

Ю.В. КІНДЗЕРСЬКИЙ, с.н.с., к.е.н.

Інститут економіки та прогнозування НАН України (Київ)

ЗАГРОЗА ДЕІНДУСТРІАЛІЗАЦІЇ У СВІТЛІ НЕЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВИ

Докризове зростання промислового виробництва в Україні не супроводжувалося позитивними якісними змінами його структурно-технологічних характеристик. Навпаки, поглиблювались структурні диспропорції, закріплювалась сировинна орієнтація, критичного порогу досяг рівень зношеності основного капіталу, нарощувалася експансія високотехнологічного промислового імпорту на внутрішньому ринку і втрата позицій вітчизняних виробників, продовжувалося спрощення та примітивізація виробництва із поширенням «викруткових технологій», тобто усі ті явища, які є свідченням деіндустріалізації української економіки. Криза лише загострила наявні проблеми, проте конструктивних кроків влади щодо їх подолання так і не було зроблено, що тільки прискорить деградацію галузі.

Названі явища не варто пов'язувати лише із несприятливим економічними чинниками, а тим більше усе «списувати» на чергову кризу. Витоки проблем слід шукати в іншій площині, а саме у політиці держави (скоріше у її відсутності) по відношенню до власного виробництва. Саме на державу (будь-яку, а не лише українську), за висновками численних зарубіжних і вітчизняних експертів, слід покласти ключову роль у забезпеченні стабільного та прогресивно-поступального розвитку країни.

Така позиція сформувалась в рамках інституціоналізму внаслідок того, що реальні економічні процеси далеко не завжди можуть бути логічно пояснені неокласичною теорією¹. Його представники вважають, що ринкова економіка без виконання державою певних специфічних функцій, непов'язаних із подоланням ринкових провалів, взагалі існувати не може. Так, взаємодія між суб'єктами в економіці завжди відбувається за певними формальними та неформальними правилами та норма-

ми – інститутами. Останні визначають середовище господарської діяльності, встановлюючи відповідні рамки та шаблони поведінки суб'єктів та їх мотивацію до діяльності. Держава, сама будучи інститутом, одночасно виступає єдиним суб'єктом, якому належить виключна прерогатива створювати формальні правила і вимагати від інших їх виконання. Виходячи з того, що ці правила є складовою ринкового механізму, питання про вибір між ринком чи державою взагалі втрачає сенс.

Проблемам ролі держави в економіці присвячено чимало праць як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, що представляють різні течії економічної думки. Серед робіт вітчизняних науковців, що стоять на позиціях директизму, варто звернути увагу на праці В.М.Гейця та Б.Є.Кваснюка [1;2]. Ці ж позиції відстоюються у працях зарубіжних дослідників, зокрема Дж. Стігліца [3]. Серед вітчизняних і російських представників інституціонального напрямку заслуговують на увагу роботи В.М.Полтеровича, А.А.Гриценка, В.В. Дементьєва та Р.М.Нурєєва [4;5;6;6].

Питанням економіки промисловості та промислової політики також присвячено чимало праць. Серед вітчизняних робіт варто назвати праці О.І.Амоші та О.М.Кондрашова [8;9], в Російській Федерації цим питанням присвячені праці О.Татаркіна, Ю.Кузнєцова, В. Заваднікова [10;11;12], з праць найвідоміших зарубіжних дослідників варто назвати роботи Д.Родріка [13; 14].

Не дивлячись на існування серйозних напрацювань як у частині визначення ролі держави в економіці, так і у частині її промислової політики, все ж таки, з нашої точки зору, питання виявлення інституціональних особливостей держави, які визначають її ефективність по відношенню до процесів, що відбуваються в промисловості, потребують подальшої розробки, що і стало метою цієї статті.

Вважається, що між інститутами, створеними державою, станом економіки та рівнем розвитку країни існує тісний нерозривний зв'язок: чим кращі інститути, тим більш ефективна економіка і тим вищий рівень розвитку країни [15, с.45]. Вказана залежність підтверджується численними емпіричними досліджен-

¹ Згідно неокласичної теорії роль держави полягає лише у подоланні «провалів» ринку – випадках його неспроможності ефективно розмістити ресурси. Ринкова економіка без державного регулювання та ринкова економіка із державним регулюванням за неокласичним підходом різняться між собою лише різною ефективністю розміщення ресурсів, а держава не привносить у ринок нічого принципово нового [7, с.16].

© Ю.В. Кіндзерський, 2009

нями, які спростовують тезу про вирішальну роль «фізичного капіталу» у економічному зростанні². Повною мірою це стосується України. Наскільки ефективними є її інститути, зокрема ті, що прямо або опосередковано впливають на діяльність суб'єктів промисловості, настільки ж ефективною є її економіка в цілому та промисловість зокрема. Про ефективне управління економікою у контексті досягнення цілей модернізації та структурних перетворень в промисловості можна говорити лише тоді, коли держава створює для цього ефективні інститути, зокрема ті, що надають як самій державі, так і господарюючим суб'єктам промисловості відповідні стимули для діяльності, визначають їх бажану поведінку з точки зору слідування визначеним напрямом структурних трансформацій, мають внутрішню систему примусу, винагород і покарань за відповідність отриманих результатів діяльності поставленим цілям³.

