

УДК 330.341.2

А. П. Кривак,

аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СЕКТОРАЛЬНИХ ПРІОРИТЕТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Розглянуто інституційне середовище визначення та реалізації секторальних пріоритетів в Україні. Запропоновано алгоритм їх впровадження на поточному етапі розвитку нашої держави в інституціональному контексті.*

*It is considered the institutional environment for definition and implementation of sectoral priorities in Ukraine. An algorithm for their implementation at the current stage of development of the country in the institutional context is suggested.*

**Ключові слова:** інституційне середовище, секторальні пріоритети, національна економіка.

**Key words:** sectoral priorities, institutional environment, competitiveness, national economy.

### ВСТУП

Досвід розвинених країн наочно демонструє, що у ХХ столітті важливим чинником їхнього піднесення було адекватне інституційне середовище. Більше того, мало місце інституційне середовище, яке не лише регулювало економічні процеси в згаданих державах, а й змінювало картину їх економічного розвитку. Саме завдяки інституційно-регулятивним важелям країни долали структурні диспропорції, виводили національні економіки на передові конкурентні позиції. Так, Японія, Німеччина та інші країни Європи за допомогою певних інститутів не тільки подолали повоєнну розруху, але й реалізували масштабні проекти розвитку своїх ключових на той період часу галузей та секторів економіки. Активна реалізація програми створення мережі технопарків, кластерів, поширення кредитних відносин, поглиблення міжнародного кооперованого виробництва тощо були прогресоутворюючими інструментами в руках відповідних інституцій.

В Україні, з розпадом Радянського Союзу, стрімка геополітично спровокована зміна засад господарювання на ринкові, цілковито порушила підвалини подальшого розвитку. Тотальна інституційна непередготовленість, а отже неможливість регулювати економічні відносини у відповідності до ринкових правил гри спричинила деформацію та занепад господарства нашої держави, у тому числі й прогресивних її ланок (таких як машинобудування, військово-промисловий комплекс), які сьогодні розглядаються провідними країнами світу як основа політичної, економічної, технологічної незалежності.

Для відновлення попередньої економічної потужності країни, а також для її подальшого розвитку реалізованим має бути питання концентрації наявних ресурсів (в умовах їх поточного дефіциту) на певних секторах економіки. У свою чергу, визначення та реалізація секторальних пріоритетів автоматично породжує аналіз поточного інституційного середовища та формування за необхідності більш адекватного. Адже за справедливим зауваженням академіка РАН Д. Львова «ігнорування...ролі та значення інститутів та інституціональних змін, несумісність пропонованих заходів...домінуючій у суспільстві ієрархії інститутів первісно прирікають реформи на невдачу» [1, с.9].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питанню ролі інституційних перетворень у забезпеченні розвитку національного господарства присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних науковців. Вагомі теоретико-практичні напрацювання належать С. Аржевітіну, Р. Арону, Д. Беллу, А. Гриценку, М. Даньку, Ю. Кіндзерському, Р. Коузу, С. Ліпсету, Д. Львову, Д. Нортю, А. Чухно тощо. Разом з тим, особливості формування інституційного середовища у сучасних умовах в Україні для реалізації її секторальних пріоритетів, залишається не до кінця вивченими.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

- Здійснити аналіз інституційного середовища України для формування та реалізації її секторальних пріоритетів.
- Запропонувати механізм визначення та реалізації секторальних пріоритетів в інституціональному контексті.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Інституціональне середовище суспільства характеризується як фундаментальні політичні, соціальні, юридичні правила, в рамках яких здійснюються процеси виробництва та обміну (конституційне, виборне, майнове, контрактне право); правила, що регулюють стосунки у публічній сфері (теорія суспільного вибору); правила, що регулюють стосунки в приватному секторі (теорія прав власності); правила поведінки економічних агентів на контрактній основі (теорія корпорацій, теорія регулювання структур); негласні правила поведінки економічних агентів (звичаї, традиції, моральні установи, релігійні установи) [2]. Зокрема, згадані правила мають місце і під час вибору, становлення та ефективного функціонування пріоритетних сфер та секторів господарства країни.

