

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті здійснено обґрунтування теоретико-методологічних засад щодо формування державної промислової політики, уточнено її сутність, визначено завдання та інструменти реалізації.

The article by grounding theoretical and methodological basis for the formation of the state industrial policy, objectives and implementation tools.

Правильне визначення місця і ролі державної промислової політики в загальній економічній політиці є однією з найважливіших ланок економічного розвитку.

Тому перше питання, що вимагає розгляду — це визначення ролі державної промислової політики та її співвідношення із загальною економічною політикою. Необхідно відзначити, що політика, безвідносно до суб'єкта, що її виражає, сама по собі не може існувати. Таким чином, визначаючи державу як основний суб'єкт, слід вже говорити про економічну політику держави.

Проблеми реалізації державної промислової політики розглядалися у наукових працях зарубіжних та українських учених: Л. Абалкіна, О. Алімова, О. Амоши, А. Бачуріна, Ю. Бажала, Б. Буркинського, А. Вебера, О. Дація, М. Долішнього, І. Ізарда, М. Корецького, А. Льюша, І. Михасюка, А. Федорищевої, Р. Харрода та інших. Разом із тим, додаткового опрацювання потребують теоретико-методологічні засади формування державної промислової політики, зокрема щодо уточнення її сутності, визначення завдань, вибору інструментів реалізації.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад щодо формування державної промислової політики, уточнення її сутності, визначення завдань та вибору інструментів реалізації.

РЕЗУЛЬТАТИ

У економічній літературі існують різні підходи до характеристики поняття економічна політика. Достатньо поширеним у світовій економічній літературі є визначення, дане Р. Харродом. Він вважає, що економічна політика держави є сукупністю заходів, направлених на те, щоб упорядкувати хід економічних процесів, зробити на них вплив або безпосередньо подолати їх протікання [9].

Сучасний економічний словник трактує державну економічну політику як генеральну лінію дій і сукупність заходів, що проводяться урядом від імені держави в області виробництва, розподілу, обміну, споживання, накопичення, експорту, імпорту економічного продукту в країні [3, с. 583].

Більшість економістів, що спеціалізуються в області державного регулювання, розглядають державну економічну політику як цілеспрямовану дію держави на господарські процеси на макро- і мікрорівні, створення і вдосконалення рамкових умов економічного розвитку у відповідності з певним суспільним устроєм [1; 2; 7; 8].

Таким чином, загальна економічна політика є сукупністю політичних, правових і економічних заходів, що робляться державою для цілеспрямованого і планомірного вирішення головних проблем, що стоять перед національною економікою: економічне зростання, накопичення, споживання, інвестиції, норма безробіття і ряд інших найважливіших економічних параметрів відтворення.

Формулювання основної мети економічної політики (зростання добробуту) і головних цілей не дозволяє однозначно визначити економічні орієнтири для вироблення стратегії розвитку країни. Тому потрібне введення системи приватних цільових установок, таких як: економічне зростання; повна зайнятість; стабільність рівня цін і стійкість національної валюти; зовнішньоекономічна рівновага. Проте, ці цілі важкі для досягнення без чіткого визначення державних пріоритетів (зокрема у вигляді промислової політики).

При значній сировинній спрямованості української економіки, що частково обумовлено унікальною ціновою ситуацією на ринках паливно-енергетичних ресурсів, необхідна активна модернізація економіки, реалізація нової національної політики економічного розвитку, в основі якій лежить досягнення високої конкурентоспроможності країни. Вона повинна виступити як масштабна національна задача стратегічного характеру. Акцент має бути зроблений на інноваційному розвитку економіки. Необхідно відзначити, що вибрана пріоритетна (стратегічна) мета повинна залишатися незмінною на певному відрізку часу. Інакше складається ситуація втрати стратегічного пріоритету.

При використанні галузевого критерію економічна політика має такі напрями, як аграрний, промисловий, оборонний, екологічний, зовнішньоекономічний, транспортний і соціальний. Спираючись на функціонально орієнтований підхід, можна визначити кон'юнктурний, структурний, цінний, валютний, кредитний і фінансовий напрями [4, с. 158].

Кожний з напрямів передбачає постановку відповідних цілей, використання набору заходів регулювання і управління, обумовлює відповідні види економічної політики.

