

УДК 330.341:338.45

Ж. Д. Антілогова,
к. е. н., Академія муніципального управління

СУЧАСНІ СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено етапи державної промислової політики, узагальнено принципи, на яких повинна будуватися державна політика, проаналізовано сучасні складові державної промислової політики України.

The article examines the stages of state industrial policy, summarized the principles on which to build public policy, analyzed current components of the state industrial policy of Ukraine.

Ключові слова: державна політика, економічне зростання, інвестиційний клімат, промислове виробництво, реформування, стратегія розвитку, формування.

Key words: public policy, economic growth, investment environment, industrial production, reform, strategy development, formation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важкий стан економіки України потребує невідкладного та відвертого обговорення проблем у сфері формування та реалізації національної промислової політики. За останні роки вони не тільки набули системного характеру, а й зумовлюють виникнення реальних загроз національній безпеці та обороні.

Промислову політику прийнято розглядати як частину загальноекономічної державної політики. Залежно від стану розвитку економіки, а саме — від взаємовідносин між державою та суспільством як об'єктами економіки, визначається концепція, зміст, мета, стратегія формування та розвитку промислової політики.

Взаємовідносини між державою та суспільством відображаються в різних формах існування, відомих як планова та ринкова економіка. Зміст та характер процесів, які відбувалися при реформуванні економіки, сформували появу необхідності механізму регулювання промислового розвитку країни на взаємовигідних умовах з іншими суб'єктами ринку. Тому розгляд питання становлення промисловості України є актуальним і потребує детального дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми формування державної промислової політики розглядалися в працях В. Бабича, Л. Воротіної, С. Гливленко, С. Зінухова, В. Іванова, В. Любимова, В. Мильника, М. Рогози, Б. Титаренко, В. Чайковської,

С. Чернишова, І. Черноруцького та ін. Питанням визначення державної політики розвитку промисловості присвячені наукові праці А. Гальчинського, В. Геєця, А. Кінаха, В. Новицького, В. Семиноженка.

Метою статті є визначення етапів державної промислової політики, узагальнення принципів, на яких повинна будуватися державна політика, дослідження сучасних складових державної промислової політики України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

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 господарювання" [5, с. 32].

У процесі трансформації економіки ставлення до промислової політики в Україні було не однозначним: від повного відмовлення регулювання до селективної підтримки. У 1992 р. узяли гору постулати дерегулювання, заперечення необхідності державного регулювання промислового розвитку. Наприкінці 1992 р. і в 1993 р. під загрозою поглиблення і прискорення спаду виробництва почали застосовуватися заходи загальної (фронтальної) підтримки промисловості шляхом взаємозаліку заборгованостей

підприємств і пільгового кредитування, що мало пагубні інфляційні наслідки.

У 1995—1996 рр. панував "макроекономічний підхід", тобто робилася ставка на фінансову стабілізацію. Це розглядалося як необхідна і цілком достатня умова для економічного зростання, поживлення інвестиційної діяльності й широкомасштабного припливу у вітчизняне виробництво іноземних інвестицій. Незважаючи на успіхи в придушенні інфляції у 1996—1997 рр., очікуваний "інвестиційний бум" не відбувся. А вже в серпні 1997 р. один з тодішніх керівників виконавчої влади заявив: "Промислова політика поки що Україні не по кишені" [2, с. 56].

Нам видається очевидним те, що витрати на реалізацію того або іншого курсу держави необхідно визначати не в статистичній, а в динамічній, з урахуванням пов'язаних з цим реальних народногосподарських ефектів (у тому числі ефекту мультиплікації попиту), чітко оцінюючи втрати, зумовлені недоінвестуванням тих або інших проектів. При такому підході проекти промислової політики можуть мати конкурентноздатну внутрішню норму прибутковості, а відповідно стають цілком прийнятними для бюджету в доступному для прогнозування часовому горизонті.

Із середини 1999 р. до промислової політики як до інструмента впливу на розвиток промисловості велику увагу стали приділяти теоретики і практики, але дотепер не вдалося розробити суспільно визнану, теоретично зрозумілу й практично діючу промислову політику. Таким чином, і в науковому, і в практичному планах проблема залишається відкритою.

Сьогодні існують кілька концептуально-методологічних підходів до розробки промислової політики. Одні з них базуються на теоретичних основах і практичній сутності ліберально-монетаристської моделі ринкового реформування, що реалізовувалася протягом ряду 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 упором на застосування монетаристських методів заради збереження досягнутої до цього часу досить тендітної і відносної депресивної стабілізації [3, с. 39].

Економічна роль держави виявляється в сукупності конкретних видів діяльності (функцій). Їх виділяють за ознаками: виду (цілі) діяльності, характеру заходів (економічні або адміністративні, заохочувальні або обмежувальні тощо.), за обсягом дії (вся економіка або окремі її сфери, довготривалі або короткочасні) тощо.

У нормально функціонуючій ринковій економіці за цілями регулюючої діяльності держави виділяють наступні функції.

