

Г. В. Ортіна,  
докторант, Академія фінансового управління Міністерства фінансів України

## ОБГРУНТУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ АНТИКРИЗОВОГО РОЗВИТКУ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

G. Ortina,  
doctoral student, Academy of Financial Management Ministry of Finance of Ukraine

### BACKGROUND CONCEPTUAL APPROACH TO THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY ANTI-CRISIS ECONOMICS DEVELOPMENT

*У статті досліджено роль і місце промислової політики як системі інвестиційно-структурних перетворень, які направлені на зміну реального сектора, зростання виробництва, підвищення конкурентних переваг регіонів, конкурентоспроможності національної економіки і окремих її галузей, а також координацію економіки країни.*

*In the article a role and place of industrial policy is explored as to the system of investment-structural transformations, which are directed on the change of the real sector, growth of production, increase of competitive edges of regions, competitiveness of national economy and separate its industries, and also co-ordination of economy of country.*

*Ключові слова: виробництво, ефективність, потенціал, промислова політика, реальний сектор економіки, стратегія.*

*Key words: production, efficiency, capacity, industrial policy, the real sector.*

#### ВСТУП

Існуючі тенденції деіндустріалізації вітчизняної економіки актуалізують проблему формування і реалізації державної регіональної політики у галузі промисловості. Досвід індустріально розвинених країн свідчить про неможливість звести промислову політику до якогось одного компоненту, наприклад, приватизації або антимонопольного регулювання. Навпаки, національна промислова політика в епоху глобалізації покликана забезпечити реалізацію багатоманітних і часто різнопланових чинників, сприяючих конкурентоспроможності продукції та конкурентним перевагам підприємств промисловості на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Наукову базу дослідження становлять численні праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: О.М. Алімова, О.І. Амоші, Б.В. Буркинського, М.П. Бутка, Н.І. Верхоглядової, З.В. Герасимчука, В.М. Геєця, О.Г. Гранберга, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, В.І. Дубницького, Я.А. Жаліло, М.З. Згуровського, В.Ф. Іванюти, А.Б. Кондрашихіна, М.М. Колосовського, Ю.М. Манцевича, А.М. Федорищевої, Є.В. Хлобистова, С.М. Шкарлета та інших.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Основу будь-якої економіки складає промисловість. Вона є головним фактором економічної стабільності, фінансової стійкості, а також незалежності і безпеки країни. Незалежна Україна отримала у спадщину економіку, в якій товари народного споживання та послуги становили лише 27 % і на той час завдання полягало в усуненні диспропорцій шляхом прискореного виробництва товарів народного споживання та розвитку сфери послуг. Проте сталося навпаки: найбільшої руйнації останніми роками зазнала саме промисловість. Понад двадцять років тому вона представляла собою багатогалузевий комплекс, який містив у собі 25 підгалузей, 500 підприємств з 750 тис. робочих місць. У сучасних умовах для виводу промисловості з кризи і для формування механізмів розширеного відтворення потрібне застосування різноманітних інструментів державного регулювання. Провідне місце в системі державного регулювання повинне належати, на нашу думку, активній промисловій політиці.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Теоретичне з'ясування того, яке місце займає промислова політика в загальній системі управління економікою слід почати з уточнення суті самого поняття промислова політика. Так, на думку Ю.В. Яременко, "промислова політика" є "складною сукупністю органічно взаємозв'язаних елементів загальної економічної політики держави, адаптованої до специфіки стратегічних цілей розвитку промислового комплексу країни і до особливостей способів їх реалізації відповідно до його поточного фактичного стану" [6, с. 398]. Гідність даного визначення виявляється у тому, що є чітка вказівка на об'єкт промислової політики, тобто промисловий комплекс країни, специфіка якого представляє зміст

цілей, форм і методів даної політики. В той же час трактування промислової політики як взаємозв'язаних елементів загальної економічної політики не є чітким.

Суб'єктами промислової політики в ринковій системі виступають державні органи влади, інститути ринкової інфраструктури і промислові підприємства [5, с. 36]. Ефективність промислової політики визначається активною взаємодією вказаних суб'єктів і існуванням механізму узгодження інтересів (іноді протилежних) кожного з них.