У економічній літературі під поняттям суб'єкта економічної політики звичайно розуміється сама держава. Проте в Україні до суб'єктів економічної політики відносяться також регіональні власті і органи місцевого самоврядування. До недержавних суб'єктів економічної політики можна віднести недержавні союзи і об'єднання (наприклад, фінансово-промислові групи), політичні організації. Функції останніх полягають у створенні групового виразу інтересів і закріплення його в рамках економічної політики [7, с. 147].

Методи економічної політики класифікуються залежно від обраних критеріїв. Зокрема, за способом функціонування розрізняються методи прямого і непрямого впливу на економіку. З точки зору організаційно-інституційного підходу — економічні, адміністративні, інституційні методи [7, с. 153].

До економічних відносяться методи, направлені на регулювання сукупного попиту, сукупної пропозиції, ступеня централізації капіталу, соціальні і структурні аспекти економіки. Ці методи реалізуються через бюджетну політику, податкову політику, грошово-кредитну і фінансову політику, зовнішньоекономічну політику, інвестиційну та інноваційну політику.

Адміністративні методи є сукупністю адміністративних важелів — заборона або дозвіл, обмеження або примушення. Це методи прямої дії. Полема застосування адміністративних методів є, наприклад, системи квотування, ліцензування, стандартизації і сертифікації, система санітарних норм, вимог до безпеки, екологічних нормативів тощо.

До інституційних методів у сучасних умовах можна віднести: формування виконавчих структур державної влади (їх задача — практична реалізація цілей уряду); створення і підтримка об'єктів державної власності, тобто державного сектора; підтримка дослідницьких центрів по економіці, інститутів економічної інформації, торговельно-промислових палат, різних економічних рад і союзів; забезпечення функціонування інститутів радників, консультантів, експертних рад з проблем економіки; правова, інформаційна підтримка підприємницьких і професійних союзів; співучасть у створенні форм економічної інтеграції,

організація регулярних міжнародних зустрічей з економічних питань.

Визначаючи шляхи забезпечення економічного зростання в Україні, у першу чергу звертаються до промисловості, оскільки частка цієї галузі в господарстві країни така велика, що застій в ній практично виключає економічне зростання. Ані сільське господарство, ані сфера послуг у нашій країні поки не здатні стати локомотивами економічного зростання. Тому забезпечення його в Україні неминуче починається з політики відродження і реструктуризації промисловості.

Останніми роками при формуванні економічної політики держави постійно стикаються дві альтернативні ідеї: ліберальна, що робить упор на вільну гру ринкових сил і на мінімізацію участі держави в економіці, і державна (дирижистська), що наполягає на активній участі держави в економіці (причому не тільки в якості реформатора, але і діючого суб'єкта, державного підприємця та інвестора) [4, с. 68].

Прихильники першої моделі, яка домінувала весь перехідний період, відстоювали лібералізацію, приватизацію, фінансову стабілізацію і вибудовування інститутів, що забезпечують нормальне функціонування ринкових механізмів.

Прихильники другої моделі пояснюють хворобливість українських реформ, перш за все, відходом держави з економіки, причому дуже швидким. Вони також завжди виступали за активну промислову політику: держава визначає пріоритетні галузі і реалізує програми їх розвитку в основному за рахунок державних інвестицій або широкого застосування пільг.

Представляється, що Україні потрібна глибока структурна перебудова, а ринкові сили далеко не завжди генерують бажані структурні зрушення. Приходить час активної державної промислової політики.

На сьогоднішній день промислова політика визначається як комплекс адміністративних і фінансово-економічних заходів, направлених на забезпечення нової якості економічного зростання країни за рахунок підвищення інноваційної активності, ефективності і конкурентоспроможності виробництва з метою розширення частки вітчизняних підприємств на внутрішньому і світовому ринках на користь підвищення добробуту громадян.

Такий підхід до розуміння промислової політики став озвучуватися в економічній літературі порівняно недавно. Раніше ані в політичній економії, ані в конкретних економічних дисциплінах промислова політика не виділялася як самостійний напрям і не мала чіткого трактування. У визначеннях промислової політики, які зустрічаються в публікаціях останніх років, нерідко розмита межа між політикою економічною, структурною, науково-технічною, соціальною і промисловою.

Наприклад, в економічному словнику наводиться наступне визначення: політика промислова — комплекс принципів і заходів державної дії на розподіл ресурсів у цілях вдосконалення структури національної економіки, підтримки конкурентоспроможності продукції, що випускається, на світових ринках, корегування ринкових механізмів у випадках фіаско ринку [3, с. 567]. Потрібно відзначити, що в цілому це визначення підходить не тільки для промислової, але і для економічної і структурної політики.

