

УДК 338.2

О. М. Гордуновський,

д. і. н., доцент, доцент кафедри економіки та менеджменту, Черкаський інститут банківської справи Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ), м. Черкаси

ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

O. Gordunovsky,

Doctor of historical sciences, associate professor of economy and management department,

Cherkasy institute of banking of University of banking of the National bank of Ukraine (Kyiv), Cherkassy

CHALLENGES AND PRIORITIES OF UKRAINE'S ECONOMIC POLICY

Визначено проблемні аспекти здійснення економічної політики в Україні на етапі ринкових трансформацій. Вказано на тенденції поглиблення структурних деформацій в економіці. Виявлено наслідки надмірної експортної орієнтації значної частини сировинних галузей та галузей первинної переробки в Україні за умов циклічних коливань світової економіки. Визначено принципи стратегічного управління макроекономічним розвитком України та стратегічні пріоритети економічної політики на сучасному етапі. Обгрунтовано напрями структурної перебудови економіки як один з пріоритетів економічної політики. Доведено необхідність розробки та визначено складові двох типів державних цільових програм — структуроформуючих і структурозабезпечуючих. На основі програмного підходу запропоновано механізм поєднання і реалізації, за прикладом ЄС, трьох головних пріоритетів: швидкого зростання (розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях), сталого зростання (запровадження вищої ресурсної ефективності, більш "зелена" і більш конкурентоспроможна економіка), інклюзивного зростання (сприяння економіці з високим рівнем зайнятості через соціальний і територіальний зв'язок). Обгрунтовано напрями максимально повної реалізації наявних в Україні конкурентних переваг і можливостей довгострокового економічного зростання. Визначено низку функцій інноваційного розвитку вітчизняної економіки, які повинна виконувати об'єктивно жорстка вимога зниження енергоємності української продукції.

Problematic aspects of Ukraine's economic policy implementation at the phase of market transformations are identified. Trends of intensifying structural distortions in economy are pointed out. The outcomes of excessive export orientation of considerable part of resource-based and process industries in Ukraine under conditions of cyclical fluctuations of global economy are shown. Principles of strategic management of macroeconomic development and strategic priorities for Ukraine's economic policy at the present stage are characterized. Directions of economic restructuring as one of the priorities of economic policy are substantiated. The necessity to develop two types of state target programs is proved. The components of these programs are defined. Considering the European Union experience and on the basis of the program approach the mechanism of combination and implementation of three major economic priorities: rapid growth (economic development based on knowledge and innovations), stable growth (the highest resource efficiency introduction, more competitive economy) and inclusive growth (promotion of high employment economy through social and territorial relations) is proposed. The ways how to implement available in Ukraine competitive advantages and opportunities of long-term economic growth are substantiated. A set of functions of innovative development of national economy that should be fulfilled by objectively strict requirement to decrease energy output of Ukrainian production is described.

Ключові слова: економічна політика, економічне зростання, інноваційний процес, галузева структура економіки, стратегічне управління, стратегічне планування, державні цільові програми.

Key words: economic politics, economy growth, innovative process, branch structure of economy, strategic management, strategic planning, government having a special purpose programs.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективна економічна політика, що відповідає соціально-орієнтованій моделі економіки ринкового типу і базується на використанні як конкурентних переваг

країни у світовому поділі праці, так і економічних переваг міжнародної інтеграції, є гарантом незалежності будь-якої країни і запорукою її динамічного розвитку. Проблема формування ефективної економічної політи-

