

УДК 35.01

О. М. КОНДРАШОВ

ДЕРЖАВНА ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК ПРОМИСЛОВОСТІ

Визначено основні методи та здійснено їх класифікацію. Розглянуто процес становлення промислової політики в Україні. Встановлено, що у промисловій політиці України доцільно робити наголос не лише на подолання спаду суспільного виробництва, але й на здійснення глибокої перебудови його структури й відновлення єдності відтворювального процесу.

At the article coming maintenance of public industrial policy from certain and classification of its basic methods is given. Becoming industrial policy is considered in Ukraine. It is set that in the industrial policy of Ukraine it is expedient to do support not only on overcoming of slump of public production, but also realization of deep alteration of his structure and renewal of unity of reproductive process.

Вирішення завдань реформування реального сектора неможливе без проведення виваженої державної промислової політики. Її значущість для країни очевидна: результати “радикальної економічної реформи” зробили цілком реальними погрози необоротної дезіндустріалізації України.

Правильне визначення місця і ролі державної промислової політики на сучасному етапі є однією з важливих умов прискорення економічного зростання і підвищення соціального добробуту Українського народу. При цьому роль самої держави в процесі реформування промислових підприємств, зводиться до здійснення комплексу заходів, здатних прискорити адаптацію виробництва до ринкового середовища.

Проблеми формування системи державного управління економічними процесами в Україні досліджувалися в наукових працях багатьох вітчизняних науковців: О. Амоши, С. Білої, В. Бодрова, В. Гейця, З. Герасимчука, Л. Головка, М. Диби, Л. Дідківської, О. Комякова, М. Іванова, М. Чумаченка та ін. Проте швидкі зміни в економічній ситуації та політична нестабільність вимагають подальшого вдосконалення механізму державного управління та адаптації сучасної економічної і в тому числі промислової політики держави до вимог сьогодення.

Метою статті є на підставі теоретичного узагальнення змісту та значення державного управління в соціально-економічному розвитку країни розробити пропозиції щодо вдосконалення державної промислової політики.

Під промисловою політикою мається на увазі система цілеспрямованих погоджених заходів, реалізованих державою з метою підвищення конкурентноздатності товарів і послуг вітчизняних виробників на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також подолання загроз економічної безпеки країни.

Сьогодні існує кілька концептуально-методологічних підходів до розробки промислової політики. Одні з них базуються на теоретичних основах і практичній сутності ліберально-монетаристської моделі ринкового реформування, що

реалізувалася протягом низки років в Україні: 1992–1993 рр. – у найбільш жорсткому й одіозному її вигляді (у варіанті “шокової терапії”); у 1994–1996 рр. – у відносно більш помірному, “градуалістичному” прояві (пов’язаному з поступовим рухом до втілення ліберальних цілей і цінностей з одночасним скороченням після “ваучерного” етапу приватизації кола й інтенсивності інших реформаційних заходів); у 1997–1998 рр. – з наголосом на застосування монетариських методів заради збереження досягнутої до цього часу досить тендітної і відносної депресивної стабілізації.

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

Тезис “відсутність державної промислової політики – є краща економічна політика” є принциповою позицією авторів лібералістичних реформ. Проте історія розвитку ринкової економіки засвідчила, що ліберально-монетариська модель (її конкретна варіація насаджувана МВФ), є неадекватною до українських умов: повний її крах ознаменувався фінансовою кризою.

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

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

Такого роду політика має ліберальний характер, тому що її обов’язковий вектор – забезпечення хоча б формальної рівності зовнішніх умов (економічних і правових) для всіх ринкових суб’єктів. У цьому зв’язку істотна її опора на заходи фінансової стабілізації перетворення відносин власності. Разом з тим, загальносистемна промислова політика має характер диригування: на її основі держава у певному сенсі формує господарський порядок, що задає для зазначених суб’єктів певні припустимі й загальноприйняті рамки діяльності й як би із ззовні нав’язує їм правила

господарської поведінки. Вона неодмінно містить у собі заходи державного впливу на економічне життя; податковий, грошовий, валютний і митний режими, трудове законодавство, технічні й екологічні стандарти тощо.