Державне управління економікою в цілому і промисловістю, зокрема, здійснюється на трьох основних рівнях — державній, регіональній і рівень підприємства.

Принципи промислової політики в ринковій економіці включають: принцип взаємності — надання один одному на своїй території аналогічних прав і несення аналогічних обов'язків; єдність організаційної системи управління двох рівнів: державного і регіонального; принцип раціоналізації територіальних комплексів, тобто використання закону порівняльних переваг; принцип "пасіонарності", визначений історичними умовами території, до якої він належить; принцип відтворювального підходу — максимальна ефективність у зростанні та розвитку; принцип саморозвитку — орієнтація на власні сили, внутрішні джерела накопичення, мобілізацію пріоритетних напрямів розвитку всіх засобів, залучення в інвестиційний процес засобів підприємств і населення; принцип виробництва якісної продукції, що має конкурентні переваги на внутрішніх і світовому ринках

Слід відмітити, що принцип балансу інтересів, принцип саморозвитку і принцип виробництва якісної продукції можуть виступити як пріоритетні при формуванні регіональної політики промисловості. Принцип пріоритету військово-промислового комплексу реструктуризувався в його конверсію.

На нашу думку, відтворювальний і проблемний підходи визначають цілі і стратегію промислової політики. Їх характерна риса — комплексність, системність. Виявлення проблем, що заважають і сприяють розвитку, орієнтує цільову спрямованість стратегічного планування. Промислова політика розвивається в тісному зв'язку з державною і регіональною політикою [1, с. 65].

Ми вважаємо, що базовим принципом, основою стратегічного курсу має стати реалізація державної політики, яка спрямована на запровадження інноваційної моделі структурної перебудови та зростання економіки, затвердження України як високотехнологічної держави. Найвищий інтелектуальний та науково-технічний потенціал дає підстави на це розраховувати. У поєднанні з завданнями європейської інтеграції така мета могла б лягти в основу не лише економічної стратегії, а й політичної консолідації нації.

Розвиток людства визначається взаємообумовленими і пов'язаними між собою процесами глобалізації, формування постіндустріального суспільства та зміною техніко-економічної парадигми. З урахуванням цього можна констатувати, що Україна не має іншого шляху входження до Європейської спільноти, ніж інноваційний розвиток промисловості, який створить умови підняття на принципово новий рівень всіх інших сфер діяльності та досягнення вищих стандартів життя.

Слід відмітити, що прискорений рух по вказаному шляху може забезпечуватися при широкому, комплексному та збалансованому застосуванні високих наукоємних технологій, досягнень і таких галузей, як електронна, приладобудування, інформаційна, телекомунікаційна, транспортне та енергетичне машинобудування у всіх виробничих сферах і отримання від кожної з них гранично високої віддачі. Саме на це спрямовується державна промислова політика.

Промислова політика є частиною економічної політики держави. Проводячи власне економічну політику, держава впливає на особливий пласт економічних відносин, використовуючи специфічні економічні прин-

ципи, критерії, методи і показники [2, с. 16]. Жорстка адаптація промислової політики до специфіки стратегічних цілей розвитку промислового комплексу (на що вказував в своєму визначенні Ю.В. Яременко), в принципі, є правильною [6, с. 399].

На нашу думку, відповідальні за промисловість органи державної влади, перш за все, повинні виходити з прогнозних, перспективних цілей, сценаріїв і нормативів індустріального розвитку. Наприклад, міркування про структурну перебудову промисловості України мало чого коштують без визначення цільових перспективних (хоча, природно, не директивних) пропорцій в динаміці перспективного розвитку підгалузей промисловості.

У той же час роль оперативних регулюючих дій (наприклад, в плані антимонопольного контролю) в системі промислової політики є вельми значущою і повинна зростати з перенесенням акцентів від її формування до реалізації, а також при русі "вниз" по вертикалі державної влади. Таким чином, поточне функціонування провідних (базових) підприємств промисловості не може бути поза увагою органів державної влади, хоча форми і методи оперативного регулювання промисловості в умовах ринку вельми відмінні від планово-командної економіки.