ки є особливо нагальною в контексті стратегічних завдань макроекономічної стабілізації та економічного зростання в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Досить активно, особливо в останні роки, науковцями досліджуються різні аспекти місця, ролі, методів та інструментів економічної політики. Серед українських вчених слід виділити праці Я. Жаліла, А. Гальчинського, В. Геєця, П. Єценка, А. Мельника, С. Мочерного, Б. Панасюка, А. Савченка, серед російських — А. Абалкіна, К. Вальтуха, В. Кириченка, Д. Львова та інших. Проте, незважаючи на значну кількість слушних пропозицій щодо оптимізації механізму державного регулювання економічних процесів, поки що відсутні системні комплексні дослідження з метою обґрунтування методологічних засад розробки державної економічної стратегії. В результаті економічна політика, що проводилась в останнє десятиріччя, відзначалась фрагментарністю і низькою ефективністю.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є виявлення проблем та обґрунтування пріоритетів економічної політики України в умовах глобалізації.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Теоретичною та методологічною базою дослідження слугували теорії відтворення, циклічності, державного регулювання економіки, а також напрацювання вітчизняних і зарубіжних економістів з питань економічної політики та державного регулювання економічних процесів. У процесі дослідження використовувалися такі методи: історичний, абстрактно-логічний, метод формалізації, методи економічного аналізу.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

На відміну від країн з розвинутою економікою, де активно йде процес "інтелектуалізації економіки" за рахунок прискореного розвитку інтелектуально-інформаційної сфери (науки, наукового обслуговування, освіти, інформатики), яка забезпечує розвиток інноваційних процесів і тим самим формує імпульси для стратегічного розвитку, в Україні ці процеси розвиваються досить повільно, а в низці випадків спостерігається погіршення ситуації порівняно з дореформним періодом. Так, до початку 1990-х років Україна за рівнем розвитку науки, інтелектуального потенціалу та науково-технічних розробок була одним із лідерів серед передових країн світу. За офіційними даними ЮНЕСКО, науково-технічний комплекс України становив 6,5% світового за умови, що чисельність населення України становила всього 0,1% від населення світу. За роки реформування економіки України частка послуг науково-технічного, дослідницького та інформаційного характеру скоротилася. Якщо в 1991 р. витрати на науку з усіх джерел фінансування становили приблизно 2,4% від ВВП, то в 2012 р. цей показник знизився до 0,8%. Кількість спеціалістів, які виконували науково-технічні роботи,

зменшилась за цей період більш ніж утричі [1]. Посилювався відтік висококваліфікованих науково-технічних кадрів за кордон.

За більш ніж 20 років ринкових реформ не відбулося позитивних зрушень у галузевій структурі промисловості. Навпаки спостерігалось подальше поглиблення структурних деформацій. Випереджаючими темпами порівняно з промисловістю загалом розвивалися сировинні галузі та галузі первинної обробки, що відзначаються високою енерго- і ресурсомісткістю такі, як енергетика, паливна, чорна та кольорова металургія, хімічна та нафтохімічна промисловість. Разом з тим спостерігається тенденція скорочення питомої ваги галузей, що виробляють продукцію інвестиційного (машинобудування) та споживчого (легка та харчова промисловість) призначення [2, с. 167—168]. Нині галузі машинобудування і легкої промисловості перетворилися в зони хронічної кризи, втративши або внутрішній ринок, або ресурсну базу, і функціонують в основному за рахунок економіки на оплаті праці або використання давальницької сировини і матеріалів.

Зменшення в структурі промисловості України частки машинобудування, особливо високотехнологічних галузей, означає деградацію науково-технічного потенціалу країни, обмеження можливостей підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції. Скорочення і знецінення власного науково-технічного потенціалу в умовах сучасної міжнародної конкуренції тототажні втраті основного внутрішнього джерела економічного зростання.

До негативних наслідків призводить і скорочення частки соціально орієнтованих галузей, що виробляють споживчі товари. По-перше, втрачається внутрішній ринок цих товарів, а отже, і податкові надходження в бюджет. По-друге, існує пряма загроза економічній безпеці країни.