Іншими словами, інституційне середовище визначення та реалізації секторальних пріоритетів досягає площини систем відносин «економіка-політика», «економіка-право», «економіка-мораль», «економіка-ідеологія», «економіка-культура» тощо. У кожній з цих систем відносин формується і діє свій набір інститутів, при чому як формальних, так і неформальних. Як зазначає академік А. Чухно, усередині цієї єдності формальні інститути як найбільш загальні і принципові з точки зору функціонування і розвитку економіки визначають характер неформальних інститутів. Проте результат впливу неоднозначний. Якщо правові норми відбивають потреби практики, то вони впливають на неформальні інститути, щоб останні, у свою чергу, відповідали потребам практики. І навпаки, якщо формальні інститути мають вади, то це негативно впливає на неформальні інститути, сприяючи посиленню їхньої невідповідності формальним інститутам. У цьому – джерело збільшення або звуження тіньової економіки [10, с. 5].

Сьогодні в Україні недоліки формальних інститутів чітко відображені на неформальних, і пронизують всі систему суспільних відносин. Проте в першу чергу позначаються на системі відносин «економіка-політика» і набувають особливого значення, адже їх функціонування зачіпає усі верстви населення. Вивчення політичних процесів та феноменів було закладено в основу теорії суспільного вибору (public choice theory), яка зародилася у 60-ті роки ХХ ст. як галузь економічної науки, що концентрувала свої дослідження навколо питань оподаткування та державних витрат у контексті проблем надання суспільних благ [5, с. 536-537]. Пояснення стосовно нерідко парадоксальних та суперечливих політичних рішень у економічній сфері, вченими, що поділяють ідеї теорії суспільного вибору зводяться до того, що: по-перше, люди, які діють у політичній сфері, передусім дбають про свої власні інтереси; по-друге, що всі — від простого виборця до президента — керуються під час прийняття рішень правилом порівняння граничної вигоди та граничних витрат, тобто діють максимально раціонально; по-третє, політика розглядається як процес обміну голосами і передвиборними обіцянками; тощо.

Відповідно до цього політика щодо господарства країни, зокрема і в Україні, зводиться до того, що переважно переслідуються особисті та/або вузько групові інтереси, а отже і пріоритетними стають ті сектори, що на даному етапі відповідають очікуванням та інтересам визначеного кола осіб, представленого в основному крупним приватним капіталом. Такими секторами сьогодні є металургійний, хімічний, енергетичний, фінансовий тощо.

Так, до українського металургійного сектора в основному застосовувалися різноманітні форми м'яких бюджетних обмежень. На початку 90-х років це були податкові субсидії у вигляді індивідуальних податкових пільг, кредити під гарантії держави й енергетичні субсидії. Ще одним прикладом підтримки даного сектора з боку держави був економічний експеримент, який проводився для 63 підприємств гірничо-металургійного комплексу протягом 1999-2001 років. Закон про економічний експеримент передбачав для його учасників різного роду пільги, а саме: списання певних штрафів, зменшення, відстрочку платежів та зборів, зменшення ставки податку тощо.

За оцінками Науково-дослідного економічного інституту, реальні обсяги фінансових пільг, які одержали підприємства за весь період експерименту і які можна розглядати як додаткові фінансові вливання в гірничо-металургійний комплекс, становили близько 2,7 млрд. грн. Решта – близько 2 млрд. грн. – це відстрочені платежі з податкової та інших видів заборгованостей. Вони склали проблемну заборгованість, яку з відстрочкою спромоглася одержати держава завдяки поліпшенню фінансового стану підприємств.

Представники української чорної металургії схильні розглядати режим економічного експерименту як антикризову програму фінансового оздоровлення підприємств, яка була реалізована в обраному секторі національної економіки. Проте прямого бюджетного виграшу (перевищення надходжень над розміром пільг) країна від економічного експерименту не одержала. Окрім того, така політика сприяння жодним чином не відобразилась на питаннях прискореної модернізації металургійних виробництв. Як наслідок, сьогодні, як і десять років тому, технологічний рівень не відповідає світовим стандартам і має тенденцію до погіршення.

