустрії, курируючи підрозділи планування та координації; міжнародної торгівлі та інвестицій; промислової політики; креативних індустрій та інновацій. Серед функцій цих підрозділів – формування і реалізація промислової політики; аналіз діяльності промисловості; розвиток корпоративного партнерства; забезпечення людських ресурсів для цілей промисловості; забезпечення сировиною та матеріалами; виробництво машин і робототехніки; оборона та безпека; автомобілебудування та аерокосмічна промисловість; суднобудування; розбудова електричних систем.

В Україні, на відміну від розглянутих держав, стратегія розвитку промисловості відсутня. Розроблено лише Концепцію Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості до 2020 року. Документ ухвалений ще у 2013 р., а тому потребує докорінного перегляду, в першу чергу, через нові виклики, а також у зв'язку із зміною векторів зовнішньої та внутрішньої політик держави. Немає і органу, що відповідав би за промислово-інноваційний розвиток держави. Функції формування та реалізації промислової політики покладено на Управління галузей промисловості Мінекономрозвитку України, в якому лише два відділи: галузевих програм і галузей промисловості **. А питання науково-технологічного та інноваційного розвитку вітчизняних виробництв взагалі віднесено до компетенції Міністерства освіти і науки України.

Виявлені у ході дослідження особливості сучасної інтервенції держави у процес нової індустріалізації в умовах глобального економічного регулювання дозволили зробити деякі висновки та сформулювати для України рекомендації щодо формування та реалізації промислової політики, визначення ключових орієнтирів і механізмів впливу, а також органу, на який мають бути покладені ці функції.

Висновки і рекомендації

Про засади формування та реалізації промислової політики України. Інтервенція держави у розвиток промисловості через конкретні політичні підйоми та інституційні рамки для генерування оптимальних результатів промислової політики є невід'ємною частиною успіху структурних перетворень і сталого економічного зростання країни. Потенціальні вигоди від наявності такої інтервенції є очевидними – розбудова виробничого потенціалу, диверсифікація економіки, створення нових високотехнологічних підприємств і робочих місць, – які в комплексі забезпечують високу додану вартість, міжнародну конкурентоспроможність і активізацію внутрішнього ринку. Загрози від відсутності такої інтервенції також є очевидними – скорочення швидкими темпами частки переробної промисловості у ВВП і пов'язана з цим непоправна втрата знань і компетенцій; втрата позицій національних виробників на внутрішньому та зовнішньому ринках через їх захоплення ТНК і посилення конкуренції з боку виробників з інших країн. Усвідомлення цього має спонукати Уряд України до формування промислової політики, ключовим елементом якої є активізація технологічних інновацій.

* Створено у 2013 р. шляхом реорганізації Міністерства економіки знань.

** Наказ про структуру апарату Мінекономрозвитку України від 27.02.2015 р. № 171.

Авторські висновки покладено в основу інформаційно-аналітичного матеріалу "Щодо необхідності державної інтервенції у промисловий розвиток України", який 8 червня 2015 р. ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" направлено на адресу Мінекономрозвитку України. Відповідно до протоколу № 89 засідання Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р., Мінекономрозвитку України розпочало розробку великої програми розвитку вітчизняних промислових підприємств з урахуванням потреб "Укрзалізниці", енергетики, оборонної промисловості. Проте до уваги слід узяти такі моменти.

По-перше, заходи політики будуть малоефективними і не дадуть поштовху сталому промислому зростанню України в умовах макроекономічної нестабільності — незбалансованості доходів і витрат державного бюджету, дефіцит якого стрімко зростає; високих темпів інфляції; різких змін валютного курсу, — які в комплексі створюють несприятливі фінансові умови для ухвалення приватним сектором рішень про інвестиції та інновації.

По-друге, локомотивом промислового розвитку є господарючі суб'єкти, діяльність яких пов'язана зі створенням і освоєнням технологічних інновацій. Щоб досягти "передових позицій" та утриматися на них, ці підприємства повинні мати власні стратегії розвитку бізнесу. Промислова політика, визначена без співпраці з бізнесовими колами, буде малорезультативною. З огляду на це, в Україні необхідно формувати пріоритети промислової політики на засадах консенсусу між державою і бізнесом. Консенсус досягатиметься в інституційному форматі діалогу, який має відбуватися на загальнонаціональному рівні на зразок форуму "Генеральні штати промисловості", ініційованого урядом Франції у 2010 р. (докладніше про це йдеться у [9, с. 328]).