Значна частина сировинних галузей та галузей первинної переробки в Україні є експортоорієнтованими, що в умовах циклічних коливань світової економіки призводить до низки проблем. В умовах циклічного уповільнення світової економіки протягом 2011—2012 рр. актуалізувалися наступні з них:

— погіршення фінансового стану підприємств-експортерів обертається для економіки загостренням ситуації на валютному ринку, скороченням дохідної частини бюджету та виникненням труднощів з обслуговуванням зовнішніх позик і внутрішніх банківських кредитів підприємствами реального сектору;

— зниження курсу національної валюти, зменшення реальних доходів населення і наростання негативних тенденцій у сфері виробництва виливаються в істотне погіршення якості банківських активів, а зменшення доступності зовнішнього фінансування — у звуженні пасивної бази банківських установ;

— залучення значних обсягів як зовнішніх, так і внутрішніх запозичень і формування надмірного зовнішнього боргового навантаження;

— переоцінка обмінного курсу національної валюти і недостатність міжнародних резервів країни порівняно з обсягами зовнішніх зобов'язань;

— масштабне втручання держави в діяльність банків;

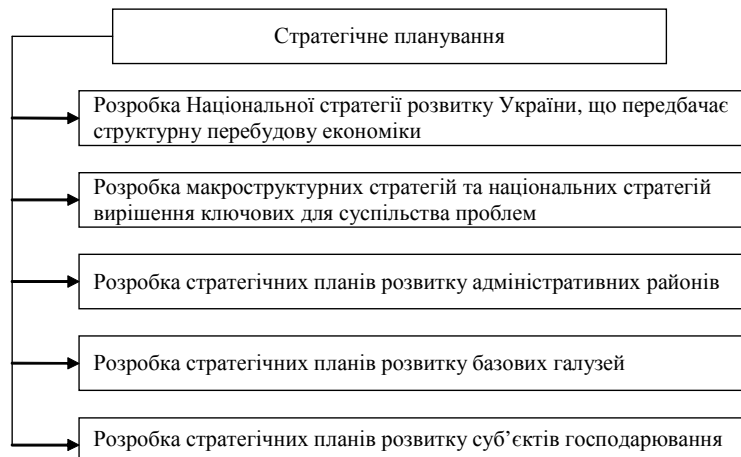


Рис. 1. Пріоритети стратегічного планування економічного розвитку

— значна концентрація бізнесу на окремих агентах і галузях;

— зниження рівня сукупного попиту.

За таких умов необхідним є удосконалення економічної політики держави з метою покращення економічної та соціальної ситуації в країні. Це передбачає реалізацію системи поточних і стратегічних цілей, основною з яких є створення передумов для досягнення стабільного економічного зростання. Для досягнення основної стратегічної мети необхідно розробити основні принципи стратегічного управління макроекономічним розвитком України та методи їх виконання, а також сферу впровадження для удосконалення методичного забезпечення процесів стратегічного управління. Це принципи економічного управління, адміністративного управління, правового управління та соціального управління, використання яких створює передумови для підвищення ефективності стратегічного управління розвитком економіки країни.

Реалізація ефективної економічної політики, як вдало зазначає О. Москаленко, потребує сильної держави, присутність якої в економіці відчувається через високу якість макроекономічного менеджменту, який виявляє себе у визначенні пріоритетних інтересів населення країни, а не лише інтереси великого бізнесу та груп особливих інтересів та їх економічної діяльності [3, с. 54].

На сучасному етапі розвитку економіки необхідна розробка цілісного механізму стратегічного планування в державі, який включав би наступні пріоритети, які зображені на рисунку 1.

Дуже часто органи влади першочергово розв'язують поточні проблеми без урахування стратегічних пріоритетів та орієнтирів. Це призводить до накопичення проблем, особливо у сфері довгострокового планування соціально-економічного розвитку. Приймається велика кількість різноманітних програм, які охоплюють всі напрями діяльності та всі рівні управління без урахування стратегічних цілей соціально-економічного і науково-технічного розвитку, і далеко не повною мірою відповідають завданням першочергової реалізації визначених пріоритетів.

Сьогодні в Україні вибір пріоритетів здійснюється безсистемно, без урахування закономірностей структурних зрушень і реальних фінансових можливостей, що дискредитує саму ідею пріоритетності. Фактично пріоритетними є галузі (виробництва), які належать до різних технологічних укладів: від високих, характерних для наукомістких і високотехнологічних галузей і виробництв, до низьких (у галузях АПК, добувній промисловості). Крім того надмірна кількість державних програм не відповідає економічним можливостям держави.