Набір різноманітних заходів сприяння характерний і для хімічного сектора. Так, Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 1993 р. N 564 «Про звільнення від обкладання вивізним (експортним) митом окремих видів хімічної продукції», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 березня 1997 р. N 159-р «Про заходи щодо забезпечення підприємств хімічної промисловості сировиною для виробництва мінеральних добрив», Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 1999 р. N 66 «Про надання відстрочки хімічним підприємствам - виробникам мінеральних добрив у внесенні платежів до державного бюджету», Наказ Міністерства промислової політики України 20.01.2004 N 18 «Про регулювання (встановлення) граничного рівня оптово-відпускних цін на мінеральні добрива вітчизняного виробництва, для часткової компенсації вартості яких виділяються кошти державного бюджету», Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. N 931 «Про внесення змін до Порядку використання у 2007 році коштів державного бюджету, що виділяються для часткової компенсації вартості мінеральних добрив вітчизняного виробництва», є яскравим свідченням переслідування інтересів визначеного кола власників хімічних підприємств.

Не оминається увагою політиками й фінансовий сектор. Постійно мають місце різного роду нормативні документи, що підтримують його діяльність, незважаючи на самостійно створені проблеми цим сектором, виникнення яких викликано слабким аналізом та контролем за його діяльністю.

Стосовно державних витрат на розвиток окремих галузей господарства країни, то їх вибір не має під собою обґрунтованих підстав. Більше того, попри наявну нормативну базу (Конституція України, Бюджетний кодекс, Закон України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного та соціального розвитку України» від 23 березня 2000р., відомчі документи), в державі відсутня не лише продуктивна, але й будь-яка цілісна система стратегічного планування щодо подальшого розвитку господарства країни.

Окреслення пріоритетів та напрямів розвитку держави має місце в загальнодержавних стратегічних документах, у галузевих, міжгалузевих, державних цільових програмах, концепціях, стратегіях, проте через значну їх кількість та обмеженість ресурсів на їх виконання (загальна кількість бюджетних програм сягає 600-800[9, с.23]) продуктивністю не вирізняються. Головними особливостями всіх цих документів є: слабкий зв'язок одного з одним (або взагалі його відсутність); занадто широкий спектр пріоритетів розвитку; відсутність збалансованості планів заходів; відірваність від реальних передумов і ресурсних обмежень. У результаті, економічна ефективність прийнятих рішень прямує до нуля (для будь-якої галузі в Україні постійно розробляються концептуальні державні і національні програми розвитку, але коефіцієнт реалізації цих програм складає не більше 60% [9, с. 23]), а соціальні наслідки – часто неоднозначні.

*Система відносин «економіка-право».* Дослідження інституційного середовища для визначення та реалізації секторальних пріоритетів саме у цій системі відносин відбувається в першу чергу на базі нормативно-правових документів, що прямо або опосередковано визначають та регулюють дану проблематику, а отже і визначають відповідні інституції з необхідними для їх діяльності функціями. В Україні прийнято ряд законів, а саме: Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про визнання бронетанкової галузі однією з пріоритетних у промисловості України та заходи щодо надання їй державної підтримки», «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» тощо, які фрагментарно визначають пріоритетні напрями розвитку науки і техніки, інноваційної діяльності, депресивних регіонів і т.д. Водночас закону чи іншого офіційного документа, де чітко визначені, обґрунтовані та адаптовані до соціально-економічних реалій

секторальні пріоритети на найближчі десятиліття досі немає. В результаті немає процедури формування, затвердження та реалізації секторальних пріоритетів, а також цілісного механізму їх стимулювання, дослідження їх впливу на інші галузі національного господарства і т.д. Однак наявність та документування секторальних пріоритетів є беззлудним процесом без конкретизації мети їх функціонування, інструментів, ресурсів їх реалізації та очікуваного результату. Крім того, варто усвідомлювати, що секторальні пріоритети – це лише елемент у загальній системі розвитку країни, один з важливих інструментів досягнення конкурентоспроможності національної економіки і без взаємодії і комплексності всіх впроваджуваних засобів піднесення країни, досягнення успіху неможливе.