На відміну від загальносистемної, селективна промислова політика виступає як спрямований вплив на визначені групи суб'єктів ринку (підприємства, окремі види виробництва або цілі галузі, регіони). Її дія спрямована по вертикалі: здійснюючи регулюючий вплив з центра по щаблях народногосподарської ієрархії аж до первинної ланки виробництва (підприємства), вона в цьому змісті має переважно мікроекономічний характер. У подібного роду політиці більш чітко виявляються регулююча й управлінська діяльність держави, його інтервенціонізм по відношенню до реального сектора.

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

Сьогодні у світовій практиці відомо безліч різноманітних методів промислової політики. Вони апробовані практикою багатьох країн і утворюють певний стандартний набір. На наш погляд, потрібно класифікувати дані методи за змістом (і одночасно за характером впливу на об'єкт). З цієї точки зору доцільне виділення чотирьох позицій, представлених на рисунку.

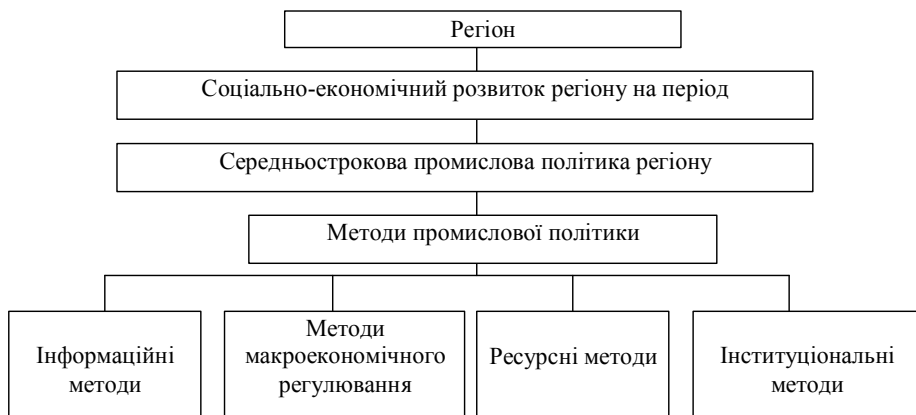


Рисунок. Методи промислової політики (за змістом і характером впливу на об'єкт)

Доцільність використання інформаційних методів полягає в тому, що основним завданням промислової політики держави є забезпечення суб'єктів індустріального розвитку (підприємств, відповідних органів управління) систематизованими, обробленими за допомогою науково обґрунтованих методик даними про навколишнє соціально-економічне середовище, що дозволяє цим суб'єктам брати більш ефективні рішення у виробничій діяльності (у тому числі у маркетингових

розробках). Ця прогнозно-аналітична й інформаційна активність держави здатна орієнтовно впливати на учасників виробничо-економічних процесів.

Методи макроекономічного регулювання спрямовані на формування необхідної для розвитку реального виробництва загальноекономічного середовища, насамперед на досягнення фінансової стабільності, подолання держбюджетного дефіциту й придушення інфляції, на забезпечення позитивного платіжного балансу і стабільність (або хоча б передбачуваність) курсу національної валюти. Мова йде про макроекономічний фундамент промислової політики, про її макрозабезпечення. Невдача спроб розгорнути у 1992 – 2000 рр. в Україні діючу промислову політику багато в чому зумовлена нестабільністю на рівні макроекономіки. Отже, стан макроекономічного середовища – це передумова промислової політики, і обмежник у постановці її завдань, а також у застосуванні деяких її методів.