Одна з причин низької ефективності державних програм — відсутність органічного зв'язку між галузевими і науково-технічними програмами. Більшість науково-технічних проектів носить описовий характер. Існуючі науково-технічні програми не пов'язані між собою комплексом науково-технічних, організаційних заходів, а також соціально-економічною метою через відсутність у більшості проектів їх техніко-економічного обґрунтування. Проведене вченими ДУ "Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України" дослідження стану формування та реалізації науково-технічних програм показало, що програми формуються без виявлення потреб народного господарства у науково-технічній продукції та урахування кон'юнктури ринку і недостатньо пов'язані з потребами українського виробництва [4].

Відсутність концентрації ресурсів на науково обґрунтованих напрямах призвела до суттєвого зниження наукомісткості вітчизняної продукції. Структура експорту все більше набуває сировинної спрямованості, що призводить до посилення деформації структури економіки в бік зростання частки енерго- і матеріаломістких технологій.

Дуже складна проблема в програмуванні — вибір конкретних інвестиційних проектів, що включаються в секторні програми, які є сукупністю підпрограм у розрізі різних галузей. Структурна перебудова економіки як один з пріоритетів економічної політики передбачає довгострокові інвестиції. Так, реалізація програми ресурсозбереження передбачає виконання досить капіталомістких проектів, що окупаються в більш тривалі строки, порівняно з проектами формування торгової інфраструктури тощо. Ще вища вартість і більш тривалі стро-

Таблиця 1. Перелік основних структурозабезпечуючих програм та їх мета

№ з/п	Назва програми	Мета
1	Розвиток вітчизняного ринку технологій та інтелектуальної власності	Сприяння нарощуванню виробництва науко- та техноємних видів продукції та виходу їх на зовнішній ринок
2	Розвиток імпорту високих технологій, які відсутні в країні	
3	Енерго- і ресурсозбереження	Створення передумов для переходу до широкомасштабного розповсюдження новітніх технологій
4	Інвестиційна	Забезпечення раціонального розподілу інвестицій відповідно до визначених галузевих пріоритетів
5	Створення об'єднання виробництв (синдикатів) депресивних галузей	Сприяння державній політиці пом'якшення згортання виробництв
6	Розвиток міжнародної кооперації та інтеграції (створення зони вільної торгівлі з ЄС)	Сприяння участі країни в світогосподарських зв'язках з метою підвищення ефективності виробництва і конкурентоспроможності продукції
7	Зайнятість населення	Забезпечення розподілу і перерозподілу трудових ресурсів відповідно до галузевих програм
8	Розвиток науки і освіти	Сприяння розвитку фундаментальних і прикладних досліджень з кібернетики, біотехнології та інших напрямів сучасної науки; створення умов для підготовки спеціалістів із цих спеціальностей та використання їх у вітчизняному виробництві
9	Розвиток підприємництва	Сприяння розвитку венчурного бізнесу; забезпечення зайнятості працівників, що вивільнюються в результаті реперофілювання виробництв, скорочення обсягів виробництва, банкрутства підприємств

ки реалізації проектів зі створення магістральної інфраструктури, які дозволять підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників (насамперед з точки зору виробничих витрат) у більшості традиційних промислових галузей і особливо в сільському господарстві. У більш віддаленій перспективі необхідні інвестиції з тривалішим строком окупності в капіталомісткій галузі промисловості. Лише за цих умов можливий перехід до високоіндустріальної структури економіки, конкурентоспроможної з провідними західними країнами.

Базою для вибору пріоритетних галузей (виробництв, об'єктів) повинні стати, з нашої точки зору, державні цільові програми двох типів: структуроформуючі та структурозабезпечуючі. До перших можна віднести програми розвитку окремих галузей економіки (виробництв), які мають потенціал для розвитку (відносно конкурентоспроможні та з низькою конкурентоспроможністю, але мають потенціал для розвитку), а також програми згортання депресивних галузей і виробництв, які не мають перспектив розвитку (значне інноваційне відставання від світового рівня). Програми другого типу — це ті, що спрямовані на розвиток чинників, які найбільшою мірою сприяють ефективним структурним зрушенням в економіці. Основними структурозабезпечуючими програмами, на наш погляд, повинні бути програми, представлені в табл. 1.