Ефективність інститутів, створених державою, та самої держави визначає не лише внутрішні параметри розвитку та структурний профіль виробництва країни, але її міжнародну конкурентоспроможність. Тому оцінка останньої може свідчити про рівень ефективності інститутів та їх спроможність забезпечувати прогресивні зміни. За Індексом глобальної конкурентоспроможності у 2007–2009 р. Україна втратила свої позиції, опустившись з 73 на 82 місце у рейтингу близько 130 країн⁴. Уперед себе вона пропустила усі високорозвинені країни й більшість країн, що розвиваються. Цей індекс звів дванадцять факторів конкурен-

тоспроможності⁵, які охоплюють різні аспекти ведення бізнесу, урядової політики, стану ринків, інноваційності та технологічності економіки.

Критичним відставанням⁶ для потенціалу конкурентоспроможності України є фактор інститутів (державних, суспільних та приватних) та ефективності товарного ринку. Це пов'язано із високою корумпованістю державного апарату та судів в ухваленні рішень, непрозорістю, нестійкістю та непередбачуваністю урядової політики, незадовільним станом захисту прав власності, як у частині вирішення господарських спорів, так і у частині захисту від кримінального захоплення власності (рейдерства), низьким рівнем корпоративної культури, закритістю фінансової звітності компаній, монополізацією окремих стратегічних ринків, неефективною антимонопольною політикою, неефективним та обтяжливим оподаткуванням як у частині встановлення ставок податків, так і у частині їх адміністрування, високими адміністративними бар'єрами для започаткування бізнесу тощо.

Потенційну загрозу для конкурентоспроможності становлять фактори інфраструктури, макроекономічної стабільності, охорони здоров'я та початкової освіти, розвиненості фінансового ринку та бізнесу, технологічної готовності⁷. Конкурентними перевагами України є лише фактори середньої та вищої освіти, ефективності ринку праці, розміру ринку, інновацій. Проте і вони можуть уже найближчим часом перейти до розряду потенційних загроз через посилення деструктивних процесів у

² Наприклад, О.Радигін та Р.Ентоу, посилаючись на роботи Е.Денісона, звертають увагу, що серед факторів зростання внесок фізичного капіталу у збільшення національного доходу США у період 1929–1982 рр. становив не більше 20%, тоді як вирішальну роль відігравав нерозділений на фактори «залишок». Його Е.Денісон відносив до прогресу знань як у галузі науки і техніки, так і у галузі управління та організації. Р.Бероу, вивчаючи зростання світової економіки в цілому, дійшов висновку, що подібний «залишок» є також і результатом прогресу суспільно-політичних та господарських інститутів країн. [16, с.5–6].

³ Загальне визначення ефективних інститутів подано у [17; с.7].

⁴ У 2007 р. ІГК вимірювався для 131 країни, у 2009 – для 133.

⁵ Перелік, зміст, оцінку, рейтинг кожного фактора, позиції окремих країн детально представлені у Звітах про глобальну конкурентоспроможність за відповідні роки [18; 19; 20].

⁶ Поділ факторів конкурентоспроможності на конкурентні переваги, потенційні загрози та критичні відставання запропоновано Міністерством економіки України: до конкурентних переваг віднесено ті, що перебувають у першій та другій чверті рейтингу країн за відповідним фактором (1–65 місце); до потенційних загроз – у третій чверті (66–98 місце); до критичних відставань – у останній чверті (99–131 місце).

⁷ Ми не вдаємося до аналізу причин, що визначають рівень конкурентоспроможності за тим чи іншим фактором, оскільки це детально висвітлено у ряді робіт, зокрема [1; 21; 22].

відповідних сферах⁸.

Низький рейтинг факторів конкурентоспроможності вказує на низьку якість діючих в Україні інститутів, насамперед формальних, що є свідченням неефективності держави у тій чи іншій сфері господарської діяльності, в тому числі у промисловості. З іншого боку немає підстав заперечувати, що стан і рівень розвитку останньої накладає свій відбиток на якість інститутів і створює підґрунтя для їх модифікації, подальшої розбудови чи зникнення. На жаль, у здійсненні інституційних реформ в Україні ця взаємозалежність не враховувалося. Реформування інститутів під впливом рекомендацій зарубіжних експертів було прийнято як самоціль. Це згубно відобразилось на станові галузі, оскільки рекомендації зводилися лише до підтримки тих факторів конкурентоспроможності, що відповідають стадії, на якій перебуває країна. Віднесення до тієї чи іншої стадії здійснювалося не за критерієм рівня промислового виробництва країни, а лише за розміром річного середньодушового ВВП⁹. Крім того вважалося, що розвиток промисловості є похідним і прямо залежним від зрос-

тання конкурентоспроможності факторів даної стадії, причому на кожній наступній її рівень вище ніж на попередній, з чого слідував висновок про недоцільність проведення активної промислової політики та цілеспрямованої зміни структурно-технологічних параметрів виробництва.