Еволюція теоретичних поглядів на сутність промислової політики призвела до її розуміння як складного системного явища, який вимагає вичленення ряду структурних компонент, та які мають чітку прив'язку до загального специфічного об'єкту — промислової сфери.

Наприклад, А.Л. Пономаренко [3, с. 15] виділяє в змісті промислової політики наступні структурні компоненти: структурна політика, що визначає пріоритети і напрями зрушень в галузевій і технологічній структурі виробництва і механізми їх здійснення; науково-технічна політика, яка задає пріоритети науково-технічного розвитку і механізми їх реалізації; організаційно-господарська політика, яка обумовлює характер інституційних змін, форми і методи регулювання промислового розвитку; інвестиційна політика, сприяюча акумуляції фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках, виробленні механізмів їх ефективного розподілу і використання.

Аналізуючи дану тезу, слід зазначити, що виділення самостійної "структурної" компоненти промислової політики навряд логічно правомірне. Проблема структурних зрушень в промисловості, безумовно, актуальна, проте є метою практично кожної самостійної компоненти загальної промислової політики. З урахуванням діючої практики державної дії на промислову сферу можна запропонувати наступний набір найважливіших структурних складових промислової політики, які сформовані за наочним (функціональним) принципом, а саме:

1) політика економічного господарювання, яка визначає перспективні цілі економічного розвитку промислової сфери, основні економічні параметри взаємодії промислового бізнесу і виконавчої влади, а також внутрішньофірмового управління;

2) науково-технічна (технологічна) політика, яка визначає пріоритети технічного (технологічного) розвитку промисловості, вимоги до забезпечення її технологічної безпеки, механізми збереження науково-технічної бази ("ядра") функціонування підприємств промисловості, їх конкурентоспроможності і конкурентних переваг;

3) інституційно-корпоративна політика, що визначає стратегію розвитку відносин власності в промисловій сфері, норми і правила по захисту прав власника, корпоративному управлінню, цілеспрямованому формуванню (підтримка процесів формування) організаційно-господарських структур, сприяючих рішенням задач розвитку підгалузей промисловості;

4) антимонопольна політика, що забезпечує розробку стратегічних норм і правил формування конкурент-

ного середовища бізнесу, контроль операцій по створенню інтегрованих корпоративних структур у промисловості, застосування особливих економічних регуляторів по відношенню до монопольних господарських утворень;

5) інвестиційна політика, що забезпечує вироблення промислових пріоритетів для виділення цілеспрямованих фінансових ресурсів, їх акумуляція в бюджетах різних рівнів, розміщення і контроль їх цільового використання, визначення правил взаємодії комерційних фінансових організації та промислових підприємств;

6) експортно-імпортна політика, що формує механізми ефективного проникнення машинотехнічної продукції на зарубіжні ринки, створення митних бар'єрів, надання пільг вітчизняним товаровиробникам для забезпечення конкурентних переваг виробів, правил зовнішньоторговельних операцій з сировинними ресурсами тощо;

7) соціальна політика, що визначає норми і правила раціональної взаємодії праці і капіталу, навчання персоналу в цілях рішення пріоритетних задач економічного розвитку промисловості.

На нашу думку, метою державної регіональної політики у галузі промисловості слід вважати створення сприятливих умов (правових, інституційних, фінансово-кредитних, зовнішньоекономічних) макрорівнів, що забезпечують необхідні і достатні (з погляду рішення загальнонаціональних задач соціально економічного розвитку) обсяги, структуру і динаміку промислового виробництва. У даному визначенні раціональна структура промисловості трактується, перш за все, з позицій її прогресивності, тобто відповідності перспективним і поточним потребам ринку. Також дана структура повинна бути збалансована з іншими національними соціально-економічними сферами, виходячи з можливості останніх поповнювати доходи бюджету та задовольняти потреби населення. Конкретні цільові задачі державної регіональної політики у промисловості реформуються у складі середньострокових і довгострокових урядових стратегій соціально-економічного розвитку, що приймаються, і враховують зміст найактуальніших проблем функціонування і розвитку комплексу підгалузей промисловості.

