

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК РЕГУЛЯТОРА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

Визначено процес формування державної промислової політики. Обґрунтовано підхід до розв'язання завдань промислової політики та поглиблення процесів інтеграції.

Определены процесс формирования государственной промышленной политики. Обоснован подход к решению задач промышленной политики и углубление процессов интеграции.

Determined the formation of the state industrial policy. Grounded approach to solving problems of industrial policy and the deepening of integration processes.

Постановка проблеми. Питання про сутність промислової політики викликає гострі дискусії, які віддзеркалюють розбіжності поглядів науковців та практиків щодо ролі держави в економічній системі. З одного боку, є як надмірні сподівання на ефективність державного управління, так і заперечення необхідності будь-якого державного втручання в господарський процес з іншого. Прибічники першої точки зору схиляються до твердження про головну роль держави в економіці, а прибічники другої вважають, що визначальну роль відіграє ринок. Цю тезу відстоюють головним чином прихильники монетаристської теорії, але непродуктивність протиставлення крайніх позицій – дирижизму й лібералізму – та застосування їх у чистому вигляді на практиці отримала негативні відгуки в сучасних економічних публікаціях.

Більш виваженою видається позиція тих учених, які визнають необхідність поєднання в рамках промислової політики державного регулятивного впливу і ринкових складових, що реалізується через державні й ринкові інститути самоорганізації економічної діяльності

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні, методичні й практичні питання промислової політики активно досліджують як зарубіжні, так і вітчизняні вчені. Це, зокрема, роботи таких вітчизняних авторів, як О.І. Амоша, О.М. Алімов, В. Бодров, А. Гальчинський, В. Геєць, Ю. Гончаров, Б. Губський, С. Дзюбик, Б. Кваснюк, І. Лукінов, О. Мордвінов, Ю. Ніколенко, В. Новицький, В. Сіденко, В. Семиноженко, А. Філіпенко, А. Фукс, А. Чухно, М. Чумаченко та ін. Подібні процеси аналізують і російські вчені С. Авдашева, В. Кириченко, Д. Львов, А. Некіпелов, И. Шурчков, Ю. Петров, О. Ястребова й інші. На наш погляд, рівень дослідження проблем формування та реалізації промислової політики в сучасній вітчизняній економічній науці є неадекватним практичному значенню цієї проблеми.

Постановка завдання:

- визначити процес формування державної промислової політики;
- обґрунтувати підхід до розв'язання завдань промислової політики та поглиблення процесів інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Проблема проведення певної промислової політики в тій чи іншій країні безумовно є складовою більш широкої проблеми – загальної економічної політики держави. Питання про економічну політику досить глибоко аналізується в економічній науці, оскільки її проведення впливає на життя і добробут усіх громадян, виходить за національні рамки, охоплює взаємозв'язок з економіками інших країн. Спеціальна галузь економічної теорії – нормативна теорія економічної політики – вивчає питання про те, яким чином слід діяти політикам. Інший розділ економічної теорії – позитивна теорія економічної політики – вивчає, як урядові органи діють на практиці. Теоретики цього напрямку аналізують практику розробки й реалізації економічної політики в окремих країнах, проводять порівняльний аналіз, узагальнюють висновки.

В той же час нечітким є визначення самого поняття державної промислової політики як політекономічної та управлінської категорії. В цілому можна окреслити три основні методологічні позиції щодо визначення цієї категорії. В межах першого підходу промислова політика, як і політика взагалі, розглядається як механізм ранжування певних цінностей у суспільстві. Промислова політика в цьому розумінні визначається як наслідки і результати певних урядових рішень, тобто промислову політику в такому розумінні можна визначити як певний механізм ухвалення урядових рішень [2, С.130].