На противагу такій позиції, ми вважаємо, що висока конкурентоспроможність більшості факторів, навіть тих, що належать до базових, апріорі не може бути досягнута за відсутності розвинутого промислового виробництва. Тому розвиток останнього не варто розглядати лише як похідний результат від зміцнення перших. Підтвердженням може слугувати приклад інфраструктури. Її розбудова потребує не лише значних фінансових і матеріальних ресурсів, але й відповідних виробничих потужностей щодо випуску зокрема спеціальної будівельної техніки для будівництва і ремонту, експлуатаційно-технологічного обладнання, транспортних засобів різних видів, що забезпечуватимуть її функціонування. Варто зауважити, що поштовх для розвитку інфраструктури дає саме промислове виробництво як з точки зору необхідності обслуговування територіально-розрізнених коопераційно-виробничих зв'язків між суб'єктами, так і з точки зору географії та обсягів доставляння виготовленої продукції як в середині країни, так і назовні.

Поряд із інфраструктурою більшість інших факторів конкурентоспроможності є також «промислово-залежними», тобто їх зростання напряму визначається попитом на них з боку промисловості, її структурно-технологічним рівнем та масштабами виробництва. Чим більш розвинена промисловість, тим більший попит вона пред'являє на підвищення якості тих чи інших факторів та кількісне збільшення їх потенціалу як ресурсів для виробництва, зокрема трудових, фінансових, інноваційно-технологічних, нормативно-регуляторних тощо. Відсутність, нерозвиненість або занепад промисловості в країні не створює економічно обумовленої потреби в наявності розвинутих факторів конкурентоспроможності, а навпаки виступає чинником деградації останніх. Подібний висновок наочно підтверджується деструктивними процесами у тих сферах економіки України, що визначають ці фактори.

Таким чином цілеспрямована політика держави щодо прогресивної зміни структурних і технологічних параметрів виробництва виступає обов'язковою умовою і запорукою підвищення ефективності економіки. Проте ви-

⁸ Зокрема, наприклад, якісну систему середньої та вищої освіти Україна успадкувала від колишнього СРСР, проте в останні десятиліття ця система серйозно деградувала внаслідок хронічного недофінансування з боку держави, низьких заробітних плат викладачів державних ВНЗ та шкіль порівняно із працівниками інших сфер, старінням науково-педагогічних кадрів, серйозною деформацією у структурі підготовки кадрів вищої кваліфікації та її невідповідністю потребам економіки. Система організації науки в Україні також успадкована від СРСР й не пристосована до швидкого реагування на запити ринку. Наукова сфера, як і освітня, відчуває брак державного фінансування в той час, як вітчизняне виробництво не виказує особливого попиту на вітчизняні наукові розробки. Зв'язки у трикутнику «наука–освіта–виробництво» практично відсутні, серйозною загрозою є відтік науковців за кордон.

⁹ Першою є стадія факторно-орієнтованого розвитку за рахунок дешевих природних і трудових ресурсів, конкурентоспроможність на цій стадії забезпечують чотири базові фактори. Друга стадія відповідає розвитку, орієнтованому на ефективність за рахунок шести факторів, що її посилюють. Третя стадія передбачає розвиток завдяки інноваціям. Поділ на стадії здійснюється за єдиним критерієм – розміром річного ВВП на душу населення: менше 2,0 тис. дол. США – перша стадія, від 3,0 до 9,0 тис. – друга, понад 17 тис. – третя, проміжки від 2,0 до 3,0 тис. та від 9,0 до 17,0 тис. – перехідні стадії, відповідно з першої на другу та з другої на третю [18, с.21–23].

знання цього факту зовсім не означає спроможність і зацікавленість нашої держави практично втілювати таку політику. Це пов'язано з тим, що державу (будь-яку) не слід розглядати, як це прийнято у макроекономічній теорії, як знеособленого абстрактного суб'єкта, що діє виключно в інтересах країни. Її (державу) представляють цілком реальні фізичні особи, об'єднані інститутами державної влади. Вони діють від імені держави (саме як абстрактної і знеособленої) й ухвалюють рішення, керуючись не лише інтересами суспільства і країни, а й особистими чи колективними тих груп, які їх «делегували» у владу, видаючи ці інтереси за державні. У цьому зв'язку ймовірність і результативність проведення в Україні ефективної промислової політики (з точки зору задоволення потреб суспільства, а не влади) на пряму залежить від того, наскільки інтереси влади співпадають із інтересами суспільства й наскільки діюча система організації влади і державного управління дозволяє задовольняти або ігнорувати інтереси обох сторін.