Ще однією базовою детермінантою якісного аналізу інституційного середовища формування та реалізації секторальних пріоритетів в системі відносин «економіка-право» є категорія власності. При цьому поняття «власність» набуває більш широкого тлумачення і використовується як «право власності», оскільки не ресурс (засоби виробництва чи робоча сила) сам по собі є власністю, а низка чи перелік прав (або принаймні частка права на використання ресурсу) [4, с. 7].

В Україні внаслідок історичних особливостей її розвитку реформування відносин власності було спрямоване на зміну форм (державної та колективної на приватну та колективну) та суб'єктів власності (держави на приватних та колективних власників) шляхом роздержавлення, корпоратизації та приватизації [6, с. 4]. При цьому ефективності останньої не надавалося належного значення, процес приватизації зводився лише до юридичного переоформлення прав власності на активи підприємств і ніяким чином не пов'язувався із залученням додаткових інвестиційних ресурсів та ефективним постприватизаційним функціонуванням [3, с. 29]. Приватизація в Україні стала, головним чином, засобом перерозподілу суспільного багатства, а не засобом прискореного капіталоутворення, необхідного для радикальної структурної модернізації економіки та забезпечення її конкурентоспроможності.

*Система відносин «економіка-ідеологія».* Вагомий вплив на визначення та реалізацію секторальних пріоритетів будь-якої країни, у тому числі й України, чинить ідеологія. Існує протилежне міркування про деідеологізацію, про суттєве зменшення ролі ідеологій у економічному та загалом суспільному житті було обґрунтоване в роботах Р. Арона, Д. Белла, С. Ліпсета та ін. на практиці не підтвердилось. Трактуючи ідеологію як помилкову свідомість, що принципово протистоїть науці і прийнята соціальною групою з метою виправдання її дій і обґрунтування соціальних претензій, а також як продукт суспільства з нерозвинутою технологією і невирішеними економічними і соціально-політичними проблемами, творці концепції деідеології твердять, що розвинуті капіталістичні країни вийшли за рамки того громадського стану, якому необхідна ідеологія, і вступили в нову «неідеологічну» еру, тим самим стверджуючи про «кінець ідеології». Однак саме ідеологія в суттєвій мірі сприяла тому, аби розвинені країни досягли таких економічних успіхів. Більше того, навіть сьогодні згадані країни у zenіті науково-технічного прогресу подальший свій розвиток здійснюють завдяки різноманітним ідеологіям. Основні з них це ідеології глобалізації та конкурентоспроможності, які по своїй суті є водночас і такими, що протистоять одна одній, і доповнюють одна одну.

Щодо глобалізації, то як справедливо зазначає М. Горбачов у передмові до свого дослідження «Грані глобалізації. Складні питання сучасного розвитку», слід розрізняти глобалізацію як об'єктивне явище, обумовлене економічними та науково-технічними процесами, і політику неоліберального глобалізму, суть якої - «у нав'язуванні решті світу ринкової лібералізації і дерегулювання в ім'я рівних умов вільного руху капіталів, товарів і послуг по всьому світу, усунення національних бар'єрів». Цілоком поділяючи дану думку стверджуємо, що ідеологія глобалізації сприяла вільному руху капіталів, товарів та послуг, робочої сили лише невеликому колу країн і в більшій мірі в односторонньому порядку. Таким чином, за задумом глобалізація мала відкрити країнам-ядра світової економіки ринки решти країн та дати поштовх до нового витка їх розвитку, як власне й сталося. Починаючи з 50-х років мало місце стрімке зростання як світового виробництва, так і експорту, з яких 3/4 припадало і припадає на частку економічно розвинутих країн [11].