Світовий досвід проведення промислової політики в різних країнах свідчить, що вона може проводитися в двох площинах. З одного боку, це визначення і реалізація шляхів і заходів державного регулювання реальної сектору, з іншою — сприяння розвитку підприємницького початку і конкурентного середовища в економіці заради максимізації ефективності виробництва і досягнення відповідності його об'язково-структурних параметрів суспільному попиту. Іншими словами, існує два напрями державного регулювання економіки: "ліберальний" і "діржіжистський". Оптимальне поєднання ліберальних і діржіжистських підходів до стимулювання промислового розвитку — обов'язкова умова дієвості промислової політики в період ринкової трансформації економіки [4].

Держава відмовилася від здійснення своїх функцій по забезпеченню економічного розвитку, соціальної захищеності громадян і інтересів вітчизняних товаровиробників, забезпечуючи тим самим вищий ступінь свободи господарських відносин "по горизонталі", ніж в країнах Західної Європи і Північної Америки. Проте це зберегло і навіть підсилює ступінь перерозподілу майна господарюючих суб'єктів "по вертикалі" через валютно-фінансову систему. Тягар оподаткування легальних українських виробників значно вище, ніж в США і західноєвропейських країнах з благополучною економічною ситуацією [4].

Таким чином, відмова від регулювання відтворювальних процесів, необмежена "свобода торгівлі", поєднується у нас з важким податковим пресом і рестрикційною монетарною політикою. Таке поєднання стає

могутнім чинником розвитку тіньової економіки за рахунок виснаження легальної, тотальної криміналізації економіки і суспільства, ліквідації вітчизняної оброблявальної промисловості, деморалізації населення.

Світова практика виробила два основні типи державної промислової політики — загальносистемні і селективні. Загальносистемна політика є переважно макроекономічною, і не має будь-якого виборчого призначення (чіткої націленості на галузь, регіон). На відміну від загальносистемної політики, селективна промислова політика виступає як націлений вплив на певні групи суб'єктів ринку (підприємства, цілі галузі або регіони). Її дія вертикального характеру — здійснюється з центру, мов по сходах господарської ієрархії аж до первинної ланки виробництва (підприємства), вона має мікроекономічний характер.

Не можна не погодитися з В. Кириченко, який також виділяв, по-перше, активну промислову політику, по-друге, її загальносистемний і селективний тип. Тобто "активною" визнається політика відносно промисловості, що не можна зводити до процесів приватизації, яка припускає залучення державного регулювання, централізоване оголошення промислових пріоритетів. На протилежність даної ("діржіжистської") моделі, ліберально-монетаристській підхід до промисловості припускає її максимальну відвертість відносно світового ринку і покладання надії на принцип природного відбору: загибель слабких — благо, оскільки для дійсно сильних (конкурентоздатних) звільняється економічний простір для розвитку, експансії.

Дійсно, регулювання сучасною державою економічними процесами неминує стикається з тим, що ряд проблем у принципі нерозв'язний на сучасній ринковій основі (фундаментальні НДДКР, високотехнологічні виробництва), нерідко суспільство по морально-етичних міркуваннях не може бути задоволене тими рішеннями, які "пропонує" ринок. Таким чином, необхідно знайти, з урахуванням реальної історичної і поточної ситуації в промисловості, таке поєднання її ринкових і "неринкових" регуляторів, щоб забезпечити як загальнонаціональні інтереси (зокрема — економічну безпеку країни), так і свободу підприємництва.

Загальносистемні методи і інструментарій промислової політики використовується для її проведення в розрізі найбільших регіональних утворень України (інакше, "по горизонталі"). У свою чергу, останні правомочні конкретизувати загальносистемні характеристики промислової політики стосовно місцевих особливостей, формуючи її своєрідний (загально регіональний) вигляд. Для регіональних утворень нижченаведеного порядку (місто, район) активна загально регіональна промислова політика може виступати як самостійний, "вертикальний" феномен, з яким треба зважати не менше ніж на нормативні і програмні вимоги держави [3].