Таким чином, промислова політика є складовою частиною соціально-економічної політики. При цьому її можна розглядати як у вузькому, так і в широкому значенні слова. Під промисловою політикою у вузькому значенні розуміється галузева політика. Її суть у конкретизації загальної структурної і економічної політики стосовно окремих галузей. На державному рівні в число галузевих об'єктів промислової політики входить і сільське господарство, що розглядається як аграрна індустрія, тісно пов'язана з промисловими секторами агропромислового комплексу.

Промислова політика, що вивчається в широкому аспекті, виходить за рамки галузевих проблем. Це пояснюється тим, що рішення, що приймаються по окремих галузях, залежать від загальнодержавної економічної політики.

Зокрема, вибір моделі розвитку галузі прямо залежить від вибору тієї або іншої концепції входження в світовий ринок, від орієнтації на лібералізацію або на протекціонізм в зовнішньоекономічних зв'язках, від прийнятої монетарної і кредитної політики, від створення (або відсутність) національної системи управління інноваціями, від державної програми оновлення технологічної структури економіки та інших загальноекономічних чинників.

Сучасна промислова політика реалізується на трьох рівнях:

1) макроекономічному (на цьому рівні суб'єктами промислової політики є державні органи влади, працюють такі інструменти, як податкова і тарифна політика, технічне регулювання);

2) мезоекономічному (суб'єктами промислової політики є органи регіональної влади і органи місцевого самоврядування);

3) мікроекономічному (рівень бізнес-суб'єктів: підприємств, корпорацій).

У найпростішому випадку кожному типу суб'єктів відповідає свій власний масштаб реалізації промислової політики. У той же час дії державних органів влади можуть активізувати не тільки макроекономічні важелі, але і інституціональні перетворення (мезорівень) або бути напрямом адресовані окремим суб'єктам бізнесу (мікрорівень).

Так само в окремих випадках бізнес-суб'єкти можуть діяти не тільки на рівні своїх підприємств або їх контрагентів, але і на мезорівні (наприклад, при формуванні кластерів або участі в регіональних програмах) або навіть на макрорівні.

Практика показує, що саме на мезорівні можливий найбільший синергетичний ефект взаємодії всіх суб'єктів промислової політики: державних органів влади; органів регіональної влади і органів місцевого самоврядування; бізнес-суб'єктів.

Промисловість в сучасній Україні знаходиться в такому стані, що її самостійне відродження виглядає достатньо сумнівним. У період переходу на нові економічні умови необхідні стимулюючі заходи державної підтримки і регулювання, розробка і проведення цілеспрямованої державної промислової політики, що оптимально враховує економічні відносини, що склалися, перспективні інтереси країни та її участь в міжнародному розподілі праці.

Державна промислова політика України є частиною загальносистемної економічної політики. Промислова політика як ядро загальноекономічної політики пов'язана, в першу чергу, з проведенням інноваційної, інвестиційної і структурної перебудови промислового виробництва. У принципі, макроекономічна політика головною метою має стабілізацію і розвиток господарства, а промислова політика — економічне зростання при динамічній зміні структури і підвищенні ефективності промислового виробництва, у тому числі і конкурентоспроможності продукції. Тобто промислова політика повинна сприяти реалізації моделі розширення і створення нових ринків, вихід на конкурентоспроможний рівень виробництва, збільшення прибутковості підприємств, забезпечення їх лідируючої ролі на ринку промислових товарів і послуг, отримання надприбутків за рахунок тимчасової монополії в порівнянні з іншими конкурентами в результаті пропозиції "суперпродукту" [5, с. 140].

Отже, її можна розглядати як підсистему, яка тісно пов'язана і активно взаємодіє з інвестиційною, науково-технічною, інноваційною, структурною, аграрною, фінансово-кредитною, регіональною та іншими видами економічних політик. При цьому в сукупності державних політик промислова займає особливе місце, що обумовлено загальною стійкістю і впорядкованими зв'язками між елементами (підсистемами) у всіх економічних, господарських, соціальних, науково-технічних та інших системах. Промислова політика не тільки є важливою, відносно самостійною підсистемою в системі економічної політики, але і одержує свій розвиток, конкретизацію у інших підсистемах державної економічної політики, складаючи невід'ємну частину змісту відповідних законів і концепцій.