Ресурсні методи, на наш погляд, являють собою найбільш результативні способи прямого впливу на промислові об'єкти. Їх так само можна назвати забезпечуючими, оскільки вони передбачають надання ринковим суб'єктам відтворювальних ресурсів для вирішення завдань промислового розвитку. Конкретні форми застосування ресурсних методів різноманітні. Насамперед, вони пов'язані із системою державних замовлень і закупівель, з адресним субсидуванням і кредитуванням, формуванням і використанням фондів страхування ризиків (інвестиційних, експортних тощо), з податковими пільгами. З цих позицій, промислова політика містить у собі фінансове забезпечення підготовки і перепідготовки кадрів, так само, як і необхідної міграції трудових ресурсів, здійснення фундаментальних досліджень і НДДКР прикладного характеру. Держава може також цілком або певною мірою брати на себе витрати соціального характеру, що дає змогу пом'якшити наслідки реструктурування промисловості і передачі соціальних об'єктів приватизованих підприємств у відання місцевих органів влади.

Інституціональні методи – це способи і прийоми формування промислової політики відповідно до ринкових принципів, правового й організаційно-економічного середовища, затвердження загального для всіх суб'єктів ринку господарського порядку, тобто такі, що впливають не вибірково, а на всю індустріальну систему в цілому. Вони мають регулятивний і стимулюючий характер впливу на об'єкт управління. Реалізація інституціональних методів не передбачає витрат ресурсів безпосередньо на об'єкти промислової політики (галузі, види виробництва, підприємства, регіони). Витрати пов'язані лише з проведенням самих організаційно-господарських перетворень, на створення відповідних інститутів ринку і регулювання індустріального розвитку.

У розглянутий клас методів впливу на індустріальний розвиток входять різного роду адміністративні прийоми й інструменти: квоти, ліцензії, стандарти (вимоги до якості товарів і послуг, санітарні норми, що гарантують продовольчу безпеку для людини), екологічні нормативи. До них відносяться так само важелі господарського законодавства, в тому числі такі, що забезпечують правову основу трудових відносин в умовах багатоукладності ринку.

У період ринкової трансформації з усіх об'єктів інституціональних перетворень, на наш погляд, вирішальне значення набувають упорядкування відносин власності

й розробка правил приватизації державного майна. Якщо приватизаційні процеси не закінчені, не доведені до їх логічного завершення – поява ефективного власника, осмислена промислова політика взагалі неможливі, оскільки остання по своїй суті впливає на усвідомлений економічний інтерес, властивий саме повноцінному власникові. Займаючи і намагаючись розширити свою нішу на ринку, він не просто прагне до збільшення доходів, а готовий реінвестувати одержуваний прибуток для зміцнення своїх поточних і перспективних позицій. І тому може бути зацікавленим партнером держави в реалізації пріоритетів індустріального розвитку країни.

Не менш істотним завданням застосування інституціональних методів промислової політики є формування організаційно-господарських структур, необхідних для вирішення індустріальних завдань різного роду виробничо-комерційних об'єднань, насамперед на корпоративній основі (концернів, холдингів, фінансово-промислових груп), особливих економічних зон та інших форм об'єднань виробників і споживачів; створення органів інфраструктури ринку, що обслуговують взаємодію його суб'єктів.

Для промислового розвитку особливо важливим є формування ринку цінних паперів, що додає капіталові належну мобільність. В Україні “стрижнем програми реформування промислового комплексу повинні стати заходи інституціонального й організаційного характеру, спрямовані на підвищення рівня його інтегрованості” [5].

За допомогою державної промислової політики здійснюється стимулюючий і дестимулюючий вплив на організаційно-економічні структури промисловості, спрямований на реалізацію національних інтересів країни. У цьому випадку використовується фактично все те, що властиве економічній політиці в цілому (господарське законодавство, регулювання відносин власності, антимонопольні заходи і підтримка конкуренції, бюджетно-податкова, грошово-кредитна і цінова політика, регулювання зовнішньоекономічної діяльності, планування і розробка різних цільових програм тощо).