Привнесений ззовні інститут формування влади в Україні на основі виборів став лише формальною ознакою існування зв'язку між владою і громадянами і залежності першої від останніх. У дійсності він виявився викривленим і примітивним, оскільки українське суспільство (на відміну від західних) не отримало механізму формалізації, унормування та задоволення своїх інтересів через виборність влади. Більше того створення цього механізму взагалі не передбачалося, тому формально обрана народом українська влада виявилась йому непідзвітною і непідконтрольною. Натомість було створено підґрунтя для використання державної влади представникам бізнесу для збільшення масштабів і тривалості свого домінування в економіці (економічної влади) і «законної» боротьби з конкурентами. Це стало логічним наслідком трансформації радянської системи після проголошення нею ж самою курсу на формування ринкової економіки та зумовило фактично безоплатне присвоєння партійно-господарською номенклатурою усього державного майна із її перетворенням у новоспечених бізнесменів при збереженні відпрацьованих способів задоволення своїх приватних і бізнес інтересів за допомогою державної влади. Розвиток й укріплення інституту власності в суспільстві як основи ефективної економіки був загальмований. За рівнем захисту прав власності Україна перебуває на останніх позиціях в світі, а постійне зниження рейтингу

цього індикатора (118 місце у 2007 р. та 127 у 2009 р.) лише свідчить про посилення зрощування економічної та політичної влади.

Державний бюрократичний апарат отримав значно більші порівняно із радянським періодом можливості для власного збагачення і задоволення власних інтересів завдяки посиленню своєї перерозподільної активності¹⁰ і отриманню бюрократичної та перехідної ренти. Підґрунтям для бюрократичної ренти є поверховість і розмитість українського законодавства або взагалі його відсутність у тій чи іншій сфері, а також низький рівень специфікації прав власності, що дозволяє державі ухвалювати господарські рішення, розподіляти дефіцитні державні ресурси, відчужувати майно господарюючих суб'єктів або держави, не керуючись суворими й прозорими формальними процедурами, а на власний розсуд й на користь підконтрольного бізнесу, лобістських бізнес-груп або після незаконного отримання плати (хабара) за потрібне рішення. Подібна ситуація для України є доволі стійкою й може бути охарактеризована як різновид трансформаційної пастки, оскільки з одного боку подібне законодавство ухвалюється свідомо, а з іншого – розробка більш якісного і формалізованого законодавства потребує виділення додаткових фінансових і трудових ресурсів, що в умовах низькопродуктивної і низькодохідної економіки є малоймовірним.

Потужним джерелом перехідної ренти є ініціювання псевдореформ або імітація реформаторської діяльності. Така діяльність є формальним приводом для виділення міністерствам і відомствам додаткових державних ресурсів, які через численні державні програми розподіляються на користь «підконтрольного» бізнесу. Імітація реформ створює бюрократії нові функції та встановлює для суб'єктів господарювання нові адміністративні бар'єри, подолання яких вимагає додаткової плати апарату. Крім того органи влади, імітуючи реформаторські настрої, отримують «імунітет» від можливої ліквідації як зайвої «неприбуткової» управлінської ланки. Свідченням псевдореформаторської діяльності органів державного управління є відсутність практичного позитивного результату від реалізації численних державних програм, на що вказують висновки як

¹⁰ Під перерозподільною активністю розуміють діяльність, спрямовану на зміну пропорцій присвоєння вироблюваного продукту без підвищення його якості або збільшення обсягу [4, с.58].

науковців [23], так і контрольно-ревізійних органів¹¹.

Названі особливості функціонування державної влади та управління безпосередньо визначають ефективність та пріоритети промислової політики, динаміку та структуру виробництва. Формально цілі, напрями та завдання розвитку промисловості та промислової політики ухвалюються на законодавчому рівні у стратегічних програмних документах країни. Їх формування відбувається спрощено, без поглибленого аналізу, часто шляхом механічного узагальнення пропозицій різних суб'єктів господарювання (галузевих лобістів) та законодавчої ініціативи, за принципом «знизу–вверх» – починаючи від окремих підприємств та галузевих асоціацій (що мають своїх представників у владі), регіональних та місцевих органів влади, органів центральної виконавчої влади, закінчуючи Урядом та Президентом України, що роблять відповідне законодавче подання.

Кожен з цих суб'єктів має свої уявлення щодо існуючих проблем і перспективного бачення галузі. Відповідно спектр пріоритетів, напрямів і завдань її розвитку неструктурований, доволі строкатий за своїм галузевим охоптом, механізмами реалізації та значимістю кінцевого результату для країни. В Україні відсутній базовий нормативний акт, який би упорядковував увесь процес формування промислової політики, визначав основи взаємодії та координації окремих органів влади між собою та між суб'єктами у її проведенні, процедуру контролю, підзвітності та відповідальності її суб'єктів, встановлював критерії ефективності політики та відповідність її завдань цілям розвитку економіки та суспільства.