1. Створення правової основи. Вважається, що ця функція виходить за рамки економіки. Маються на увазі всі державні нормативні акти, які встановлюють правила, норми господарської поведінки суб'єктів господа-

рювання, споживачів і самої держави, взаємовідношення профспілок, роботодавців, адміністрації тощо.

2. Проведення політики макроекономічної стабілізації. Дана функція виступає як центральна і здійснюється переважно в грошово-фінансовій сфері, через яку держава здійснює боротьбу з інфляцією, намагається впливати на промисловий цикл і стан безробіття.

3. Вплив на розподіл і розміщення ресурсів (засобів виробництва і робочої сили) з метою підвищення їх ефективності (так звана "алокаційна" функція). До неї відносяться галузева політика держави, політика вибору децентралізованих, ринкових і централізованих регуляторів (до останньої відносяться і різні види і форми планування).

4. Здійснення програм розподілу і перерозподілу доходів, покликаних ослабити і усунути негативні соціальні наслідки ринку, вирішити загальнонаціональні задачі у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, демографічного розвитку тощо.

Здійснюючи регулювання соціально-економічних процесів, держава використовує систему методів і інструментів, що змінюються залежно від економічних задач, матеріальних можливостей держави та накопиченого досвіду регулювання.

Сьогодні у світовій практиці відомо безліч різноманітних методів промислової політики. Вони апробовані практикою багатьох країн і утворюють певний стандартний набір. 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 дає змогу цим суб'єктам приймати більш ефективні рішення у виробничій діяльності (у тому числі у маркетингових розробках). Ця прогнозно-аналітична й інформаційна активність держави здатна орієнтуючи впливати на учасників виробничо-економічних процесів.

Для промислового розвитку особливо важливим є формування ринку цінних паперів, що додає капіталові належну мобільність. В Україні "стрижнем програми реформування промислового комплексу повинні стати заходу інституціонального й організаційного характеру, спрямовані на підвищення рівня його інтегрованості" [1, с. 20].

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, антимонopolні 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 упор 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 знаряддям інвестиційної політики.

Труднощі в здійсненні ефективної промислової політики виникають також з того, що за десять років радикальних економічних реформ повноцінно не вирішена жодна значима 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, у якій постійно відбуваються зміни, але не вирішуються ключові питання розподілу функцій між рівнями управління (державним, регіональним і муніципальним). Переважно декларативною 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 українською важливо зміцнити ринкові інститути і спрямувати їх активність стосовно реального сектору економіки. Одночасно при удосконалюванні правових і господарських умов залучення іноземних інвестицій варто було б зробити упор на стимулювання прямих виробничих вкладень. 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 неминує вимагати значного розширення кредитної емісії.

На шляху пожвавлення 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 частково і ресурсними методами (за допомогою критично необхідних бюджетних субсидій, 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 України зазначені обидва варіанти, на наш погляд, є цілком сумісні.

Сучасна державна промислова політика, яку проводить уряд, є малоефективною, що не дає надій на позитивні зрушення в промисловості та усунення загроз національним інтересам і національній безпеці. Існуюча структура державного управління промисловістю залишається не адаптованою до нових викликів в економічній, науково-технічній сферах, а також до змін у геополітиці.

Необхідно запровадити нову державну промислову політику. В її основу має бути покладена стратегія відходу від існуючої неконкурентної на світових ринках сировинної структури вітчизняної промисловості та побудови сучасної моделі, наближеної до структури промисловості технологічно розвинених країн світу.

Основними передумовами цього є активна регулююча роль держави, створення умов для розвитку внутрішнього ринку та вдосконалення механізмів державно-приватного партнерства. Поширеними формами взаємодії держави та бізнесу мають стати передача приватному бізнесу окремих функцій управління державною власністю; при цьому за державою залишаться функції планування та контролю, залучення приватного капіталу на конкурсній основі до виконання державних замовлень.

Основні напрями державної промислової політики на довгострокову перспективу повинні бути викладені в новому стратегічному довгостроковому документі — Стратегії розвитку промисловості України. Нова промислова політика має націлювати галузь на широкомасштабне інтегрування промислового виробництва з метою реалізації великих інноваційних проектів. Це — один із найефективніших механізмів побудови нової моделі вітчизняної промисловості.

Водночас модернізація застарілих основних фондів, створення нових виробничих потужностей потребують активної державної інвестиційної політики, створення умов для збільшення кредитування підприємств, що повинно стати пріоритетом державної промислової політики.

Важливим механізмом залишається підвищення ефективності програмування та планування заходів нової промислової політики, що потребує системного підходу, а також визначення оптимального складу середньострокових державних цільових програм (економічних і науково-технічних). Ці програми повинні бути комплексними і спрямовуватися на розв'язання як за-

гальних проблем розвитку промисловості, так і проблем її окремих галузей або на реалізацію великих і важливих для розвитку економіки країни проектів.