Інший підхід відображає тлумачення категорії промислової політики в широкому розумінні. В цьому визначенні політика трактується як загальна структура реалізації певних авторитарних правил. Третій підхід абсолютизує той факт, що політичні дії є свідомо зорієнтованими та цілеспрямованими. У такому контексті політика розглядається як певні дії, націлені на досягнення певної мети. Також наявні синтетичні визначення політики, як, наприклад, “політика – це пропонований особою, групою або урядом напрям дій у межах середовища, що передбачає перешкоди та можливості, які конкретна політика має використати або подолати в намаганні досягти мети, або виконати завдання чи намір. Для концепції політики суттєвим є наявність мети, завдання чи наміру” [9, С.64].

Таким чином, загальновизначним є те, що держава має проводити промислову політику і визначати її цілі та методи. Держава може проголосити стратегічні пріоритети промислової політики, обрані виходячи з соціально-економічних цілей суспільства за певними критеріями (збереження економічної незалежності, швидке одержання валютних коштів, реалізація наявних технологічних, трудових або природоресурсних переваг, контроль за сегментом зовнішнього ринку тощо), групи суб'єктів економічної системи, розвиток яких є важливим з

точки зору існування або якісного перетворення національної економіки, як це розуміється на даний момент розвитку. У галузях, визнаних пріоритетними, очікується створення привабливого інвестиційного, кредитного, податкового та іншого клімату. Інститути ринку уможливають координацію з узгодження цілей різного рівня та забезпечують зв'язки в економічній системі [3, с. 36].

Досвід реформування останніх років свідчить, що ринкові реформи, не підкріплені активною промисловою політикою, можуть призвести не лише до втрати країною її технологічних позицій на світовому ринку, що особливо важливо у наш час, а й до розвитку таких тенденцій, як значний спад виробництва та низка негативних соціальних наслідків. Як зазначається у “Стратегії економічного і соціального розвитку України” (2004-2015 роки), “в кінцевому підсумку економічна динаміка не набула сучасної постіндустріальної спрямованості, що мала стати стрижнем трансформаційного процесу. Україна фактично почала рухатися у зворотному напрямі – демонтажу відповідного потенціалу розвитку, до запровадження стандартів країн, що нині спеціалізуються на обслуговуванні потреб постіндустріального світу” [8, С.41]. Це підтверджує необхідність пріоритетності промислової політики в економічних реформах, адже метою структурного реформування економіки України є наближення неефективної структури промислового виробництва до певного оптимуму, характерного для постіндустріального суспільства, в умовах соціально орієнтованої ринкової економічної моделі.

Процес становлення державної промислової політики в Україні пройшов кілька етапів. На першому етапі (1991–1994 рр.) реформування економічної системи, її лібералізація не дозволила усвідомити проблеми, що виникали у сфері виробництва. Переважання ідеології децентралізації, заперечення необхідності державного регулювання розвитку виробництва мало наслідком обмеження впливу держави на реальний сектор, при тому без створення системи ринкового управління окремими галузями та підприємствами. По суті катастрофічне падіння обсягів промислового виробництва сприймалося як плата за реформи, як неминучі втрати при переході до нової економічної системи; його намагалися компенсувати постійними змінами в структурі управління галузями. Загроза подальшого поглиблення та прискорення спаду виробництва викликала до життя заходи загальної підтримки підприємств шляхом взаємозаліків заборгованості та пільгового кредитування, що сприяло розвиткові інфляційних процесів.

На другому етапі (1994–1997 рр.) у макроекономічному аспекті проводилися заходи фінансової стабілізації, які розглядалися як необхідна й достатня умова для економічного зростання, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення інвестиційної активності суб'єктів. Державне регулювання реального сектора зводилося в основному до оперативного реагування на проблеми, що виникали. Склалися різного роду програми розвитку окремих галузей, була навіть прийнята концепція промислової

політики [4] й розроблена концепція регіональної політики [5], де також значна увага приділялася проблемам промислового розвитку в територіальному аспекті, однак ці документи не стали поштовхом до системного впливу на виробництво.