Вказані програми мають забезпечити поєднання і реалізацію, за прикладом ЄС, трьох головних пріоритетів: 1) швидке зростання: розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях; 2) стає зростання: запровадження вищої ресурсної ефективності, більш "зелена" і більш конкурентоспроможна економіка; 3) інклюзивне зростання: сприяння економіці з високим

рівнем зайнятості через соціальний і територіальний зв'язок [5, с. 8].

Нагальність розробки програм "Розвиток вітчизняного ринку технологій та інтелектуальної власності" і "Розвиток імпорту високих технологій, які відсутні в країні" пов'язане з тим, що сучасне економічне зростання у вирішальній мірі визначається науково-технічним прогресом та інтелектуалізацією факторів виробництва. На частку нових знань, втілених у технологіях, устаткуванні, освіті кадрів, в організації виробництва припадає 80 — 95% приросту ВВП розвинених країн [6, с. 25]. Впровадження нових технологій стало ключовим фактором ринкової конкуренції, головним засобом підвищення ефективності виробництва та поліпшення якості товарів і послуг. Сполучення активної інноваційної політики з концентрацією зусиль на основних напрямках становлення нового технологічного укладу уможливило забезпечення максимально повної реалізації наявних у країні можливостей економічного зростання. З урахуванням цих закономірностей і необхідно будувати політику модернізації української економіки, реалізувати пріоритети економічної політики. Визначення пріоритетів за основними напрямками науково-технічного прогресу має здійснюватись, виходячи із закономірностей довгострокового економічного зростання, глобальних напрямів техніко-економічної динаміки й національних конкурентних переваг (не лише поточних, а й перспективних).

У цьому контексті слід розглядати необхідність рішучого прискорення впровадження ресурсозберігаючих технологій і техніки в усіх галузях економіки, але в першу чергу в найбільш енергомістких: чорній і кольоровій металургії, виробництві хімічних волокон, синтетичних смол і пластмас, цементній, скляній галузях і побуті. На першому етапі необхідно зосередити зусил-

ля на завершенні модернізації традиційної для України галузі — чорної металургії, яка сьогодні є "вузьким місцем" і стримує розповсюдження нових технологій. З точки зору входження України до системи міжнародного поділу праці чорна металургія має обмежені перспективи, якщо не будуть зроблені рішучі кроки щодо впровадження прогресивних технологій, а також розвитку внутрішнього ринку (передусім за рахунок зростання попиту з боку галузі машинобудування). Слід оновлювати (модернізувати) лише ті агрегати і виробництва, що здатні вийти на принципово новий техніко-економічний рівень, знизити антропо- і техногенний тиск на територію. Зокрема необхідно різко підвищити питому вагу електросталеливарного виробництва, безперервного виливання і точного лиття, холоднокатаного листового прокату, суцільнокатаних труб великого діаметру тощо.

Поступово повинна знижуватись частка вугільної промисловості, що зумовлюється, перш за все, виснаженням кращих родовищ вугілля. Для вирішення проблеми зайнятості працівників, що вивільнятимуться в результаті закриття шахт, необхідно розширювати виробництва по переробці відходів, обсяги яких досягли величезних розмірів. Так, нині в Україні лише твердих відходів, які поглинають понад 1,6 млн кв. км територій, придатних для господарського використання, накопичилося понад 25 млрд тонн [7].

На основі впровадження ресурсозберігаючих технологій створюються передумови для нарощування потенціалу у високотехнологічних наукоємних галузях, в яких Україна має конкурентоспроможні технології (аерокосмічна, ракетно-, літако-, танко-, та суднобудівна та ін.). Це єдиний спосіб залучення нашої країни у світовий науково-технічний процес як рівноправного партнера.