У структурі виконавчої влади немає єдиного органу, відповідального за розвиток промисловості, розробку та проведення промислової політики, її результати. Управління галузю розпорошено між окремими відомствами, створеними за галузевим чи функціональним принципом, що є джерелом колективної безвідповідальності за стан промисловості в цілому. Повноваження та завдання відповідних органів частково дублюються між собою, а їх діяльність іноді не сприяє, а навпаки завдає шкоди промислому виробництву, що, як за-

¹¹ За висновками Рахункової палати України не була виконана відповідно до поставлених цілей і завдань жодна з понад п'ятисот державних програм, які ініціювали і реалізовували вітчизняні міністерства і відомства протягом усього періоду реформ [24].

значалось, пов'язано із встановленням зайвих адміністративних бар'єрів або через те, що вони керуються різними критеріями і задачами у своєму ставленні до промисловості як об'єкта управління¹². Окремі органи виконавчої влади суттєво різняться між собою за рівнем свого впливу на галузь чи окремі підприємства, рівнем законодавчо-нормативного забезпечення сфер своєї відповідальності, правом остаточного ухвалення управлінських рішень щодо промисловості без погодження з іншими відомствами, кількістю видів діяльності, що ними регулюються, кількістю безпосередньо підпорядкованих підприємств, мірою відповідальності, підзвітності та підконтрольності.

Серйозні прогалини в організації державного управління промисловістю, ретроорієнтована псевдореформаторська діяльність влади та суттєва залежність управлінських рішень від лобістського впливу створили розрив між задекларованими у програмних документах цілями та фактичними тенденціями розвитку промисловості та її структурними характеристиками. Зокрема мета розвитку промисловості, яка ставилась відповідною Державною програмою на 2003–2011 рр.¹³ й полягала «у створенні сучасного, інтегрованого у світове виробництво промислового комплексу, здатного ... розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави», взагалі не досягнута, а замість структурного удосконалення і технологічної модернізації промисловість фактично отримала наростаючу структурну деградацію та технологічний занепад. Згадана програма виявилась декларативною не лише за своїми цілями, але й за переважною більшістю поставлених завдань, оскільки останні ніяким чином не були підкріплені конкретними практичними заходами та механізмами їх реалізації. Затверджені заходи носили фрагментарний характер і за своїм переліком, змістовним наповненням та низьким ступенем впливу на галузь мало узгоджувались із поста-

¹² Наприклад Міністерство фінансів розглядає промисловість лише як ресурсну базу для формування бюджету, тому воно практично завжди виступає проти будь-яких податкових стимулів виробництву, оскільки зменшуватимуться податкові надходження.

¹³ Державна програма розвитку промисловості на 2003-2011 роки / Схвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 1174 від 28 липня 2003 р.

вленими завданнями.

Нажаль розрив між цілями й завданнями з одного боку та конкретними заходами з іншого є серйозною проблемою для більшості програм, що реалізовувались в промисловості до останнього часу. Це пов'язано з тим, що переважна частина програмних завдань, як правило були знеособлені і не мали конкретних суб'єктів, як відповідальних за реалізацію в особі органів влади, так і зацікавлених у реалізації в особі суб'єктів господарювання.

«Охоплення» програмами галузей промисловості далеко нерівномірне. Найбільші вигоди від них отримували ті суб'єкти виробництва, що могли пролобіювати свої інтереси. Масштаби та структура галузевого лобізму повністю залежні від поточної прибутковості та фінансового потенціалу суб'єктів, оскільки ухвалення «лобістського» законодавства потребує з їх боку чималих витрат. В Україні, як звертають увагу експерти, склався тінювий корупційний ринок адміністративно-господарських рішень¹⁴, тому необхідні для ведення бізнесу правові норми отримували лише ті, хто міг сплатити за них більшу ціну. Найпотужнішими промисловими лобістами у нас є галузі, які в даний час найбільш прибуткові, зокрема це ГМК, або їх продукція є стратегічно важливою для функціонування низки суміжних галузей чи вони мають високий потенціал виникнення масштабних соціальних конфліктів на рівні регіону або всієї країни, зокрема це вугільна промисловість. Саме ці галузі (навіть при поверхневому огляді українського законодавства) мають у своєму активі найбільшу кількість нормативних регуляторних актів щодо своєї діяльності, які зокрема передбачали реалізацію відповідних галузевих програм, надання численних пільг, проведення економічних експериментів, списання заборгованості, в тому числі перед держбюджетом, визнання престижності праці їх працівників із подальшим

¹⁴ Проф. З.Варналій відзначає, що в Україні розвинулась й набула загрозливих масштабів тінюва парадержава, в якій внаслідок високого рівня корупції та тінізації державні послуги і суспільні блага розподіляються за ринковими принципами на відповідно сформованому ринку державних послуг і суспільних благ, який включає у себе вже згаданий ринок адміністративно-господарських рішень, ринок державних посад, ринок державних привілеїв; тінізовану виборчу систему, ринок державного захисту прав і свобод громадян, ринок державної освіти і науки [25, с.148].