Визначаючи актуалізацію регіональної компоненти політики в промисловості, вкажемо на те, що його облік повинен стати предметом особливої турботи держави. Роль останнього полягає в створенні таких загально економічних, інституційних, зовнішньоторговельних і інших умов, які, з одного боку, протидіяли б надмірним (не відповідним параметрам розвитку трудового потенціалу) відмінностям на рівні соціально-економічної диференціації умов функціонування промисловості окремих регіонів, з другого боку, сприяли б розкриттю резервів соціально-економічної ефективності виробництва в регіонах та кращому їх використанню.

Проводячи селективну промислову політику, держава не може і не повинна обмежуватися задачами підтримки депресивних регіонів. Важливо виділяти пріоритетні регіони, що мають потенціал перспективного і прискороного соціально-економічного зростання (наприклад, регіони, що мають "проривні" промислові технології, унікальну мінерально-сировинну базу тощо), використовувати для них раціональні заходи державного стимулювання.

У сучасних умовах в Україні, залежно від вибраних пріоритетів, можливо, декілька варіантів проведення державної регіональної промислової політики.

Перший варіант. Підтримка високотехнологічних виробництв.

На думку багатьох вчених, зусилля держави повинні бути сконцентровані у високотехнологічних та наукоємких галузях промисловості, які мають конкурентні переваги, що дозволяють створювати економічні структури, які здатні завойовувати світові ринки і приносити високу щорічну експортну виручку. В першу чергу, це ядерна енергетика, авіаційна промисловість, ряд галузей приладобудування, сфера біотехнологій.

Проте, нам представляються небажаними прямі і широкомасштабні грошові вливання з державного бюджету в галузі високої технології, оскільки вони будуть повністю залежні від державного фінансування, при цьому поповнювати бюджет вони не зможуть, оскільки для них не буде внутрішнього ринку приватних покупців.

На наш погляд, підтримку даних виробництв потрібно здійснювати шляхом всемірного розвитку внутрішнього попиту на їх продукцію. Це пов'язано з тим, що виробництво високотехнологічної продукції (продукції 5-го устрою) без розвитку стабільного ринку збуту усередині країни може призвести до повторення вітчизняної історії, коли усередині країни сформувалися дві господарські сфери що кардинально розрізняються по технічному рівню, реальним економічним механізмом і перспективам досягнення конкурентних переваг (ВПК та решти промисловості).

Ми вважаємо, якщо розвиток галузей 5-го устрою відбуватиметься шляхом перерозподілу засобів від виробництв 3—4 устроїв, то країна знову піде шляхом необмеженої модернізації, як це було при адміністративно-командній системі.

Держава, на нашу думку, повинна надавати всебічне сприяння розвитку експортної орієнтації високотехнологічних виробництв. Підтримка інвестиційних ресурсів також має сенс в тому випадку, якщо вона здійснюється по відношенню до проєктів, які вже забезпечили собі хоча б мінімальний ринок збуту за кордоном.

Другий варіант. Підтримка сировинних виробництв, орієнтованих на внутрішній і зовнішній ринки.

Ця лінія промислової політики має великий економічний сенс, тому що допомагає підтримувати конкурентні переваги того низького порядку, які можуть бути пов'язані з відносною дешевизною сировини. Участь державних коштів в розвитку сировинного сектора промисловості повинна бути у формі фінансування швейної підгалузі, взуттєвої підгалузі та участі в створенні інфраструктури, що дозволяє прискорити освоєння нових хутрових виробів.

Третій варіант. Виробництво споживацьких товарів для внутрішнього або зовнішнього ринків.

На наш погляд, адресна інвестиційна підтримка державою такого роду виробництв повинна бути мінімальною. Це обумовлено обмеженістю державних фінансових ресурсів і виникаючою звідси надзвичайною складністю вибору об'єктів підтримки.