Тому промислову політику можна характеризувати як складову цілісну частину загальносистемної економічної політики держави; вона включає систему заходів прямого (адміністративного) і непрямого (фінансово-економічного) державного регулювання економіки, направлених на стимулювання розвитку промисловості, підвищення національної конкурентоспроможності і ефективності виробництва за рахунок технологічної модернізації, вдосконалення управління, вирішення інфраструктурних і соціальних проблем в інтересах добробуту населення і забезпечення національної безпеки країни.

Промислова політика здійснюється в рамках загальної державної економічної політики, направленої на структурні перетворення і зростання суспільного виробництва.

Промислова політика повинна вирішувати проблеми по наступних основних напрямках [8, с. 60]:

1) реформи в області нормотворчості і розвитку законодавства (включаючи проблеми лібералізації, дерегулювання; соціальне, трудове і промислове законодавство;

фінансовий інжиніринг, приватизація);

2) політика в конкретних промислових секторах (промислова перебудова, закриття і конверсія оборонних галузей промисловості, підтримка дрібних і середніх підприємств, підтримка високо пріоритетних галузей);

3) зайнятість і продуктивність праці;

4) інвестиції в матеріальні активи (промисловість, транспортна інфраструктура, зв'язок);

5) інвестиції в нематеріальні активи (промислові дослідження і розробки, передача технології; підготовка кадрів, зокрема управлінських; підвищення якості, екологічно чисті технології; розвиток стандартизації і статистики);

6) політика в області конкурентоспроможності і конкуренції (заходи на внутрішньому ринку; розвиток експорту і лібералізація торгівлі);

7) міжнародні інвестиції;

8) екологічна політика, промислова екологія;

9) промислові аспекти енергетичної політики;

10) політика регіонального розвитку;

11) промислова співпраця між розвиненими країнами і країнами, що знаходяться на перехідному етапі;

12) специфічні аспекти промислового розвитку країн, що знаходяться на перехідному етапі.

Мета промислової політики — добитися ефективного промислового розвитку переважно непрямыми методами державного регулювання, а в необхідних випадках — прямого управління, усунення всіх перешкод для економічного зростання в реальному секторі економіки, які не можуть бути вирішені природним ходом подій [8, с. 28].

Під ефективним розвитком промисловості слід розуміти економічне зростання при динамічній зміні її структури і підвищенні конкурентоспроможності продукції. Методи прямої дії припускають участь держави у власності (збереження в своїх руках контрольного або всього пакету акцій, або участь у вигляді рядового акціонера), участь у фінансуванні програм і проєктів промислового розвитку, а також ліцензування, сертифікація, антимонопольне регулювання тощо.

Серед методів непрямого регулювання (пов'язаного з формальним контролем і примушенням до виконання контрактних умов) промисловості виділяють загальні форми непрямого регулювання (грошово-кредитна і фінансова, податкова політика, регулювання цін, регулювання у області НДДКР тощо) і специфічні форми регулювання (інституціональна політика).

Мету промислової політики, на нашу думку, можна конкретизувати через загальнонаціональні задачі, основними з яких є: стимулювання конкурентоспроможного вітчизняного виробника, заохочення конкуренції, розвиток мотивації до продуктивної та інтенсивної праці; масштабний вихід на світові ринки продукції переробної промисловості, завоювання позицій українських товарів на зовнішніх ринках, поліпшення умов для кооперації українських і західних компаній в наукоємних галузях, приєднання українських виробників конкурентоспроможної продукції до глобальних виробничо-технологічних ланцюгів; заміщення імпоротної продукції товарами місцевого виробництва; диверсифікація ВВП з випереджаючим розвитком переробного сектору промисловості і сектору високотехнологічних послуг, збільшення в експорті частки продукції з високим ступенем обробки і наукоємних послуг; створення режиму сприяння розвитку сфери виробництва товарів і послуг відповідно до потреб внутрішнього і світового ринків.

Задачі промислової політики не є самодостатніми, вони підпорядковані вимогам економічної політики в цілому. Досягнення цілей промислової політики здійснюється через вироблення пріоритетів і реалізацію заходів державно регулювання реального сектора економіки і спрямовано на формування ліберального ринкового середовища, яке в максимальному ступені сприяє зростанню ефективності виробництва і оптимізації структури сукупної пропозиції.