наданням соціальних пільг і т.п. Домінування «сировинних» лобістів пояснюється низьким технологічним рівнем переважної більшості переробних галузей. Це зумовлює конкурентоспроможність вітчизняної промисловості лише за ресурсним фактором і формування її доходів переважно за рахунок сировинної продукції та продукції первинної переробки.

Рентоорієнтованість влади та її залежність в ухваленні господарських рішень від галузевого лобізму, чия діяльність піддана поточній кон'юктурі, зумовлює відсутність стратегічних підходів до розвитку промисловості з підміною формально задекларованих стратегічних цілей усієї галузі на фактично підтримувані кон'юнктурні цілі окремих лобістських бізнес-груп. Саме цей факт є чи не основною причиною технологічної та структурної деградації вітчизняного виробництва, і без його усунення немає підстав сподіватися на покращення стану промисловості у майбутньому.

Неможливість реалізації в промисловості довгострокових стратегій розвитку та позитивних структурних змін слід пов'язувати також із її прив'язаністю до політичних циклів та політичної кон'юктурі, часовий лаг існування яких в разі поступається періоду, необхідному для досягнення стратегічних завдань. Непримирність політичних опонентів, що ведуть боротьбу за здобуття влади у наступному політичному циклі і підтримуються конкуруючими бізнес-угрупованнями, кардинальні розбіжності політиків у поглядах на існування країни та її економічну модель, зумовлюють існування постійної невизначеності перспектив промисловості. Відсутність спадкоємності влади щодо принципів і напрямів розвитку країни¹⁵, небажання опонентів знаходити компроміси у своїх позиціях задля досягнення блага всього суспільства, призводить до того, що прихід нової владної команди (початок нового політичного циклу) супроводжується прямим скасуванням або призупиненням виконання значної кількості рішень, ухвалених їх попередниками, в тому числі й тих, що визначали формування поточної та перспективної ситуації в промисловості.

¹⁵ В даному випадку не слід ототожнювати спадкоємність влади як пряму передачу влади у спадок по закінченні політичної каденції одного державного керівника іншому – своєму наперед визначеному спадкоємцю. Тут йдеться про норми, які дозволяють країні дотримуватись обраних напрямів розвитку незалежно від змін політичної еліти.

Висока загроза втратити владу у наступному політичному циклі визначає такий тип поведінки українських урядовців у своїй діяльності, який у економічній теорії класифікується як стратегія «швидкої наживи», коли влада прагне отримати під час періоду своєї каденції найбільші для себе вигоди і обсяги ренти¹⁶. Одночасно нею проводиться політика соціального популізму, яка, з одного боку, має на меті розширити коло своїх прихильників на наступних виборах, а з іншого боку, є наслідком тиску політичних опонентів влади, які видають її соціальні здобутки як результат своєї боротьби за добробут громадян і також використовують цей аргумент у боротьбі за владу. Нажаль в українській реальності надмірна залежність влади від політичних циклів і соціального популізму згубно відображаються на стані промисловості та її структурі. З одного боку, обмежені державні ресурси спрямовуються не на стимулювання, модернізацію та переструктурування виробництва, як базис для майбутнього зростання доходів, а на продукування споживацьких настроїв, що посилює незацікавленість робітників у підвищенні продуктивності своєї праці та патерналізм у стосунках між владою та населенням. З іншого боку не підкріплене зростання виробництва підвищення доходів, в тому числі за рахунок емісійних джерел чи запозичень, призводить лише до «розкручування» інфляції, наслідком якої є стагнація і скорочення виробництва у короткостроковому періоді та зростання боргового тягаря країни з обмеженням ресурсів для виробничої діяльності у середньо і довгостроковій перспективі.

Таким чином, підводячи підсумки, можемо стверджувати, що деструктивні явища у вітчизняній промисловості слід пов'язувати насамперед із деградацією та неефективністю самої держави як інституту. Остання не може виступати екзогенно по відношенню до економіки, оскільки створювані нею формальні правила визначають поведінку та мотивацію суб'єктів господарювання, внаслідок чого формуються структурні, технологічні й організаційно-управлінські характеристики виробництва.

Зв'язок між інститутами та рівнем промисловості є діалектичним. Як інститути впливають на якість промислового розвитку, так і

¹⁶ Про моделі політичних циклів, їх зв'язок із економічною політикою, типи поведінки політиків, що перебувають при владі, більш детально див. [7, с.173–187].