Третій етап становлення державної промислової політики починається в 1997 році. На сьогоднішній день спостерігається усвідомлення органами державної влади необхідності й важливості відродження матеріального виробництва як основи функціонування економічної системи, порушується питання про подолання диспропорцій між фінансовим і реальним секторами економічної системи, що склалися у попередні роки, проводяться економічні експерименти, спрямовані на підвищення ефективності функціонування підприємств і управління ними.

Таким чином, очевидно, що державна влада в Україні визнає необхідність проведення промислової політики, періодично приймаються офіційні документи й декларуються ті чи інші заходи в рамках промислової політики, однак відчутних наслідків від її проведення поки що немає. Очевидно, що існує ряд обмежень, які ускладнюють реалізацію промислової політики: правові, інституціональні, соціальні. Детальніше сформулюємо обмеження економічного плану й проаналізуємо способи їх усунення.

Одне з них пов'язане із самими підходами до промислової політики, з розумінням її сутності. Практика й документи свідчать про те, що промислову політику уряд пов'язує з визначенням цілей та напрямків структурної перебудови промисловості, підвищенням ефективності галузей і підприємств, формуванням такої нормативно-правової бази господарювання, яка б забезпечувала підвищення конкурентоспроможності товарів [6, С.27]. Таким чином, сфера дії промислової політики трактується звужено. Сучасний підхід до визначення суті останньої має базуватися на врахуванні існуючих у світовій і вітчизняній економічній практиці тенденцій та процесів. Як вказувалося вище, обмеження впливу промислової політики лише промисловістю не відповідає сучасним світовим економічним реаліям переходу від домінування традиційних галузей до зростання ролі та значення нових сфер і галузей – сфери послуг, зв'язку, інформатики, транспорту, інфраструктури.

Наступне обмеження стосується визначення пріоритетів промислової політики. Пріоритети, що висувуються, стосуються переважно тих секторів, що мають умови для конкуренції на світовому ринку. До цього переліку, зокрема, потрапляють у машинобудуванні – виробництво авіа- та космічної техніки, енергетичне й сільськогосподарське машинобудування, автомобілебудування; у металургії – виготовлення тонкого автомобільного листа, спеціальних труб, канатів, арматури; у хімічній промисловості – виробництво мінеральних добрив, товарів побутової хімії, автомобільних шин; у деревообробній – виробництво фанери, картону, спеціального паперу, меблів; у легкій промисловості – переробка льону, шкірсировини,

швейне та трикотажне виробництво [6, С.28].

Важливою функцією державної промислової політики повинен бути вибір пріоритетів у розвитку промисловості, розробка системи протекціоністських заходів, створення режиму, що найбільше сприяє найважливішим та перспективним підприємствам. Особливо значну роль державна промислова політика повинна відігравати у розробці та проведенні високоефективної сучасної науково-технічної і, особливо, науково-технологічної політики, у розробці та реалізації великомасштабних загальнонаціональних програм. Головною умовою для цього виступають інноваційна стратегія і тактика на макро- та мікроекономічних рівнях. Нарешті, особливий аспект державної промислової політики – забезпечення національної економічної безпеки: створення стійкої, стабільної та гарантованої системи ресурсо- та енергозбереження, підтримання оптимального рівня військово-промислового виробництва і на цій основі – оборони країни, як це визначено у Законі України “Про основи національної безпеки України” [4].

Державна промислова політика – це важлива складова економічної політики держави, яка спрямовує діяльність держави на прискорення економічного прогресу країни, на стимулювання роботи промислових підприємств усіх форм власності у напрямі досягнення національною економікою поставлених завдань. Державна промислова політика покликана сприяти ефективному вирішенню гострих соціальних проблем суспільства [3, С.60].