Розробити промислову політику – у першу чергу, визначити пріоритети, об'єкти впливу і регулювання, процедури контролю і корегування. Далі з описаного вище її арсеналу вибирається те, що відповідає наявним економічним умовам і можливостям державного управління народним господарством. При цьому комбінація інструментів промислової політики повинна відповідати конкретному етапові ринкових перетворень реального сектора економіки і не може не змінюватися в міру зміни етапів кризи, стабілізації і післястабілізаційного відновлення, економічного зростання й активної структурної перебудови, включення країни у світове господарство.

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

Розгортання активної промислової політики істотно ускладнено фінансовим становищем держави і підприємств. Державний бюджет за останні роки перестав бути знярядям інвестиційної політики.

Труднощі у здійсненні ефективної промислової політики виникають також з того, що за десять років радикальних економічних реформ повноцінно не вирішена жодна значуща проблема інституціональної реформи. Не довершене перетворення

відносин власності, а підприємства, що формально одержали новий економічний статус, у своїй переважній більшості слабо відповідають вимогам ринкових відносин.

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

Державну і регіональну промислову (як і в цілому економічну) політику, на наш погляд, доцільно формувати з урахуванням умов досить обмежених інвестиційних ресурсів і незавершеності становлення інфраструктури ринку. При цьому вкрай важливо зміцнити ринкові інститути і направити їх активність щодо реального сектору економіки. Одночасно, при удосконаленні правових і господарських умов залучення іноземних інвестицій варто було б зробити наголос на стимулюванні прямих виробничих вкладень.

У макроекономічному аспекті доцільною представляється, насамперед, лінія на пом'якшення грошово-кредитної політики. Тут можна виділити два питання: проведення необхідної для нормального функціонування і для розвитку виробництва кредитної емісії, і заходи для забезпечення її цільового використання.

Створення чіткого механізму спрямування фінансових ресурсів у заплановані точки використання, повне виключення можливостей їх нецільового використання також є пріоритетним завданням грошово-кредитної і бюджетної політики. Воно тим більше актуальне, оскільки стимулювання економічного зростання, удосконалення структури виробництва і модернізація виробничого апарата неминуче вимагатиме значного розширення кредитної емісії.

На шляху пошкваллення промисловості, що досягається при обмеженості інвестиційних ресурсів, переважно безвитратними або маловитратними методами (такими, як підвищення рівня менеджменту і якості роботи інститутів ринку, протекціонізм, що стимулює експорт, валютна політика), а почасти і ресурсними методами (за допомогою критично необхідних бюджетні субсидії, відповідно до забезпечення національної безпеки, кредитної емісії, що спрямовується на поповнення оборотних коштів), можлива активізація промислової політики на базі поступового спрямування ресурсів на підтримку пріоритетних галузей і видів виробництва (включаючи високотехнологічні і наукомісткі). Мова йде про поетапне доповнення переважно загальносистемної інформаційної й інституціональної політики політикою селективною.

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

Розгортання промислової політики й вирішення більш загального завдання формування оптимальної структури економіки в цілому не може спиратися на

альтернативну постановку питання – або експортоорієнтований, або імпортозаміщуючий розвиток. Необхідне поєднання того й іншого, а оптимальну конкретну міру поєднання варто виявляти на рівні народногосподарських комплексів (паливо-енергетичний комплекс, конструкційні матеріали, машинобудування і металообробка, АПК і виробництво технічно складних товарів народного споживання тощо) або стосовно до окремих галузей.

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

Перший блок – паливно-енергетичний комплекс, що є енергетичною базою всього народного господарства і головною “дійною короною” держбюджету. Він має конкурентні переваги і могутній мультиплікативний ефект, на його продукцію пред'являється стійкий зовнішній і внутрішній попит. Необхідна економічна підтримка цього комплексу повинна, на наш погляд, складатися, по-перше, у формуванні такої промислової політики, яка б стимулювала експорт. По-друге, у повній ліквідації неплатежів за поставлене паливо й енергію, насамперед, неплатежів державних споживачів. По-третє, у більш активній політиці держави в ліквідації заборгованостей споживачів у країнах СНД. По-четверте, у заохоченні розгортання мультиплікативного впливу ПЕК на сполучені з ним галузі й у стимулюванні в цих цілях переключення з імпортерів на вітчизняних виробників замовлень підприємств комплексу на устаткування і матеріально-технічні ресурси.