сам рівень промисловості обумовлює об'єктивне існування тих чи інших інститутів. Ми схиляємось до думки, що більшість факторів конкурентоспроможності є «промислово-залежними», тобто при акцентуванні уваги держави на розвиткові промисловості та зміні у кращий бік її характеристик зростатиме якість інститутів, що визначають фактори конкурентоспроможності з відповідним підвищенням рівня останніх. Приділення уваги лише підвищенню окремих факторів конкурентоспроможності без розвитку виробництва не матиме стійкого позитивного ефекту, оскільки якісні інститути, що їх визначатимуть, будуть незатребувані відсталою промисловістю і з часом деградуватимуть.

Специфічні особливості української держави у частині формування її політики в промисловості роблять невизначеним і проблематичним існування останньої у перспективі, консервують її структурну і технологічну відсталість. Це слід пов'язувати насамперед із принципами формування влади в Україні, якістю державної бюрократії та організацією процесу управління промисловістю. До переліку вад вітчизняної влади та бюрократії можна віднести: відірваність від громадян та невідповідність перед суспільством; ініціювання псевдореформ, перерозподільна активність та ренторієтована поведінка, залежність управлінських рішень від лобістського впливу та політичних циклів; відсутність стратегічних цілей та підходів в управлінні економікою з їх підміною кон'юнктурними власними цілями або цілями лобістських груп; розпорошення управління промисловістю між низкою міністерств та відомств при частковому дублюванні їх функцій, колективній безвідповідальності останніх за стан галузі, відсутності єдиного політико-формулюючого та координуючого її розвиток органу, відсутності органу, контролюючого досягнення нормативно-визначених цілей розвитку галузі і ступінь виконання поставлених завдань тощо.

Перелічені вади є підґрунтям для визначення напрямів реформування української влади та удосконалення системи управління промисловістю. Проте основна складність реформи полягає у тому, що влада априорі нездатна самостійно себе змінити без існування таких її позаекономічних характеристик, як політична воля і бажання щось змінювати взагалі на користь суспільства.

Припускаючи ймовірність існування у влади фактору політичної волі до змін і реформ (а не їх імітації), здійснюваних за прин-

ципом «держава для ринку, а ринок для людей», а не «люди для ринку, а ринок для держави», можна сформулювати низку рекомендацій щодо вироблення відповідної стратегії перетворень. Ці рекомендації мають забезпечити як загальні інституційні зміни, що мінімізуватимуть використання державної влади лише у приватних інтересах, а також специфічні зміни в організації та управлінні промисловістю.

Не зупиняючись детально на рекомендаціях щодо загальних змін, оскільки вони достатньо повно розроблені у працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, лише відзначимо, що їх зміст зводиться до запровадження механізмів мінімізації можливостей держапарату у створенні преференцій обраним із позбавленням чиновників права ухвалювати господарські рішення на власний розсуд, судового захисту громадян від свавілля влади, громадського контролю за владою з боку ЗМІ та інституцій громадянського суспільства із оприлюдненням повної інформації щодо ухвалених рішень та витрачання державних коштів (див. наприклад роботи [5; 6;26]).

Модернізація системи управління промисловістю має відбуватися за такими напрямками:

– запровадження принципів проектного управління у розробку та проведення промислової політики, що здійснюватиметься з єдиного управлінського центру; встановлення відповідальності органів влади за її результати та їх відповідність поставленим цілям та завданням; останні слід формулювати виходячи із конкретних кількісних параметрів-індикаторів (економічних, структурних, технологічних, соціальних, екологічних і т.п.), а не «туманних» декларативних виразів (як то «...створення сучасного виробництва...» і т.п.);

– взаємоузгодження параметрів промислової політики із іншими видами державної економічної політики з метою уникнення нейтралізуючого ефекту від їх паралельного проведення; формування «ієрархії» політик залежно від визначеної стратегічної цілі розвитку країни;

– усунення дублювань функцій органів управління щодо їх регуляторного впливу на промисловість та запровадження незалежної періодичної оцінки ефективності діяльності останніх за показниками та критеріями, що використовуються в розвинених країнах¹⁷;

¹⁷ Більш детально про показники та критерії ефективності державного управління див [27]

– унормування процесу розробки і проведення промислової політики задля формалізації і прозорості дій розробників і виконавців, мінімізації впливу суб'єктивного фактору на ухвалення управлінських рішень. Доцільним вбачаємо ухвалення базового нормативного методичного документу, який би формалізував розробку і проведення промислової політики в Україні, зокрема у частині визначення її цілей, пріоритетів, принципів, завдань, механізмів та критеріїв реалізації, організації виконання органами влади, відповідальності та підзвітності її суб'єктів і т.п. Відповідно до базового документу слід ухвалювати загальну стратегію розвитку промисловості, згідно якої мають розроблятися інші взаємодоповнювані нормативні акти, що забезпечуватимуть виконання усіх без винятку визначених стратегією завдань. Усі нормативні акти мають бути піддані незалежній експертизі на предмет виявлення норм, що створюють підґрунтя для корупції чи є результатом лобістського впливу¹⁸;

– розвиток промисловості відповідно до обраної стратегії має бути убезпечений від політичних циклів, політичної кон'юнктури і зміни владних команд. Тому слід запровадити законодавчі обмеження щодо обставин, можливостей, частоти і глибини перегляду затвердженої стратегії.