Головна мета економічних програм — забезпечення державної підтримки структурно-перспективних галузей промисловості для збільшення їх прибутковості та досягнення мультиплікаційного інвестиційного ефекту. Йдеться про запровадження сприятливої податкової, амортизаційної, цінової політики та стимулювання розвитку стратегічних галузей промисловості.

Водночас такі програми повинні включати завдання з вирішення комплексу проблем кадрового забезпечення галузей промисловості, зокрема проблем залучення та закріплення на підприємствах молоді, забезпечення підготовки інженерних кадрів і робітників за основними видами професій.

Важливу роль для інноваційного та технологічного розвитку повинні відігравати науково-технічні державні цільові програми, насамперед, спрямовані на забезпечення розвитку високих наукоємних промислових технологій. Найвищим їх пріоритетом має стати розвиток нанотехнологій та впровадження на їх основі великих інноваційних проектів.

З цією метою, наприклад, доцільно розробити середньострокову державну цільову програму розвитку наукоємних технологій, якої сьогодні немає і яка стала б реальним механізмом реалізації Закону України "Про Загальнодержавну програму високих наукоємних технологій". А включення до неї такого пріоритетного напрямку, як розвиток критичних технологій, повністю відповідало б інтересам національної безпеки та оборони.

Ліквідація структурної незбалансованості промисловості та усунення загроз національним інтересам і безпеці потребує запровадження й нової структури державного управління. Йдеться, по-перше, про поєднання функцій державного управління у сфері промисловості та торгівлі; по-друге, про створення такої системи державного управління, яка забезпечила б системний підхід до реалізації заходів і завдань промислової, військово-технічної та військово-промислової політики держави. З цією метою необхідно розширити повноваження існуючого Міністерства промислової політики України шляхом передачі йому частини функцій державного управління у сфері торгівлі від Міністерства економіки України та перетворення його на Міністерство промисловості та торгівлі України.

Головним його завданням повинна стати розробка документів стратегічного прогнозування, планування та програмування розвитку промисловості, актів з інституційних перетворень у галузях промисловості, а також підготовка пропозицій до проекту державного бюджету. Міністерство повинно також виступати державним замовником державних цільових програм.

Функції з правонаступництва та управління державним майном, надання державних послуг слід покласти на інші центральні органи виконавчої влади, причому найбільш прийнятна тут організаційна форма — державне агентство.

У тих галузях промисловості, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, агентствам може бути наданий статус національних. Саме такі дер-

жавні органи повинні здійснювати повноваження власника щодо державного майна промислових підприємств, а також ефективно управління акціями відкритих акціонерних товариств, що перебувають у державній власності. Вони мають також отримати повноваження виконавців державних цільових програм і замовників державного замовлення, видання власних нормативно-правових актів та ведення реєстрів.

Практикою підтверджено доцільність створення Національного космічного агентства України. Назріла також потреба у створенні Національного агентства оборонної промисловості — важливої складової військово-економічного потенціалу держави. Проте в тих галузях промисловості, в яких досягнуто значного рівня корпоратизації та акціонування підприємств, окремі функції державного управління мають бути передані новоствореним великим об'єднанням, основною організаційною структурою управління яких мають стати холдингові компанії.

Крім того, в інтересах забезпечення національної безпеки та оборони система державного управління промисловістю повинна поширюватися й на сферу діяльності ОПК. Задля цього вертикаль такої системи управління повинен очолювати один із віце-прем'єр-міністрів.

Запропоновані підходи до формування нової промислової політики дозволять реально прискорити створення в Україні конкурентної структури промисловості та врахувати потреби у забезпеченні національної безпеки і оборони.

ВИСНОВКИ

Формування ефективної державної промислової політики буде сприяти розвитку промислового виробництва на основі підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на світовому й внутрішньому ринках, що, у свою чергу, забезпечить усебічну інтеграцію українських товаровиробників до світового господарства. При розробленні й реалізації державної промислової політики має враховуватися весь арсенал форм і методів впливу держави на діяльність підприємств промисловості, основні напрями прикладання зусиль регуляторної діяльності та орієнтація на європейські стандарти державного управління.

Література:

1. Андрианов В. Государственное регулирование и механизмы саморегулирования в рыночной экономике // Экономист. — 2005. — № 5. — С. 20—21.
2. Афанасьев Н.В., Рогожин В.Д., Рудыка В.И. Управление развитием предприятия: монография. — Х.: Издательский Дом "ИНЖЭК", 2003. — 184 с.
3. Долішній М.І., Козоріз М.А. Моделі державного регулювання в ринкової економіці // Економіка України. — 1999. — № 6. — С.36—41.
4. Зеркиє Д.П., Ігнатів В.Г. Основи теорії державного управління. — Луганськ: Аз, 2004. — 457 с.
5. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону. Трансформаційні процеси / Ред. А. Мельник. — Тернопіль: Економічна думка, 2003. — 608 с.
6. Папава В. Роль государства в современной экономической системе // Вопросы экономики. — № 11. — 2006. — С. 23—29.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2012 р.