По-третє, оскільки промислова політика пов'язана з широким спектром економічних концепцій і спирається на різноманітний комплекс заходів, спрямованих на диверсифікацію економіки, збільшення доданої вартості, створення технологічного потенціалу, забезпечення зайнятості та більш рівномірного розподілу економічної активності по регіонах країни, то вона має бути складовим елементом комплексного пакета розвитку країни. Заходи промислової політики дадуть ефект, якщо реалізовуватимуться у кількватері стратегії економічного розвитку України та узгоджуватимуться із заходами суміжних політик (зокрема, у сферах конкуренції, торгівлі, залучення ПІІ, валютного регулювання, підготовки кадрів, науки, технологій та інновацій).

Про орієнтири промислової політики України. Останні потрясіння глобальної економіки спонукали до кращого розуміння недосконалої експортоорієнтованої моделі індустріалізації, а тенденції рещорінгу* в розвинутих країнах показують, що можливості збільшення експорту промислової продукції скорочуватимуться.

З огляду на це, Україна при формуванні промислової політики істотно зменшить ризики, якщо збалансує стратегію індустріалізації з опорою на експорт орієнтирами на задоволення попиту внутрішнього ринку, в першу чергу, за рахунок розбудови національних потужностей з випуску засобів виробництва. Необхідність такого підходу зумовлена неминучою структурною трансформацією економіки України, здійснення якої без запровадження збалансованого підходу вимагатиме значного імпорту засобів виробництва у довгостроковій перспективі. Запровадження політики, орієнтованої суто на експорт, яка, як відомо з досвіду азійських країн, спирається на залучення іноземних технологій у формі капітальних і проміжних

* Повернення виробництв, виведених за кордон.

товарів, вимагатиме ще більших капіталовкладень і може стати економічно невідповідним.

Прагматична промислова політика має залучити до національних інвестиційно-інноваційних процесів іноземні технології, спрямовуючи їх не тільки на прискорене зростання, але й на структурні технологічні зрушення. У розбудові національних потужностей з випуску засобів виробництва окреме місце слід відвести ПП, які здійснюють ТНК. При цьому завдання держави має полягати у максимальному нарощуванні переваг локалізації (в першу чергу, шляхом покращення людського капіталу та формування активного внутрішнього ринку з високим потенціалом купівельної спроможності), яке посилить позиції Уряду України у переговорах з ТНК.

Про інструменти промислової політики України. Як показало дослідження, реалізацію моделей форсованої індустріалізації значно ускладнюють сучасні заходи міжнародної системи економічного регулювання. Разом з тим, як зазначають фахівці, “успіх потенціально нових індустріальних країн є можливим за умови, якщо вони ведуть активну діяльність зі зміцнення власного технологічного потенціалу шляхом використання всіх доступних інструментів, у тому числі *шукаючи різні приховані можливості та обминаючи бар’єри, які СОТ поставила на шляху індустріалізації*” [10, р. 2] *.

В Україні вирішення цих проблем, на наш погляд, знаходиться у двох площинах. З одного боку, Україна може використовувати для залучення іноземних технологій інструменти промислової політики, не заборонені СОТ, висуваючи такі вимоги до ТНК (як під час приватизації, так і у процесі надання державної підтримки для реалізації інвестиційних проектів відповідно до Закону України “Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць” від 06.09.2012 р. № 5205-VI): здійснення частини досліджень і розробок на території України; створення складальних виробництв лише за умови одночасного будівництва інвестором підприємств з виробництва проміжних товарів тощо. З іншого боку, Україна під час переговорів із СОТ про надання їй деяких привілеїв у запровадженні інструментів промислової політики (згідно із ст. XVIII і XIX ГАТТ 1994) повинна в тому числі скористатися статусом країни, що зазнала військової агресії та анексії частини своєї території. Підставою для цього є ст. 4 ТРИМС, яка передбачає *винятки для країн, які розвиваються* **: їм дозволяється зберігати ТРИМС на порушення окремих статей ГАТТ через потреби економічного розвитку ***.

Про державну інтервенцію у промисловий розвиток України. Як показало дослідження, промисловий розвиток гальмується за відсутності чіткої координації зусиль держави з ефективного використання внутрішніх та із залучення зовнішніх ре-

* До Уругвайського раунду і створення СОТ економіці Республіки Корея (як і іншим економікам регіону) дозволялося використовувати ті механізми впливу, які вони вважали за потрібні для прискореного розвитку індустрії (зокрема, експортні субсидії та вимоги до виробників застосовувати у виробництві місцеві економічні ресурси країни, а також ув’язувати експорт з імпортом). Систематичні порушення міжнародних законів про патентні та інші права інтелектуальної власності, обмеження на потоки капіталів (у тому числі на ПП), пряме кредитування теж було задіяно. Отже, Республіка Корея, яка успішно інтегрувалась у світову економіку до створення СОТ, мала дотримуватися менш суворих міжнародних норм [5].

** Оскільки СОТ не ідентифікує “розвинуті країни” і “країни, що розвиваються” (тобто члени СОТ самі оголошують, якими країнами вони є), то Україна може позиціюватись як країна, що розвивається, тим більше, що так вважає МВФ.

*** Угода про пов’язані з торгівлею інвестиційні заходи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_009.

курсів для досягнення цілей економічного зростання. Забезпечити таку координацію в Україні повинен орган управління з відповідними повноваженнями, який стане своєрідним "ареопагом" для вирішення ряду стратегічних і тактичних питань, пов'язаних із сталим промисловим розвитком і створенням нових робочих місць (дотепер жодний з державних органів не мав у своєму арсеналі інструментів, які б дозволили проводити в Україні ефективну промислову політику на інноваційних засадах). Він повинен у співпраці з бізнесовими, науковими і громадськими колами сформулювати Стратегію інноваційного розвитку промисловості України, здійснювати моніторинг виконання завдань цієї стратегії та, за необхідності, вносити корективи у процесі її реалізації. З урахуванням потреб і потенціалу регіонів, а також завдань стратегії цей орган повинен координувати плани регіонального промислового розвитку.

З метою ефективного використання фінансових ресурсів держави та залучення приватного капіталу до реалізації завдань стратегії у підпорядкуванні такого органу слід створити кредитно-фінансового агента держави з питань підтримки ДіР та інновацій у промисловості з широким спектром функцій (від техніко-економічного обґрунтування проекту до фінансування його ключових стадій, патентування винаходів і пошуку партнерів).

Для забезпечення потреб промисловості у технологічних інноваціях має бути створена мережа державних науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів, які надалі стануть платформою для формування об'єднаних комплементарних технологій, куди увійдуть наукові установи із взаємодоповнюючими компетенціями (різних форм власності та підпорядкування).

Такий орган повинен переглянути існуючі та, за потреби, запровадити нові науково-технічні програми, спрямовані на створення технологічних інновацій відповідно до ринкового попиту.

З метою недопущення дефіциту у працівниках певних спеціальностей, формування середньострокових стратегій і встановлення планових обсягів підготовки трудових ресурсів та їх професійного складу цей орган повинен складати баланс трудових ресурсів промисловості за різними групами фахівців, виходячи з пріоритетів, визначених стратегією.

Можливі два варіанти створення такого органу.

1. Розширення функцій Мінекономрозвитку України за рахунок передання йому повноважень з формування та реалізації науково-технологічної та інноваційної політик від Міністерства освіти та науки України.

2. Створення Міністерства промислово-інноваційного розвитку України * — якісно нового, багатофункціонального органу поліаспектного державного управління розвитком вітчизняної індустрії шляхом поєднання інструментів промислової, технологічної та інноваційної політик з політиками у сферах освіти і розвитку людських ресурсів. Цей орган повинен змінити систему адміністрування промислового розвитку України.

Обидва варіанти мають свої переваги й недоліки, що вимагає фахової дискусії, в якій варто не тільки спиратися на сучасний зарубіжний досвід, але й враховувати виклики, що стоять сьогодні перед Україною. Такі інституційні зміни відповідатимуть нагальним потребам суспільства **.

* Концептуальні засади створення такого органу подано у Проекті Постанови про Міністерство промислово-інноваційного розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50470.

** У Німеччині після закінчення Другої світової війни було створено Федеральне міністерство у справах плану Маршалла, яке існувало до 1969 р., доки не виконало своїх функцій.

Вагомим аргументом на користь активної інтервенції держави у піднесення української промисловості в сучасних складних умовах є досвід Південної Кореї, промислова політика якої базувалася на консенсусі уряду та еліт, які розуміли, що загроза вторгнення, яка існувала на той час, зростатиме, якщо швидко не здійснити інвестиційно-інноваційну модернізацію економіки та не досягти соціального балансу. Це змусило їх надзвичайно щільно ув'язати національну безпеку з економічною стабільністю, в основі яких – розбудова національної індустрії. Отже, правильно вибрані пріоритети та інструменти промислової політики України є запорукою не тільки економічного розвитку, але й національної безпеки. На думку Ф. Рузвельта, єдиною перешкодою для здійснення наших завтрашніх планів можуть стати наші сьогоднішні сумніви.

Список використаної літератури

1. *Гець В.М.* Інституційна обумовленість інноваційних процесів у промисловому розвитку України // *Економіка України*. – 2014. – № 12. – С. 4–19.
2. *Lin J.Y.* *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. – Washington : World Bank Publications, 2012. – 384 p.
3. *Stiglitz J.E., Esteban J., Lin J.Y.* *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. – NY : Palgrave Macmillan, 2013. – 408 p.
4. *Pack H., Saggi K.* *The Case for Industrial Policy: a Critical Survey*. – Washington : World Bank Publications, Working Paper 3839, 2006. – 51 p.
5. *Саліхова О., Бак Г.* Роль іноземних технологій в інвестиційно-інноваційній модернізації економіки. Досвід Республіки Корея. Уроки для України // *Економіка та прогнозування*. – 2015. – № 1.
6. *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development ; [edited by J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright]*. – Geneva : International Labour Organization, 2014. – 402 p.
7. *Schrank A., Whitford J.* *Industrial policy in the United States: A neopolanyian interpretation // Politics and Society*. – 2009. – Vol. 37. – № 4. – P. 521–553.
8. *Sperling G.* *Remarks at the Conference on the Renaissance of American Manufacturing*. – 2012. – 27 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.whitehouse.gov>.
9. *Саліхова О.Б.* *Високотехнологічні виробництва: від методології оцінки до піднесення в Україні : моногр.* – К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2012. – 624 с.
10. *Di Caprio A., Amsden A.* *Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries?* – Geneva : International Labour Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=908169.

References

1. *Heyets V.M.* *Instytutsiina obumovlenist' innovatsiinykh protsesiv u promyslovomu rozvytku Ukrainy* [Institutional conditionality of innovative processes in Ukraine's industrial development]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2014, No. 12, pp. 4–19 [in Ukrainian].
2. *Lin J.Y.* *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, World Bank Publications, 2012.
3. *Stiglitz J.E., Esteban J., Lin J.Y.* *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. New York, Palgrave Macmillan, 2013.

4. Pack H., Saggi K. The Case for Industrial Policy: a Critical Survey. Washington, World Bank Publications, Working Paper 3839, 2006.

5. Salikhova O., Bak G. *Rol' inozemnykh tekhnologii v investytsiino-innovatsiinii modernizatsii ekonomiky. Dosvid Respubliky Koreya. Uroky dlya Ukrainy* [Role of foreign technologies in the investment-innovation modernization of the economy. Experience of the Republic Korea. Lessons for Ukraine]. *Ekonomika ta Prognoz. — Econ. and Forecast.*, 2015, No. 1 [in Ukrainian].

6. Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development, edited by J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright. Geneva, Intern. Labour Organization, 2014.

7. Schrank A., Whitford J. Industrial policy in the United States: A neopolanyian interpretation. *Politics and Society*, 2009, Vol. 37, No. 4, pp. 521–553.

8. Sperling G. Remarks at the Conference on the Renaissance of American Manufacturing. March 27, 2012, available at: <https://www.whitehouse.gov>.

9. Salikhova O.B. *Vysokotekhnologichni Vyrobnystva: vid Metodologii Otsinky do Pidnesennya v Ukraini* [High-Tech Productions: from the Methodology of Estimation to the Growth in Ukraine]. Kyiv, Inst. for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2012 [in Ukrainian].

10. Di Caprio A., Amsden A. Does the New International Trade Regime Leave Room for Industrialization Policies in the Middle-Income Countries? Geneva, Intern. Labour Organization, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=908169.

Стаття надійшла до редакції 30 квітня 2015 р.