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

На користь підтримки цього комплексу свідчать наявність інших – організаційно-господарських можливостей цього комплексу, прямо пов'язаних з потенціалом промислової політики. Тут варто взяти до уваги, що “у галузях АПК, насамперед власне в сільському господарстві, відбулися найглибші руйнування, що відносяться до виробництва (у тому числі в культурі землеробства і тваринництва)” [3], а демонтована система управління і господарських зв'язків сільського господарства з промисловістю по суті нічим не була замінена. Якщо харчова промисловість дає позитивні зразки перебудови на ринкових засадах, то сільське господарство, як не дивно, у супереч наявному непіпському досвіду виявилось сферою, найменш пристосованою до ринку.

У цьому зв'язку необхідні, з одного боку, зусилля державних органів по відновленню систем контрактаційних закупівель врожаю й агротехнічного обслуговування, створенню систем агроконсалтинга й інформаційного обслуговування. З іншого боку, важливу роль можуть відіграти працюючі на сільськогосподарській сировині промислові підприємства. Колишне поняття “змички міста і села”, застаріло, однак завдання налагодити прямі господарські зв'язки зазначених підприємств із сільськогосподарськими підприємствами (при мінімізації ролі посередників) сьогодні представляється безальтернативною. Саме

промислові підприємства покликані, використовуючи можливості оренди сільськогосподарських угідь, договорів і господарського асоціювання, ініціювати підвищення рівня агро- і зоотехніки, удосконалення структури посівів і череди, поліпшення в агросекторі менеджменту і маркетингу тощо.

Важливе значення тут має випереджальне зростання переробного комплексу над сировинного складових. Досягнення такого зростання сприяє розширенню сільськогосподарських виробництв і знижує економічні втрати сировини.

Третій блок – це житлове будівництво і реконструкція житлового фонду. Житло – одна із самих насущних потреб широких кіл населення країни і чи не самий привабливий об'єкт реалізації особистих заощаджень. Житлове будівництво володіє значним мультиплікаційним ефектом: воно “витягає” виробництво будівельної техніки й індустрію будматеріалів, сферу комунально-побутового обслуговування, низка галузей соціально-культурного комплексу.

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

Тільки у випадку успішного просування зазначеними чотирма пріоритетними напрямками, на наш погляд, будуть істотно зміцнені передумови зміни об'єктної спрямованості промислової політики. Мова йде про перспективу її переорієнтації на безпосереднє вирішення завдань науково-технічного прогресу, освоєння на конкурентноздатному (по мірках світового ринку) рівні наукомістких виробництв, проведення структурної перебудови, поетапної модернізації матеріально-технічної бази всього народного господарства.

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

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

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

Література:

1. *Дуба М.* Економічна політика держави як механізм узгодження суспільних

інтересів / М. Діба, О. Комяков // Економіст. – 2000. – № 1. – С. 92–95.

2. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. ; 2-ге вид., перероб. і доп. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 149.

3. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогнозів ; Фенікс, 2003. – 1008 с.

4. Лукінов І. І. Інвестиційна політика в стабілізації економічного розвитку / І. І. Лукінов // Економіка України. – 1999. – № 10. – С. 4–9.

5. Попович О. С. Місце пріоритетів в реалізації державної науково-технологічної політики України / О. С. Попович // Наука та наукознавство. – 2001. – № 2. – С. 65–73.

6. Чумаченко М. Г. Інвестиційна політика в Україні: досвід, проблеми, перспективи : [монографія] / М. Г. Чумаченко. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2003. – 291 с.

Надійшло до редколегії 20.01.2009 р.