Четвертий варіант. Випуск продукції виробничого призначення на основі технологій 3—4-го укладу для внутрішнього або зовнішнього ринків.

П'ятий варіант. Імпортозамінюючі виробництва всіх устроїв.

Таким чином, виходячи з проведеного аналізу, ми вважаємо, що в сучасних умовах державна промислова політика України, у т.ч. регіональна, повинна будуватися на таких принципах, як:

— розвиток експорторієнтованих виробництв, проте, цей сектор повинен бути представлений не тільки гіпертрофованим сировинним і паливно-енергетичним комплексом, але і експортом військових технологій, крім того, помітною нішею для вітчизняних підприємств

може стати світовий ринок комплектуючих для різних галузей промисловості;

— стимулювання і розвиток внутрішнього і зовнішнього попиту на продукцію високотехнологічних і наукоємких виробництв. Державне стимулювання, на наш погляд, включатиме систему заходів — податкових, митних, інвестиційних, які сприятимуть збільшенню імпорту і експорту нових технологій;

— підтримка на регіональному і місцевому рівнях підприємствам промисловості, що виробляють споживацьку продукцію, з метою попередження масового безробіття і забезпечення населення товарами масового попиту.

## ВИСНОВКИ

Разом з вивченням теоретичних питань, здійснено аналіз практичної реалізації промислової політики, у тому числі на регіональному рівні. Залежно від вибраних пріоритетів виділено чотири можливі варіанти: підтримка високотехнологічних виробництв; підтримка сировинних виробництв; виробництво споживацьких товарів; виробництво продукції виробничого призначення на основі 3—4 укладу. На основі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що для проведення ефективної промислової політики необхідне розумне поєднання всіх варіантів.

Крім цього, для прийняття радикальних заходів щодо оздоровлення промисловості виникає необхідність детального вивчення причин кризи у галузі та виходу з неї, які потребують рішення як на державному, так і на регіональному рівнях. Економічна реформа суттєво змінила формування управління промисловості.

У силу того, що промисловість має соціальну спрямованість, то об'єктивна необхідність її державного регулювання і формування державної регіональної політики викликана рядом причин, а саме: забезпеченням відповідності мети, завдань і напрямків розвитку промисловості потребам суспільства; необхідністю формування нових організаційно-правових форм підприємств і адаптації їх до сучасних умов господарювання, створення нормативно-правової бази, яка регламентує функціонування галузі і забезпечує їй захист від несприятливих внутрішніх і зовнішніх факторів (монополізму, експансії імпорту тощо); потребою у створенні і розвитку відповідної інфраструктури ринку тощо.

## Література:

1. Алимов О. М. Домінанти розбудови в Україні економіки інноваційно-інформаційного типу / О.М. Алимов // Український соціум: наука — освіта — виробництво. — Вип. 6. — Київ, МНТУ ім. акад. Ю. Бугая та Центру перспективних соціальних досліджень НАН України і Міністерства соціальної політики України, 2013. — 155 с.
2. Леонтьев В.И. Государственное регулирование и устойчивость экономического подъема стран / В.И. Леонтьев. — М.: Наука, 2004. — 196 с.
3. Пономаренко Л.А. Системний аналіз економіки регіонів / Л.А. Пономаренко // Вісник Львівської комерційної академії. — 2005. — № 5. — С. 14—19.
4. Структурні трансформації економіки: світовий досвід, інститути, стратегії для України: монографія / О.І. Амоша, М.Г. Білопольский, В.В. Микитенко та ін. / Інститут економіки промисловості НАН України, ТНЕУ МОНмолодьспорту України. — Тернопіль, Економічна думка ТНЕУ МОНмолодьспорту України. 2011. — 848 с.
5. Яковенко А.С. Міжтериторіальна співпраця та збалансована економіка / А.С. Яковенко. — К.: Регіональна економіка. — 2010. — № 6. — С. 35—41.
6. Яременко Ю.В. Прогнозы развития народного хозяйства и варианты экономической политики / Ю.В. Яременко. — М.: Наука, 1997. — № 3 — С. 395—403.

Стаття надійшла до редакції 23.07.2013 р.