Не дивлячись на наведені рекомендації, ми схилиємося до точки зору, що будь які конструктивні зміни у частині теперішнього свідомого «самонастроювання» державної влади і державного управління у нас мало ймовірні. Тому ми вважаємо, що розвиток промисловості й надалі відбуватиметься еволюційним шляхом, без чіткого слідування визначеній стратегічній меті, з постійним пристосуванням до поточної кон'юнктури та продовженням нещадної експлуатації зношених і застарілих виробничих потужностей. Зрештою це зумовить фізичну руйнацію останніх, виснаження і незатребуваність вітчизняного виробництва внутрішнім та світовим ринком, і стане поштовхом до серйозних економічних, а потім і політичних змін в країні.

Література

1. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН Укра-

¹⁸ Методичні основи для такої експертизи існують, див. наприклад [28].

- їни В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є.Кваснюка. – К.: Фенікс, 2007.
2. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / За ред. д-ра екон. наук Б.Є. Кваснюка. – К.: Ін-т екон. прогноз.: Х.: Форт, 2003. – 424 с.
 3. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А.Олійник, Р.Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
 4. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – М., ЗАО "Изд-во "Экономика", 2007. – 447с.
 5. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / Под ред. д-ра екон. наук А.А.Грищенко. – Х.: Форт, 2008. – 928 с.
 6. Дементьев В.В. Экономика как система власти. – Донецк, Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.
 7. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). / Под ред. Р.М. Нуреева. Изд. второе, исправл. и дополн. В трех частях. Часть третья. Государство в современной России. – М., МОНФ, 2003. – 307 с.
 8. Амоша О.І., Вишневецький В.П., Збарзська Л.О. Концептуальні орієнтири промислової політики України (на середньострокову перспективу) / Економіка промисловості. – 2008. – №43. – С. 4–23.
 9. Кондрашов О.М. Промислова політика в Україні: теорія, методологія, практика управління. – Донецьк: «Юго-Восток, Лтд», 2008. – 367 с.
 10. Татаркин А. Промышленная политика как основа системной модернизации экономики России / Проблемы теории и практики управления. – 2008. – № 1. – С. 18-27.
 11. Кузнецов Ю. Промышленная политика и международные отношения / В кн. Промышленная политика и международные отношения. В 2-х кн. / под общ. ред А.И.Левенчука. – Челябинск: Социум, 2005; Кн. 1. Международная торговля. – С. 1-18.
 12. Завадников В. Промышленная политика государства / Вестник Совета Федерации. – 2007. – №7. – С.32-37.
 13. Rodrik D. Normalizing industrial policy / Harvard University. – 2007. – 52 p. [Электронный ресурс]. – Доступный з <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>.
 14. Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century / Harvard University. – 2004. – 42 p. [Электронный ресурс]. – Доступный з <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>.
 15. Отчет о мировом развитии. 1997. Государство в меняющемся мире / Всемирный банк. Перевод с англ. – М., «Прайм-ТАСС», 1997. – – 322 с.
 16. Радыгин А., Энтов Р. В поисках институциональных характеристик экономического роста // Вопросы экономики. – 2008, №8. – С. 4–27.
 17. Доклад о мировом развитии 2002 года. Создание институциональных основ рыночной экономики. / Всемирный банк. Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2002. – 264 с.
 18. The Ukraine Competitiveness Report 2008 / World Economic Forum. – Geneva, 2008. – 270 p.
 19. The Global Competitiveness Report 2008-2009 / World Economic Forum. – Geneva, 2008. – 513 p.
 20. The Global Competitiveness Report 2009-2010 / World Economic Forum. – Geneva, 2009. – 492 p.
 21. Конкуентоспроможність економіки України: стан і перспектив підвищення / За ред. д-ра екон. наук І.В. Крючкової. – К.: Основа, 2007. – 488 с.
 22. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / За ред. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008.
 23. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / За ред. академіка НАН України В.М. Гейця; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К., Наукова думка, 2008. – 384 с.
 24. Симоненко В. Сегодня власть - самый прибыльный бизнес // Столичные новости. – № 12. – 31.03-6.04.2009.
 25. Мораль і бізнес (Стенограма засідання Круглого столу) / Економіка і прогнозування, 2009, №2 – С. 128-156.
 26. Зимовец В.В. Миф о дееспособном государстве (неоэтанализм) и перспективы экономического развития // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – Вып. 103–4. – 2006. – С. 59-64.
 27. Барцин И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы – 2008, №№1, 2–3 [Электронный ресурс]. – Доступный з <http://pvlast.ru>;
 28. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов и др. Под ред. В.Н. Южакова. - М.: Статус, 2004. 64 с.

Статья поступила в редакцию 01.09.2009