Однак на практиці глобалізація стала більш непередбачуваним, аніж очікувалось процесом, до того ж малокерованим. Виявилось, що глобалізація несе у собі не лише нові можливості, а й нові загрози, у тому числі й для розвинених країн. У зв'язку з несподіваним проявом глобалізації – різким загостренням конкурентної боротьби – мала місце поява та поширення ідеології конкурентоспроможності. Для відновлення та посилення конкурентних позицій на світових ринках провідними виробниками був розпочатий пошук та швидке використання різних факторів конкурентоспроможності. Як наслідок, швидкими темпами з'являються та набирають обертів один за одним такі види економічної діяльності як: консалтингові, логістичні послуги, науково-дослідна діяльність.

Таким чином, конкурентоспроможність теж стає ідеологією. Завдяки цій ідеології передовими стають такі види діяльності як високотехнологічні, наукоємні і т.д., оскільки саме досягнення науки й техніки, інновації сьогодні формують нові грані конкурентних переваг.

Україна, переживаючи катастрофічний спад виробництва, подальше витіснення вітчизняних виробників як з внутрішнього, так і зовнішніх ринків, теж усвідомлює необхідність поширення та втілення у життя ідеології конкурентоспроможності. Численні офіційні документи, програми розвитку метою свого існування проголошують «підвищення конкурентоспроможності». Водночас, їх реалізація ускладнюється низкою перепон, а саме: здебільшого формальне існування законів, їх недосконалість, суперечливість один одному; велика кількість політичних партій, блоків, об'єднань, які розшаровують населення за ідеологічними поглядами; перетин поглядів різних поколінь, які по-різному сприймають і реагують на реформи; протиріччя між проголошеними цілями і заходами, що реалізуються в сфері економічної і соціальної політики; непрозорість у процесах роздержавлення і приватизації; домінування у виробництві товарів з низьким рівнем технологічної обробки; диспропорції в розвитку регіонів, галузей національного господарства; низький рівень розвитку екологічної політики тощо.

*Система відносин «економіка-мораль».* Складність характеристики вітчизняної системи відносин «економіка-мораль», яка по суті є основою формування та функціонування всіх наявних інститутів суспільства, полягає у тому, що її існування та прояв у тому числі щодо визначення та реалізації секторальних пріоритетів відбувається на тлі двох суперечливих моментів. З одного боку, погляди, цінності поколінь, що виховувались на культивуванні надмірної державної опіки та її повсюдній участі, з іншого – погляди покоління, що виховувались і виховуються на цілковитій державній та суспільній байдужості. В результаті, це призвело до тих наслідків, які мають місце сьогодні.

По-перше, до переважно апатичного ставлення до існуючого та того, що дісталось у спадок від Радянського Союзу, національного господарства. В Україні після здобуття незалежності частково або повністю були розформовані на малі та середні, піддані неефективній конверсії або ж просто ліквідовані потужні виробничі комплекси (агропромислового комплексу, військово-промислового комплексу), аналогів деяким з них не було у світі. Жоден з цих комплексів не був модернізований, ефективно перепрофільований або законсервований на випадок зміни ринкової кон'юнктури.

По-друге, до втрати цінних кваліфікованих працівників з різних професійних областей. За справедливим зауваженням вітчизняного науковця В. Мандибури й досі «...об'єктивно не розкрита вся глибина національної трагедії, що пов'язана з реальною деградацією суспільного трудового потенціалу, зокрема наукового, інженерно-технічного, промислово-виробничого і аграрного...» [8, с. 39]. Водночас надолуження даного суспільного трудового потенціалу вимагає значних інвестицій, яких наразі немає.

По-третє, до індиферентності суспільного, громадського руху щодо обговорення та реалізації пріоритетних напрямів господарського комплексу нашої країни на майбутнє.