ВИСНОВКИ

Україна нині поки не може копіювати структуру економіки розвинених країн, які через продукцію з високим ступенем обробки, де домінує інформаційна складова, та механізм завищення цін реалізують технологічну ренту, привласнюючи на свою користь великі обсяги доданої вартості іншого світу, в тому числі й України. Проте основними конкурентними перевагами вітчизняної економіки є високий освітній рівень працездатного населення, розвинена мережа академічних та наукових установ, що в низці галузей мають наукові розробки світового рівня. Реалізація виваженої економічної політики на основі цілеспрямованого використання цих переваг має сприяти виробництву конкурентоспроможних товарів і послуг, прискореному розвитку внутрішнього ринку та збільшенню експорту продукції з високою доданою вартістю.

Об'єктивно жорстка вимога зниження енергоємності української продукції повинна виконувати низку функцій інноваційного розвитку вітчизняної економіки: стимулюючи, оскільки подорожчання енергоносіїв є потужним ринковим стимулом до технологічних нововведень у виробництві; нівелюючи, яка полягає в стримуванні негативних впливів зовнішньої кон'юнктури на національну економіку; соціальну — через зменшення величини проміжного продукту у

валовому випуску і, тим самим, збільшення створеної в його галузях валової доданої вартості як основи забезпечення добробуту. Відповідно до зазначених пріоритетів має формуватися і національна економічна політика.

Література:

1. Державна служба статистики України — офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>
2. Семеренко О.К. Статистична діагностика структури промисловості України / О.К. Семеренко // Економічний простір. — 2009. — № 24. — С. 161—168.
3. Москаленко О. Економічна політика держави як інструмент реалізації стратегічних цілей економічного розвитку / О. Москаленко // Вісник ТНЕУ. — 2012. — № 2. — С. 46—56.
4. Структурні зміни та економічний розвиток України: монографія / [В.М. Геєць, Л.В. Шинкарук, Т.І. Артьомова та ін.]; за ред. Л.В.Шинкарук. — К., 2011. — 696 с.
5. The Lisbon Review 2010: Towards a More Competitive Europe? [Electronic resource] / World Economic Forum. — Mode of access: http://www3.weforum.org/docs/WEF_LisbonReview_Report_2010.pdf
6. Глазьев С. В очередной раз на те же грабли? (К оценке "Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года") / С. Глазьев // Российский экономический журнал — 2000. — № 5—6. — С. 10—41.
7. Ризики та перспективи розвитку України у період посткризового відновлення: монографія / [А.І. Даниленко, В.В. Зимовець, В.І. Сіденко та ін.]; за ред. А.І. Даниленка. — К., 2012. — 348 с.

References:

1. The official site of Derzhavna sluzhba statystyky Ukraine (2013), "Macroeconomic indicators", available at: <http://ukrstat.gov.ua> (Accessed 15 November 2013).
2. Semerenko, O.K. (2009) "Statistical diagnostics of Ukrainian industries structure", *Ekonomichnyj prostir*, vol. 24, pp. 161—168.
3. Moskalenko, O. (2012) "Economic politics of the state as instrument of strategic aims realization of economic development", *Visnyk TNEU*, vol. 2, pp. 46—56.
4. Heiets', V.M. Shynkaruk, L.V., Art'omova, T.I. ta in.; za red. L.V. Shynkaruk (2011), *Strukturni zminy ta ekonomichnyj rozvytok Ukrainy: monohrafiia* [Structural changes and economic development of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
5. The Lisbon Review 2010: Towards a More Competitive Europe? (2013), available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_LisbonReview_Report_2010.pdf (Accessed 15 November 2013).
6. Hlaz'ev, S. (2000) "Once again on the same rakes?", *Rossyjskyj ekonomicheskyj zhurnal*, vol. 5—6, pp. 10—41.
7. Danylenko, A.I., Zymovets', V.V., Sidenko, V.I. ta in.; za red. A.I. Danylenka (2012), *Ryzyky ta perspektyvy rozvytku Ukrainy u period postkryzovoho vidnovlennia: monohrafiia* [Risks and prospects of development of Ukraine are in a period post-crisis renewal], Kyiv, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 02.12.2013 р.*