Промислова політика – це також комплекс цілеспрямованих економічних, політичних та організаційних заходів на різних рівнях національної економічної системи, скерованих на компенсацію недоліків ринкового механізму для певних випадків розподілу ресурсів (інфраструктура, екологічні впливи, міжгалузевий перерозподіл ресурсів тощо); удосконалювання галузевої структури, розміщення виробництва, регулювання і стимулювання інвестиційної та виробничої діяльності, формування промислових груп, заохочення дрібного і середнього бізнесу; підтримання оптимального режиму конкуренції у галузях (квотування виробництва, антимонопольна політика, стимулювання конкуренції) [1, с.76].

Що стосується суті промислової політики, то в цьому питанні відсутня однастайність, зустрічаються нарікання на труднощі однозначного трактування, зумовлені переважно різним розумінням її цілей та об’єктів впливу, а також специфікою інструментарію, що застосовується в її рамках на різних етапах. Загальновизнано, що промислова політика виступає складовою економічної, “будь-яка економічна політика завжди є одночасно промисловою політикою” [2, С. 130] і пов’язана з тим її напрямком, який спрямований на створення умов для виробничої діяльності. Відмінності у підходах учених проявляються у визначенні сфери промислової політики та її співвідношення з іншими складовими економічної політики держави. Наприклад, промислова політика визначається як державна політика, що впливає на окремі

напрямки економічної діяльності в країні, зазначається, що ця політика застосовує податкові правила та державні кошти, стимулювання процесів злиття з метою досягнення економії на масштабах виробництва, втручання на фінансових ринках з тим, щоб спрямувати кошти в сектори, що підтримуються.

Деякі економісти практично ототожнюють структурну і промислову політику [7, С. 127], інші стверджують, що остання концентрується в основному на стимулюванні й заохоченні технічного прогресу, тобто полягає в прямій чи непрямій підтримці інновацій [1, С. 131]. Іноді при визначенні поняття “промислова політика” підкреслюють засоби, які вона застосовує, та сферу їх використання. Трапляються також твердження про те, що промислова політика полягає в розподілі ресурсів між галузями або в організації промисловості, тобто формуванні структури підприємств (наприклад, переважання великих або малих підприємств), а також, що промислова політика визначає діяльність держави, спрямовану на задоволення потреб населення і промисловості, на зростання обсягів виробництва й підвищення конкурентоспроможності промисловості в цілому та окремих її галузей. Вважаємо, що такі підходи не виправдано звужують сферу дії промислової політики.

Зокрема, зупинимося на проблемі ототожнення структурної і промислової політики як на такій, що з одного боку досить часто зустрічається, а з другого боку – торкається найважливішої складової економічного реформування: зміни структури економіки. Загальновідомо, що структурні зміни – одна з найважливіших складових реформ. Структурні зрушення характеризуються зміною частки різних галузей, регіонів, підприємств різного масштабу у внутрішньому продукті, обороті капіталу, загальній чисельності зайнятих у суспільному виробництві і виражаються в тому, що змінюється кількість, асортимент, якість виготовлених благ та послуг: деяких благ виробляють менше або їхнє виробництво припиняється зовсім, в той час як обсяг виробництва інших зростає. Одночасно відбувається зміна основних виробничих технологій і формуються характерні для ринкової економіки господарські зв'язки. Структурні перетворення можна визначити як встановлення нових співвідношень між окремими секторами суспільного виробництва.

Державна промислова політика є складовою загальнодержавної політики реформ. Вона спрямована на досягнення якісно нового рівня розвитку промисловості і забезпечення на цій основі: значного економічного посилення потенціалу держави, задоволення потреб населення, розвитку внутрішнього ринку та збільшення експорту, зростання обсягів виробництва і підвищення конкурентоспроможності продукції [6, с.29].