Щодо принципів, що діють в системі відносин «економіка-культура», то слід вказати на їх двояку природу. Річ утім, що рівень культури, з одного боку, визначає стан та вектор відносин «економіка-політика», «економіка-право», «економіка-мораль», «економіка-ідеологія», а з іншого – система ось цих перелічених відносин самостійно чинить вплив на систему культурних відносин, що мають безпосереднє відношення до економічної складової суспільного життя. За справедливим зауваженням вітчизняних апологетів важливості культури у економічному житті суспільства, культура – це цінності, переконання і установки, які мають сприяти розвитку людини і народу країни через удосконалення всіх сфер і галузей/секторів суспільного виробництва [7, с. 60]. Отже, без покращення ситуації у господарському комплексі та передових, каталізуючих цей процес, секторах економіки, не відбудеться поліпшення культурної сфери, яка водночас є і наслідком, і передумовою такого роду розвитку. Розірвання своєрідного «замкненого кола» є прерогативою такого інституту суспільства як держава. Водночас наповнювати цей інститут мають право ті суб'єкти, що вирізняються високою моральністю та інтелігентністю.

#### ВИСНОВКИ

Формування інституційного середовища для визначення та реалізації секторальних пріоритетів базується на принципах, що характерні для розглянутих систем відносин. Наразі їх реалії дозволяють запропонувати наступні кроки по формулюванню і впровадженню системи секторальних пріоритетів в Україні в інституціональному контексті:

По-перше, формування секторальних пріоритетів компетентними держаними установами, так і громадськими організаціями на базі чітко окреслених критеріїв, зазначаючи при цьому мету, завдання, інструменти, ресурси та очікуваний результат від надання сектору статусу пріоритетного.

По-друге, здійснення незалежного аудиту обґрунтованості запропонованих секторальних пріоритетів відповідними організаціями, спеціально створеними робочими комісіями тощо. Окрім цього, ними вирішуються питання щодо ресурсного забезпечення та пропозиції щодо джерел фінансування.

По-третє, правове закріплення секторальних пріоритетів законодавчим інститутом.

По-четверте, виконання заходів по розвитку секторальних пріоритетів профільними відомствами, міністерствами, спеціально створеними інститутами розвитку, тощо, а також безпосередній контроль за їх діяльністю, як зі сторони державних контролюючих органів, так і громадських організацій.

Однак ключова роль у цьому процесі належить інституту держави і викликана тим, що він надає імпульс для запуску й функціонування всього механізму.

#### Список використаної літератури:

1. Введение в институциональную экономику. Учебное пособие /Под ред. Д.С. Львова. –М.: Издательство «Экономика», 2005. – 639с.
2. Данько М.С. Роль інституційних трансформацій в забезпеченні інноваційного розвитку/М.С. Данько//Актуальні проблеми економіки. – 2004. - № 11. – с. 97-109.
3. Дорогунцов С., Чижова В. Методологічні проблеми відтворення основного капіталу в трансформаційний період / С. Дорогунцов, В. Чижова // Економіка України. — 2002. — N 12. — С. 29-35.
4. Сагайдак М.П. Інституційні перетворення у трансформаційній економіці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / М.П. Сагайдак – К.,2008. – 19 с.
5. Історія економічних учень: підручник: У 2 ч. – Ч.2/За ред. В.Д. Базилевича. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2005. – 567с.
6. Кіндзерський Ю. Інституціональні аспекти відтворення у контексті структурних трансформацій/Ю. Кіндзерський//Економіка України. – 2007. - №1. –с.4-13.
7. Кондрашова-Діденко В.І. Культурне укорінення сучасної кризи країнової економіки/В.І. Кондрашова-Діденко, Л.В. Діденко// Теоретичні та прикладні питання економіки: зб. наук. праць. – К.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2009. – Вип.19. – с. 56-62.
8. Мандибура В. Ідеологічна і об'єктивна складові економічної «теорії людського капіталу»/В.О. Мандибура//Економічна теорія. – 2009. - №1. – с. 34-49.
9. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм/Ц.Г. Огонь//Фінанси України. – 2009.- №7. – с.20-29.
10. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення/А. Чухно//Економіка України, 2008. - №6, с.4-13.
11. World Trade Organization. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.wto.org/>

Стаття надійшла до редакції 17.03.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"