До таких заходів відносяться: створення законодавчих рамок і фіскальних важелів (які визначають інституціональний пристрій); формування організаційної структури; власне державна участь, яка може виражатися в прямій безпосередній участі в господарській діяльності; у регулюванні функціонування і розвитку промисловості.

Пріоритети промислової політики виробляються на основі стратегічних орієнтирів, що задаються для виробничої і комерційної діяльності господарюючих суб'єктів ринку, а також для соціальної діяльності держави. Розроблені цілі, критерії відбору пріоритетів, а також механізми реалізації в цілому формують логіку моделі промислової політики.

Практика виробила два основні типи державної промислової політики з погляду складу об'єктів регулювання — загальносистемний і селективний [4, с. 180].

Загальносистемна промислова політика направлена на створення загальних інституційних і економічних умов, максимально сприяючи розвитку реального сектора. Вона діє по горизонталі і є переважно макроекономічною. Така політика направлена на забезпечення, принаймні, формальної рівності зовнішніх умов (економічних, правових) для всіх суб'єктів ринку. Загальносистемна промислова політика реалізується через заходи податкового, монетарного, валютного, митного та інших видів дій.

Селективна промислова політика — це цілеспрямована дія на певні групи суб'єктів ринку (підприємства, окремі види виробництва або цілі галузі, регіони) або на певні види діяльності (підготовку кадрів, нарощування інформаційного і науково-дослідного потенціалів тощо). Її дія розповсюджується як би по вертикалі (з центру по ступенях господарської ієрархії аж до первинної ланки виробництва — підприємства) і в цьому сенсі має переважно мікроекономічний характер.

У розробці селективної промислової політики значну роль грають регіональні і місцеві органи влади. Механізм розробки такої політики повинен спиратися на логіку планування "знизу-вгору". З погляду рівнів регулювання можна виділити загальнодержавну і сукупність регіональних промислових політик. У зв'язку з таким розподілом виникає необхідність розділення компетенції державного і регіонального урядів у проведенні промислової політики.

Необхідно розрізнити активну і пасивну роль промислової політики. Активна роль промислової політики полягає в тому, щоб не просто виходити з динаміки сукупного платоспроможного попиту, а формувати його на основі маркетингових, технологічних і фінансово-інвестиційних зв'язків, виконувати лідируючу роль у зв'язку "державаринок". Пасивна роль промислової політики виявляється в тому випадку, якщо вона орієнтується тільки на поточні тенденції розвитку економіки.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дав змогу обґрунтувати теоретико-методологічні засади формування державної промислової політики, формування якої передбачає визначення пріоритетів, об'єктів впливу, процедури моніторингу і корегування. При цьому з інструментів та важелів реалізації промислової політики обираються ті, що найбільш відповідають реальним умовам і можливостям. При цьому, завдання та інструментарій державної промислової політики мають бути диференційовані за етапами трансформації реального сектора економіки. Їх вибір визначається також ситуативним підходом, залежно від наявності кризових умов або стабілізації, постстабілізаційного відновлення та економічного зростання, активної структурної перебудови і включення в процеси глобалізації економіки.

Література:

1. Абалкин А. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / А. Абалкин // Вопросы экономики. — 2001. — № 6. — С. 14—16.
2. Бачурин А. Государственное регулирование необходимо / А. Бачурин // Экономист. — 2007. — № 10. — С. 12—14.
3. Большой экономический словарь / под ред. А.С. Азриляна. — М.: Ин-т новой экономики, 1997. — 864 с.
4. Горник В. Г. Державна політика забезпечення конкурентоспроможності національної економіки: умови, важелі та механізми: [монографія] / В.Г. Горник. — Донецьк: Юго-Восток, 2011. — 400 с.
5. Государственный сектор промышленности в системе экономического регулирования: монография / Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др. — Донецк: Ин-т экономики промышленности: НАН Украины, 2003. — 330 с.
6. Ефективність державного управління: [колективна монографія] / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за ред. І. Розпугенка. — К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. — С. 23—49.
7. Михасюк І. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога. — К.: Атака, Ельга-Н, 2000. — 592 с.
8. Самитов А.А. Эффективная промышленная политика как основа экономического роста / А.А. Самитов // Ин-форм-Курьер. — 2002. — № 5. — С. 25—29.
9. Harrod R. Letter to "The Economist" / R. Harrod. — New-York, 1988. — P. 11—26.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2012 р.