На наш погляд, процес державного регулювання промислової політики базується на двох взаємопов'язаних сторонах: методологічній і функціонально-цільовій. Методологічний підхід полягає в тому, що для державного регулювання промислової політики повинен

використовуватися програмно-цільовий підхід, як і в регулюванні державної економічної політики в цілому. При цьому необхідно використання організаційно-функціональних інструментів його реалізації у вигляді певної системи планування, розвитку промисловості України. Цільова складова у державному регулюванні промислової політики відображає результат регулювання: створення гармонійного реального сектору в економіці, який оптимально поєднує різні за своїм призначенням структури, що забезпечують реалізацію економічних завдань країни.

Якщо розглядати процес формування державної промислової політики в цілому, то він включає три основні підгрупи (підсистеми):

- аналіз цілей національної економіки стосовно можливостей їх реалізації та ресурсного забезпечення в рамках реального сектору економіки;
- визначення стратегії та її механізмів, що потрібно забезпечити для реалізації визначених цілей промислової політики;
- розробка заходів системно збалансованої промислової політики, яка необхідна для реалізації цієї стратегії, а також визначення базових орієнтирів для ефективного управління ресурсами в реальних умовах .

Цілі промислової політики можуть розглядатися з точки зору різних суб'єктів. Так, держава визначає цілі, проголошуючи так звані пріоритети промислової політики, до цього списку потрапляють галузі, підприємства чи виділені за певним критерієм (приміром, за критерієм “інноваційність”, “швидкість обороту капіталу” чи “виробництво високотехнологічних товарів” тощо) групи суб'єктів економічної системи, розвиток яких є нагально необхідним, життєво важливим з точки зору існування чи якісного перетворення економічної системи в країні. Що стосується підприємств, безпосередніх виробників, то їхні цілі можна визначити як комплекс очікуваних результатів і наслідків від застосування тих чи інших заходів. Це може бути, приміром, оновлення виробничих потужностей підприємства, впровадження нової технології, вихід на ринки і т. п. Інститути ринку при цьому виступають у якості суб'єктів, що створюють умови для координації, узгодження цілей різного рівня та забезпечують зв'язки в економічній системі.

Висновки. Таким чином, основними принципами промислової політики є забезпечення національних інтересів у прийнятті рішень; соціальна, екологічна спрямованість реформування промисловості; реалізація інноваційного типу розвитку; поєднання державного регулювання промисловості з ринковими механізмами саморегуляції; програмно-цільовий підхід до розв'язання завдань промислової політики; поглиблення процесів інтеграції у світову економіку, насамперед, євроінтеграції.

Використані джерела інформації:

1. Бевентер Э., Хампе Й. Основные знания по рыночной экономике в восьми лекциях: Пер. с нем. – М.: Республика, 1993. – 176 с.
2. Горник В.Г. Вдосконалення інституційної промислової політики в Україні //

- Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. Конф./ За заг. Ред. В.І.Лугового, В.М.Князева.-К.: Вид-во НАДАУ, 2004. - С.129-131;
3. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / С.М.Чистов, А.Є.Никифоров, Т.Ф.Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
 4. Закон України “Про основи національної безпеки України” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 20. – 70с.
 5. Иванченко В. Риски и проблемы зарубежных институциональных инвесторов в Украине // <http://www.server.usfa.kiev.ua>.
 6. Новицкий В. Государственная промышленная политика – фактор экономического роста // Зеркало недели. – 2010. – № 27. – С. 26-31.
 7. Оппенлендер К. Европейская промышленная политика – необходимость и принципы // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 5. – С. 126-133.
 8. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки” Шляхом Європейської інтеграціїт (Авт. кол.: проф. А.С.Гальчинський, акад. НАНУ В.М.Геєць та ін. НІСД, ІЕП НАНУ, М-во екон. та з питань європ. інтегр. України.. – К: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 465с.
 9. Тертичка В. “Аналіз державної політики: перспективи становлення повноправної науково-навчальної дисципліни в Україні” // Вісник Української Академії державногоуправління при Президентові України вид. УАДУ. – 2009. – №1. – С.64-70.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент.