

Ю. В. КИНДЗЕРСКИЙ,
*кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”*

ДЕСТРУКТИВЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Раскрыты недостатки действующей в Украине промышленной политики с точки зрения ее способности обеспечивать желаемые структурные изменения в экономике, а также по сравнению с распространенными в мире моделями такой политики. Предложены некоторые направления устранения этих недостатков на основе возобновления активной хозяйственной роли государства.

Ключевые слова: промышленность, промышленная политика, государственная поддержка, “государство развития”.

Disadvantages of the industrial policy acting in Ukraine are clarified from the viewpoint of the ability to ensure the required structural changes in the economy and are compared with world-spread models of such a policy. Some directions to remove these disadvantages on the basis of the recovery of state’s active economic role are proposed.

Keywords: industry, industrial policy, state’s support, “developmental state”.

О проблемах украинской промышленности и вариантах промышленной политики на перспективу ведущими отечественными учеными написано немало фундаментальных трудов¹. В большинстве из них дается основательный ответ на вопрос, “какой должна быть политика”, однако трудно найти работы, которые бы отвечали на вопрос, “какова она, и есть ли она вообще”. Второй вопрос звучит не менее остро, чем первый, поскольку, не выяснив этого, трудно, на наш взгляд, уверенно что-то предлагать на будущее. Ведь вряд ли кто-то станет отрицать тот факт, что превращение за относительно короткое время еще не так давно мощной промышленности фактически в руину, не способную не только удовлетворять потребности населения, но и поддерживать национальную безопасность, является прямым следствием промышленной политики, осуществляемой правительством в стране. Именно выявление “узких мест” в современной государственной политике в промышленности стало целью и предметом этой статьи.

Начнем с того, что действующая в стране промышленная политика не вписывается в рамки известных в мире классических моделей “жесткой” (вертикальной и секторальной) или “мягкой” (горизонтальной) политики. В ней присутствуют отдельные элементы как первой, так и второй, причем элементы “жесткой” модели являются результатом приспособления советских административных методов управления к новым условиям, а элементы “мягкой” — неудачной попыткой внедрить сугубо рыночные регуляторы в отечественную институциональную среду,

¹ См.: Амоша А., Вишневецкий В., Збарзская Л. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу. “Экономика Украины” № 11, 2009, с. 4–14; № 12, с. 4–13; Якубовский Н. Промышленная политика: проблемы и перспективы модернизации. “Экономика Украины” № 8, 2010, с. 21–29; Якубовский Н. Н. Внутренний рынок как зеркало проблем украинской промышленности. “Экономика Украины” № 8, 2012, с. 4–15.

далекую от рыночной. Применяемый в украинской практике инструментарий как “жесткой”, так и “мягкой” моделей довольно ограничен по сравнению с тем, который используется в мировой практике, поэтому его эффективность низка. Отечественную промышленную политику можно охарактеризовать как ситуативную, фрагментарную, бессистемную, нецеленаправленную, пролоббистскую, стратегически невыразительную, конформистскую.

В течение последних двух десятилетий государство оказывало поддержку в формате “жесткой” политики отдельным отраслям промышленности, определенным в качестве приоритетных. В их числе – горно-металлургический комплекс, угольная промышленность, автомобиле-, судо- и самолетостроение, ракетно-космическая промышленность. С принятием в 2010 г. Налогового кодекса Украины к этим отраслям присоединились легкая промышленность, машиностроение для АПК, производство биотоплива, производство электрической и тепловой энергии из альтернативных источников, добыча газа из угольных месторождений, полиграфическая деятельность. Названным отраслям были предоставлены налогово-кредитные и таможенные льготы (табл. 1). Они (в частности, ГМК и угольная промышленность) получали бюджетные субсидии на поддержку деятельности и модернизацию производства. Также их развитие сопровождалось отдельными отраслевыми и межотраслевыми государственными программами (табл. 2).

Таблица 1*

Некоторые виды государственной поддержки отдельных отраслей промышленности Украины в части уплаты налогов и пошлин, а также погашения кредитов

Виды льгот	Отрасли и виды деятельности и годы введения льгот	Действие льгот на 1 января 2012 г.
Освобождение от уплаты НДС и пошлин на импортируемые материалы, оборудование, комплектующие и сырье, если аналогичные товары не производятся на территории Украины	Самолетостроение (2001) Ракетостроение (2000) Производство биотоплива (2011) Производство электроэнергии из возобновимых источников (2011) Полиграфическая деятельность (2011)	Действует
	Судостроение (1999) Автомобилестроение (1997)	Отменена**
Взимание НДС на импортируемое оборудование и комплектующие, которые не производятся в Украине и ввозятся отечественными предприятиями для использования в хозяйственной деятельности, налоговым векселем на сумму указанного налога со сроком погашения на 720-й календарный день с даты выдачи векселя таможенному органу	Судостроение (2011)	Действует
Отсрочка по уплате налога на прибыль на сумму авансовых платежей, полученных от заказчиков продукции (судов, самолетов), включаемых в валовую прибыль и подлежащих уплате налога на прибыль лишь в момент сдачи продукции (судна, самолета) заказчикам	Судостроение (1999) Самолетостроение (2001)	Отменена **

Окончание таблицы 1

Освобождение от уплаты налога на землю	Судостроение (1999) Самолетостроение (2001) Ракетостроение (2000)	Действует
	Автомобилестроение (1997)	Отменена **
Нулевая ставка НДС при продаже конечной продукции на внутреннем рынке	Судостроение (1999) Ракетостроение (2000)	Отменена **
Освобождение от налога на прибыль на сумму реинвестированных прибылей	Автомобилестроение (1997)	Отменена **
Временное (на 10 лет) освобождение от налога на прибыль с 1 января 2011 г.	Судостроение Самолетостроение Машиностроение для АПК Добыча и использование газа (метана) угольных месторождений Производство биотоплива Производство электроэнергии из возобновимых источников Полиграфическая деятельность	Действует
Освобождение от акцизного сбора при производстве подакцизных товаров в количестве не менее минимально установленного законодательством	Автомобилестроение (1997)	Отменена **
Удешевление стоимости кредитов производителям за счет средств государственного бюджета	Судостроение (2004) Самолетостроение (2001)	Действует
Удешевление стоимости кредитов на закупку субъектами авиационной техники отечественного производства за счет средств государственного бюджета	Самолетостроение (2012)	Действует

* Источники: Законы Украины в первой и действующей редакциях: “Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні” від 19 вересня 1997 р. № 535/97-ВР. “Офіційний вісник України” № 42, 1997, с. 12; “Про розвиток літакобудівної промисловості” від 12 липня 2001 р. № 2660-III. “Офіційний вісник України” № 32, 2001, с. 79; “Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні” від 18 листопада 1999 р. № 1242-XIV. “Голос України” от 30 декабря 1999 г.; “Про державну підтримку космічної діяльності” від 16 березня 2000 р. № 1559-III. “Офіційний вісник України” № 15, 2000, с. 18; Податковий кодекс України (Розділ XX. Перехідні положення) від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. “Голос України” от 4 декабря 2010 г., с. 4–59.

** Примечание: отменена к моменту присоединения Украины к ВТО.

Перечисленные меры государства по прямой поддержке отраслей не повлекли за собой укрепления их состояния ни с точки зрения модернизации производственных мощностей, ни с точки зрения улучшения финансовых результатов деятельности. Однако отсутствие положительного результата не следует списывать, как это традиционно делается рыночными ортодоксами, на неэффективность прямой поддержки вообще. В других странах (в частности, в странах Запада и новых индустриальных странах Юго-Восточной Азии) эта форма поддержки в свое время сработала и позволила как модернизировать старые, так и развить новые отрасли промышленности. На наш взгляд, противоположный результат, полученный в Украине по сравнению с названными государствами, следует связывать с другими мотивами ее предоставления и отличающимися

характеристиками рынка, как внутреннего, так и внешнего. В странах Запада прямая поддержка предоставлялась в большинстве случаев исходя из целей долгосрочного развития, из перспективности тех или иных отраслей для формирования будущей структуры и масштабов спроса и производства, для роста производительности труда и доходов населения. В Украине поддержка имеет исключительно лоббистское происхождение, “де-факто” она ориентируется на сохранение нынешнего “статус-кво” ее получателей, не создавая у них достаточных мотивов для реструктуризации и модернизации производства. Даже такие перспективные для мировой экономики отрасли, как самолетостроение и ракетно-космическая, получили поддержку не из-за сознательной политики государства в отношении их развития, а благодаря активному лоббированию ими собственных интересов для самосохранения.

Таблица 2*

Государственные программы, действовавшие в промышленности Украины и ее отдельных отраслях в 1990-х и 2000-х годах

Отрасли и виды деятельности	Программы	Действие на 1 января 2012 г.
Межотраслевые	Государственная программа развития промышленности на 2003–2011 годы (Постановление Кабинета Министров Украины от 28 июля 2003 г. № 1174)	Завершена
	Государственная программа развития внутреннего производства (Постановление Кабинета Министров Украины от 12 сентября 2011 г. № 1130)	Действует
Угольная промышленность	Программа развития угольной промышленности и социальной сферы шахтерских регионов на период до 2005 года (Постановление Кабинета Министров Украины от 2 марта 1994 г. № 141)	Завершена
	Программа “Украинский уголь” (Постановление Кабинета Министров Украины от 19 сентября 2001 г. № 1205)	Действует
Горно-металлургический комплекс	Комплексная программа развития цветной металлургии Украины на период до 2010 года (Постановление Кабинета Министров Украины от 18 октября 1999 г. № 1917)	Завершена
	Государственная программа развития и реформирования горно-металлургического комплекса на период до 2011 года (Постановление Кабинета Министров Украины от 28 июля 2004 г. № 967)	Завершена
Машиностроение	Государственная программа развития компрессорного и мембранного машиностроения на 2005–2014 годы (Постановление Кабинета Министров Украины от 5 июля 2004 г. № 833)	Досрочно прекращена в 2008 г.
	Государственная программа развития производства сложной сельскохозяйственной техники на 2004–2006 годы (Постановление Кабинета Министров Украины от 13 июля 2004 г. № 906)	Завершена
	Государственная программа развития машиностроения на 2006–2011 годы (Постановление Кабинета Министров Украины от 18 апреля 2006 г. № 516)	Завершена
	Государственная программа развития отечественного машиностроения для агропромышленного комплекса на 2007–2010 годы (Постановление Кабинета Министров Украины от 26 сентября 2007 г. № 1181)	Завершена

Ракетно-космическая отрасль	Общегосударственная (Национальная) космическая программа Украины на 2003–2007 годы (Закон Украины от 24 октября 2002 г. № 203-IV)	Завершена
	Общегосударственная целевая научно-техническая космическая программа Украины на 2008–2012 годы (Закон Украины от 30 сентября 2008 г. № 608-VI)	Действует
	Государственная программа развития государственных предприятий “Производственное объединение Южный машиностроительный завод имени А. М. Макарова” и «Конструкторское бюро “Южное” имени М. К. Янгеля» (Постановление Кабинета Министров Украины от 10 апреля 2009 г. № 491)	Действует
Авиастроение	Программа развития авиационной промышленности Украины (Указ Президента Украины от 3 июля 1992 г. № 363/92)	Завершена
	Государственная комплексная программа развития авиационной промышленности Украины на период до 2010 года (Постановление Кабинета Министров Украины от 12 декабря 2001 г. № 1665-25)	Завершена
	Общегосударственная программа создания военнотранспортного самолета Ан-70 и его закупки по государственному оборонному заказу (Закон Украины от 5 февраля 2004 г. № 1462-IV)	Действует
	Стратегия развития отечественной авиационной промышленности на период до 2020 года (Распоряжение Кабинета Министров Украины от 27 декабря 2008 г. № 1656-р)	Действует

* Источник: составлено автором.

В западных странах отрасли, получившие поддержку, имели значительный потенциал рыночного спроса на свою продукцию как внутри этих стран, так и за рубежом. В Украине такой потенциал для собственного производителя существенно ограничен вследствие полной открытости национальной экономики и доминирования на внутреннем рынке иностранных товаров. Из-за этого у нас предоставление поддержки должно было бы сопровождаться обеспечением спроса на отечественную продукцию путем расширения емкости традиционных рынков или за счет поиска или формирования новых, при одновременном ограничении возможностей удовлетворения этого спроса продукцией иностранных производителей. В контексте такого вывода единственным примером более или менее успешного результата от предоставления прямой поддержки может служить динамичное развитие отечественного автомобилестроения². Он был достигнут в немалой степени благодаря существованию емкого внутреннего рынка для продукции этой отрасли. Следовательно, в будущем при формировании правительственных мер по промышленной политике на этот аспект необходимо всегда обращать внимание, а также сопоставлять предоставление преференций производителям с потенциалом рыночного

² На протяжении последних 10 лет среднегодовой индекс роста производства транспортных средств и оборудования был наивысшим по сравнению с другими отраслями промышленности. К концу 2011 г. их выпуск увеличился почти в 5 раз (до 490,9%) от уровня 2000 г., тогда как в целом по промышленности объем производства вырос лишь в 1,6 раза. Подробнее особенности и характер развития отечественной промышленности (в частности, и автомобилестроения) раскрыты нами в предыдущей работе (см.: К и н д з е р с ь к и й Ю. Проблеми розвитку промисловості та розбудови ефективної промислової політики в Україні. Стаття 1. Суперечності формування та резерви вдосконалення структури виробництва й внутрішнього ринку. “Економіст” № 8, 2012, с. 15–22).

спроса на их продукцию и возможностями государства влиять на формирование структуры и масштабов тех или иных рынков.

В названных странах прямая поддержка была системной с точки зрения использования стимулирующих мер. В частности, одновременно с налоговым стимулированием осуществлялась масштабная инвестиционно-кредитная поддержка внутреннего производства за счет предоставления дешевых государственных займов и проведения политики дешевых и доступных коммерческих кредитов, а также применялась гибкая таможенная политика, которая ограничивала потребительский импорт и стимулировала инвестиционный. В Украине такая системность отсутствует. Поддержка является односторонней, применяются лишь отдельные налоговые меры. Они не меняют кардинально ситуацию к лучшему, поскольку тот резерв денежных средств, который образуется в результате ослабления налогового бремени, неизмеримо меньше инвестиционных потребностей субъектов. Кредитная поддержка в виде доступных государственных и коммерческих займов отсутствует, а возможности для таможенной защиты внутреннего рынка после присоединения Украины к ВТО и взятия ею на себя невыгодных обязательств сведены на нет.

Практически все отраслевые программы развития являются декларативными как в части постановки целей, так и в части выбора средств их достижения. Программные цели не конкретизируются количественными показателями – в программных заданиях лишь констатируется факт необходимости “содействия” и разработки определенных механизмов поддержки, однако ни содержание такого “содействия”, ни сами его механизмы не определяются. Связь между программными целями и задачами нередко является слабой или вообще не прослеживается, а перечень последних формируется на основе не поставленной цели, а возможности удовлетворить интересы субъектов, пролоббировавших принятие соответствующей программы. Государственное финансирование программ не обеспечивается в предусмотренных объемах. Так, по выводам Счетной палаты Украины, сделанным на основании анализа результатов выполнения ряда завершенных программ, их финансирование осуществлялось государством по остаточному принципу, а в отдельные годы оно вообще приостанавливалось, вследствие чего уровень финансовой обеспеченности этих программ был в разы меньше ее предусмотренных объемов³.

Следовательно, нельзя утверждать, что промышленная политика в Украине не эффективна, поскольку в ее основу положена “жесткая” модель. Можно говорить лишь о неудачной попытке имплементировать эту модель в отечественную практику в виде недостаточно взвешенного и бессистемного применения ее отдельных инструментов.

Ряд исследователей, которые придерживаются дирижистских взглядов, связывают проблемы отечественной промышленности с введением либеральной “мягкой” модели промышленной политики. Действительно, в последние десятилетия все институциональные и хозяйственные реформы в Украине (в том числе реформы политической команды, пришедшей к власти в 2010 г.), осуществлялись под официальными лозунгами о необходимости выведения государства из экономики, минимизации его влияния на деятельность субъектов и т. п. Однако эти лозунги, с одной стороны, остались нереализованными, а с другой – не имеют ничего общего с теми элементами политики, которые присущи для “мягкой” модели. Основными

³ См.: Перерваний політ вітчизняного авіапрому. Повідомлення прес-служби Рахункової палати України від 23.05.2011 р. щодо результатів виконання Державної комплексної програми розвитку авіаційної промисловості України на період до 2010 року (<http://www.ac-rada.gov.ua>); Аграрне машинобудування – програмне відставання. Повідомлення прес-служби Рахункової палати України від 03.05.2012 р. щодо результатів виконання Державної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на 2007–2010 роки (<http://www.ac-rada.gov.ua>).

приоритетами этой модели в традиционном понимании являются поддержание конкурентоспособности компаний; создание благоприятных условий для начала и ведения бизнеса; уменьшение рисков инвестиционной и хозяйственной деятельности и улучшение инвестиционного климата; помощь в научно-исследовательской деятельности компаний; организация обучения, переобучения и повышения квалификации работников; выравнивание регионального развития; реализация экологических программ; стимулирование самозанятости населения через поддержку развития малого и среднего бизнеса; развитие инфраструктуры ⁴.

В Украине ни один из перечисленных приоритетов не нашел практического воплощения. Страна остается в числе мировых аутсайдеров по конкурентоспособности и легкости ведения бизнеса и одновременно мировым лидером по уровню коррупции и обременительности налогообложения. В частности, в 2011–2012 гг. в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического Форума Украина заняла 82-е место, уступив всем развитым странам и большинству стран СНГ ⁵. Из 12 факторов конкурентоспособности, оцениваемых этой международной организацией, наивысшую оценку получил размер рынка страны (38-е место), который стал ее единственным конкурентным преимуществом в эти годы. Наибольшую угрозу для отечественной конкурентоспособности представляет фактор государственных и частных институтов (131-я позиция среди 142 стран), отражающий все недостатки в отношениях между государством и бизнесом, среди которых – слабая защита прав собственности и инвестиций; ненадежность правоохранительных органов и отсутствие независимого правосудия; невозможность обжалования бизнесом регуляторных актов государства, наносящих ему ущерб; партикуляризм в отношениях между государством и бизнесом в виде чрезмерного фаворитизма и лоббизма в принятии государственных решений, а также “непрозрачности” политики государственных органов; некачественное государственное управление, характеризующееся высоким уровнем взяточничества, расточительством и нецелевым использованием бюджетных средств, слиянием власти с организованной преступностью и, соответственно, низким доверием общества к власти и политикам.

По данным того же Всемирного Экономического Форума, в числе наиболее проблемных факторов ведения бизнеса в 2012 г. на первом месте была коррупция, на которую указало 16% опрошенных руководителей предприятий. Затем следуют налоговая политика (14,4%), доступ к финансированию (13,6%), неэффективность госаппарата (10,3%) ⁶. В последние годы, с приходом к власти новой политической команды, проблемность этих факторов лишь усилилась. Об этом свидетельствует, по крайней мере, тот факт, что в 2008 г. на них указало вдвое меньшее количество респондентов.

По легкости ведения бизнеса в рейтинге Всемирного банка в 2012 г. Украина заняла 152-ю ступеньку из 183 стран, опустившись по сравнению с предыдущим годом на 3 позиции ⁷. Правительственные реформы, задекларированные как прогрессивные и дерегуляционные, по факту лишь усложнили условия кредитования, защиты инвесторов, международной торговли и регистрации собственности. Незначительно упростилось получение разрешений на строительство, сместившись с предпоследней 182-й позиции в 2011 г. на 2 пункта вверх в 2012 г.

⁴ Более подробно характеристики “мягкой” модели промышленной политики представлены в работе: К и н д з е р с ь к и й Ю. В., Я к у б о в с ь к и й М. М., Г а л и ц я І. О. та ін. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку. К., 2009, с. 89–90 (<http://www.nbuv.gov.ua/books/2009/09kyvmer.pdf>).

⁵ См.: The Global Competitiveness Report 2011–2012. World Economic Forum. Geneva, Switzerland, 2011, p. 356–357.

⁶ См.: т а м ж е, p. 356.

⁷ См.: Doing Business. Measuring Business Regulations. The World Bank Group (<http://www.doingbusiness.org>).

Принятие в Украине нового Налогового кодекса не изменило условий налогообложения — они остаются наихудшими в мире, занимая 181-е место, и являются наиболее неблагоприятным фактором ведения бизнеса в нашем государстве. Украина — абсолютный мировой рекордсмен по количеству налогов, сборов и обязательных платежей. По оценкам Всемирного банка, отечественный бизнес в той или иной форме платит 135 разных налогов⁸. На второй ступеньке — Румыния, в которой действуют 113 налогов, на третьей — Ямайка (72 налога). Между тем в ряде стран, которые принято считать успешными, количество уплачиваемых налогов на порядок меньше: например, в Швеции и Норвегии оно составляет 3, в Сингапуре — 5, во Франции — 7, в Великобритании и Финляндии — 8, в США — 11.

Проблемы налогообложения отечественного бизнеса заключаются не только в чрезмерном количестве уплачиваемых налогов. Существует также серьезное несоответствие в распределении между отраслями объемов уплаченных налогов и объемов произведенной продукции. Это проявляется в значительно заниженной (металлургия, химия) или завышенной (машиностроение) доле уплаченных отраслями прямых и косвенных налогов по сравнению с их долей в структуре реализованной продукции. Такое несоответствие в большой степени влечет за собой формирование негативных тенденций в структуре отечественного производства и обусловлено не столько предоставлением налоговых льгот, сколько широкими возможностями для уклонения от уплаты налогов (как законными, так и полузаконными). Например, в 2010 г. доля металлургии в структуре произведенной промышленной продукции составила 18,8%, в объемах уплаченного промышленностью налога на прибыль — лишь 8,9%, в объемах уплаченных в экономике косвенных налогов (НДС, акцизы) — 2,4%. При этом для машиностроения эти показатели были на уровне, соответственно, 10,9% против 16% и 8,9%⁹.

Распространенным в Украине законным способом уклонения от налогов является регистрация бизнеса в оффшорах. Почти весь крупный бизнес, работающий в Украине, зарегистрирован на Кипре. Поэтому, по выводам ряда экспертов, именно такой бизнес выступает крупнейшим неплательщиком налогов. Например, практически все предприятия отечественной металлургии принадлежат кипрской компании “SCM Holdings Ltd”, которой владеет известный украинский бизнесмен и политик. Химическая промышленность полностью монополизирована зарегистрированной за границей компанией “Group DF”, собственником которой является другой, не менее известный, отечественный предприниматель. Особенность украинской “оффшоризации” заключается в том, что все собственники оффшорных компаний тесно связаны с властью или даже занимают высокие государственные посты. В силу этого сама власть, с одной стороны, декларирует принцип справедливости и равномерности налогообложения для всех субъектов, а с другой — напрямую нарушает этот принцип, создавая “налоговые оазисы” для себя и “налоговый ад” для других, что подтверждается существованием межотраслевого несоответствия между объемами уплаченных налогов и объемами произведенной продукции. Поэтому по условиям налогообложения отечественная промышленная политика не соответствует параметрам “мягкой” модели, поскольку “де-факто” не

⁸ См.: Украина вышла на первое место в мире по количеству налогов. Новини Інтернет-видання “Комментарии” від 05.03.2012 р. (<http://money.comments.ua/fair/2012/03/05/326225/ukraina-vishla-pervoe-mesto.html>).

⁹ Рассчитано: для налога на прибыль — по данным Госстата Украины о финансовом результате от обычной деятельности до налогообложения и чистой прибыли для предприятий, получивших прибыль; для косвенных налогов — по: Структурні диспропорції в економіці України (за даними таблиць “витрати — випуск” за 2001–2008 роки); Аналітична записка Мін-економічного розвитку України. К., 2010, с. 11; Таблиця “витрати — випуск” України за 2010 рік в цінах споживачів. Статистичний збірник. К., Держстат України, 2012, с. 31.

создает одинаковых возможностей для всех производителей, причем благодаря не столько существованию налоговых льгот, сколько возможностям выведения подконтрольного власти бизнеса из сферы налогообложения вообще.

Государство практически не поддерживает научно-исследовательскую деятельность компаний. Уровень их инновационной активности остается низким. В 2011 г. лишь 16% промышленных предприятий занимались инновационной деятельностью и 12,8% – внедряли инновации, среднее количество которых в расчете на 1 предприятие составило 4¹⁰. Создание новых продуктов и технологий – это далеко не самое важное направление деятельности отечественных субъектов хозяйствования в условиях хронического дефицита собственных денежных средств и повышенных рисков их потери при проведении НИОКР. В этих обстоятельствах привлечь извне денежные средства на исследования проблематичнее, чем на обычные инвестиции. Расходы предприятий на инновационную деятельность в течение длительного времени находятся в пределах 1–1,5% от операционных расходов. Хотя государство и предусматривает соответствующим законодательством финансовую поддержку выполнения инновационных проектов, стимулирование банков к их кредитованию, установление льготного налогообложения субъектов инновационной деятельности¹¹, все же в практической плоскости оно этого не осуществляет. Подтверждением тому может служить крайне низкая (в пределах 1%) доля бюджетных средств в расходах предприятий на инновационную деятельность.

Следовательно, вывод о неправомерности связывания неэффективности промышленной политики в Украине с применением на практике ее “жесткой” модели в одинаковой степени касается и “мягкого” варианта этой политики, особенно в силу того факта, что ни один из элементов последнего в стране воплощен не был. По нашему мнению, такая неэффективность является прямым следствием отсутствия системы государственного регулирования промышленности. Эта система должна была бы идентифицировать цели и задачи развития отрасли; согласовывать и корректировать направления развития в соответствии с реальными и перспективными потребностями общества, задачами поддержания национальной безопасности страны, устойчивости и воспроизводственной способности ее хозяйственной системы; концентрировать имеющиеся и актуализировать потенциальные ресурсы страны (инвестиционные, материальные, человеческие, интеллектуальные) на развитии перспективных направлений, причем в форме не только прямого перераспределения ресурсов, но и создания у субъектов соответствующей мотивации к деятельности в тех или иных сферах; применять инструментарий воздействия или систему преференций субъектам, адекватные масштабам поставленных задач и желаемых сроков их выполнения; предусматривать ответственность субъектов за неэффективное использование преференций и т. п.

В Украине принято немало законодательных актов, прямо или косвенно влияющих на развитие промышленности в целом или ее отдельных отраслей, среди которых – налоговый, бюджетный, таможенный и хозяйственный кодексы, законодательство в сфере инвестиционной, инновационной и научно-технической деятельности, отдельные отраслевые законы и программы. Хотя законодательная база для функционирования отрасли существует, все же нельзя говорить о наличии целостной системы правового обеспечения поддержки и развития отечественной промышленности. В свое время поднимался вопрос о принятии отдельного закона

¹⁰ Здесь и далее рассчитано по: Наукова та інноваційна діяльність в Україні в 1990–2011 роках; Операційні витрати з реалізованої продукції за видами економічної діяльності у 2011 році (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

¹¹ См.: Закон України “Про інноваційну діяльність” (ст. 6, ст. 17) від 4 липня 2002 р. № 40-IV. “Відомості Верховної Ради України” № 36, 2002, ст. 266.

“О промышленности Украины”, а в соответствующей государственной программе¹² даже ставилась задача его разработки. Однако этого закона до сих пор нет, хотя потребность в нем не исчезла. Он должен стать законодательной базой для формирования государственной промышленной политики, основ определения ее приоритетов и принципов согласования с другими видами экономической политики, основ стратегического планирования развития отрасли, начал и принципов государственного регулирования промышленности, системы государственного управления отраслью, выбора инструментария политики и преференций субъектам промышленной деятельности, создания системы выявления потребностей в соответствующей промышленной продукции как со стороны населения, так и со стороны государства, в частности, в отношении возможностей выполнения им своих социальных и связанных с безопасностью обязательств перед обществом.

Закон должен заложить основы для эффективного взаимодействия промышленности с другими секторами и сферами экономики.

С финансовым сектором – в части максимального удовлетворения инвестиционных потребностей производства и стимулирования платежеспособного спроса конечных потребителей отечественной промышленной продукции внутри страны через, например, расширение потребительского кредитования для населения и развитие лизинга для субъектов хозяйствования.

С налоговой сферой – в вопросах уменьшения налоговой нагрузки и обременительности налогообложения для повышения инвестиционной мотивации субъектов производства, согласования налоговых преференций с задачами развития промышленности и поддержки воспроизводственных процессов в отрасли, а также установления ответственности субъектов за целевое использование преференций.

С сектором инфраструктуры – в контексте снятия инфраструктурных ограничений для развития промышленности и других отраслей, с одной стороны, а с другой – формирования материально-технического базиса инфраструктуры с использованием продукции отечественной промышленности (в частности, для транспортной инфраструктуры это означает, во-первых, бесперебойное транспортное обслуживание кооперационных связей и обеспечение широкой географии доставки отечественных товаров всеми видами транспорта, и во-вторых, стимулирование производства разных видов транспортных средств и специальной техники для строительства транспортных сетей (автомобильных, железнодорожных), а для инновационной инфраструктуры – поддержку исследовательской деятельности субъектов промышленности, развитие венчурных и инновационных фондов для расширения доли инновационной продукции в выпуске промышленности, информационно-маркетинговое сопровождение производства).

С образовательной сферой – в направлении согласования структуры и уровня подготовки специалистов с теперешними и перспективными потребностями производства в рабочих и инженерных кадрах, обеспечения постоянного повышения квалификации работников и их переобучения в течение трудовой жизни в соответствии с технологическими изменениями в производстве под влиянием НТП.

С научно-технологической сферой – по проблемам восстановления целостности инновационно-инвестиционного цикла “наука – технология – производство”; создания государством рыночных стимулов для формирования национальным капиталом инновационно ориентированной экономики и ограничения источников его “неинновационных” доходов; поддержки исследовательской и инновационной деятельности компаний; обеспечения перераспределения ресурсов страны из уста-

¹² См.: Державна програма розвитку промисловості на 2003–2011 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174). Додаток до Програми: Заходи щодо реалізації Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 роки.

ревших и бесперспективных производств в производственно-технологические комплексы современного технологического уклада и создания для этого соответствующих институциональных условий.

С внешнеэкономической сферой — в части согласования социальных и связанных с безопасностью приоритетов в развитии общества и производства с внешнеэкономической политикой (в частности, таких, как укрепление позиций страны в глобальной экономике и международной кооперации, с постепенным отходом от сырьевой специализации; расширение масштабов привлечения в страну передовых технологий и инвестиционного импорта; выделение тех экспортных секторов, которые необходимо целенаправленно развивать для повышения международной конкурентоспособности нашего государства; увеличение его валютных доходов и их направление на обеспечение названных приоритетов; регулирование процессов вхождения на внутренний рынок иностранных ТНК с целью приспособления их интересов к интересам развития страны; нивелирование угрозы превращения отечественных предприятий в периферийные производственные мощности для обслуживания международных альянсов, которая может негативно влиять на целостность национальной хозяйственной системы, уровень безопасности и устойчивости развития страны).

С корпоративным сектором — в контексте целенаправленного формирования при государственном участии субъектов — носителей (“локомотивов”) национальной конкурентоспособности в виде вертикально интегрированных компаний в приоритетных несырьевых секторах промышленности на основе производственно-технологических и торгово-сбытовых связей хозяйствующих субъектов; создания емких внутренних рынков для продукции таких компаний (в том числе путем искусственного стимулирования и расширения спроса и ограничения (квотирования) аналогичного импорта).

Следовательно, разработка и принятие упомянутого закона “О промышленности” должны повысить системность промышленной политики, обеспечить ее направленность в более конкретное и определенное русло в ходе реализации курса на эффективные структурные изменения. При этом следует принимать во внимание, что модель промышленной политики должна выстраиваться с учетом стратегического видения места Украины в будущей мирохозяйственной иерархии, а механизмы политики — обеспечивать достижение заданных целевых установок развития в определенный срок. На наш взгляд, эта модель должна органично сочетать средства горизонтальной поддержки с активной государственной структуроформирующей политикой и искусственным стимулированием развития отраслей высоких технологий и прогрессивных укладов. В данном случае возникает проблема нахождения средств активного вмешательства, которые бы могло использовать государство в рамках правил ВТО, членом которой является Украина. Следует отметить, что, согласно этим правилам, резерв дозволенных механизмов активного реструктурирования и модернизации практически отсутствует. “Активные” механизмы в большинстве случаев характеризуются адресной направленностью поддержки отдельных приоритетных отраслей и производств путем предоставления разнообразных налоговых льгот и непосредственного государственного инвестирования, тогда как ключевое требование ВТО — это отсутствие адресности и равенство для всех, а это априори отбрасывает принцип приоритетности.

Концептуально выход из этой ситуации мы усматриваем в том, что государство должно вернуть себе статус полноценного субъекта хозяйствования в экономике наряду с частным бизнесом, причем не притесняя его, а работая с ним в партнерстве на равных условиях. Следует отбросить навязанные извне догмы рыночного фундаментализма по поводу того, что только частный сектор способен создать эффективную экономику, что государство не может быть эффективным собственником, а потому все следует отдать на “откуп” частной инициативе и предпринимательству. Как подтвердила печальная украинская действительность, это не так: отечественный бизнес оказался в

большинстве случаев слабым, пассивным и неспособным повысить эффективность производства, осуществить его модернизацию, приблизить структуру выпуска к реальным потребностям населения. Хотя именно это ожидалось как результат приватизации.

Для развития приоритетных сфер государство временно должно взять на себя предпринимательскую функцию, создавая новые или модернизируя действующие производства в перспективных секторах. В мировой практике подобные подходы успешно применялись рядом стран, а модель такого государства получила определение как “государство развития” (“Developmental State”)¹³. Сегодня основаниями для государственного предпринимательства могут стать следующих четыре ключевых обстоятельства:

- во-первых, государство пока выступает единственным субъектом хозяйствования, способным взять на себя риски реструктурирования производства и создания новых секторов, поскольку негосударственные институты минимизации этих рисков практически отсутствуют, да еще и не скоро будут созданы и смогут полноценно функционировать;

- во-вторых, частный сектор в Украине в большинстве случаев слишком слаб по мировым меркам, а потому не способен объединить и аккумулировать в короткий промежуток времени значительные ресурсы (финансовые, материальные, кадровые, инновационные) для структурной модернизации и развития капиталоемких производств;

- в-третьих, государство должно взять на себя функцию создания мощного национального капитала на ключевых направлениях научно-технологического развития, сопоставимого с зарубежными ТНК, способного им противостоять и с ними конкурировать (в противном случае слабый и разрозненный национальный капитал будет имплантирован в их структуры, что, в свою очередь, повлечет за собой экономическую, а впоследствии и политическую зависимость от развитых стран);

- в-четвертых, государство должно сыграть роль своеобразного импульса или первоначального толчка для создания соответствующих производств при существующей структурной ограниченности производства и рынка в настоящее время и отсутствии у частного сектора мотивов для ее преодоления.

В организационном аспекте государство для достижения поставленных целей должно:

- создавать предприятия путем полного или частичного участия (наряду с частным бизнесом) в их уставном капитале, принимая на себя организационные расходы и инвестиционные риски; не покрывать убытки предприятий в случае их неэффективной деятельности (они должны вести хозяйственную деятельность на равных условиях с частными компаниями, могут, наряду с последними, иметь льготы по налогообложению и получению финансовых ресурсов на период выхода производства на полную мощность и на осуществление НИОКР);

- обеспечивать разработку стратегического плана развития промышленности в целом и отдельных стратегических предприятий; участвовать в разработке оперативных производственных планов; поддерживать маркетинговую и научно-исследовательскую деятельность компаний, привлекая потенциал отечественной академической, отраслевой и вузовской науки;

- готовить за государственный счет (в том числе в ведущих зарубежных вузах) управленческие, инженерно-технические и рабочие кадры; брать на себя функции постоянного повышения их квалификации и социального обеспечения;

¹³ Освещение зарубежного опыта формирования и деятельности “государств развития” см., например: F r i t z V. and R o s h a M e n o s a l A. (Re)building Developmental States: From Theory to Practice. Overseas Development Institute. “Working Paper” 274, September 2006, London, 41 p. (www.odi.org.uk/resources/docs/2328.pdf); С а б л и н К. С. Государство развития: опыт зарубежных стран и Россия. “Научные труды ДонНТУ”. Серия: экономическая. Выпуск 40-1, 2011, с. 32–40 (http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon).

– отвечать за эффективное управление на предприятии, причем с возможностью найма высококвалифицированного менеджмента из-за рубежа.

Наряду с осуществлением активной политики реструктурирования производства, государство должно сосредоточиться на “выращивании” дееспособного и конкурентоспособного отечественного бизнеса путем создания благоприятного инвестиционного и бизнес-климата, широкого введения средств горизонтальной поддержки субъектов, что в перспективе позволит отказаться от государственного предпринимательства.

Понятно, что создание в стране эффективной модели “государства развития” не может ограничиться лишь выполнением приведенных рекомендаций. Вопрос значительно глубже и заключается в том, насколько само государство в Украине заинтересовано и способно превратиться в “государство развития”. Ответ на него лежит в плоскости выявления особенностей институциональной системы страны и поведенческих ограничений, которые они накладывают на само государство и на других субъектов общественной и хозяйственной жизни при формировании их мотивации к деятельности и при выборе способов общественного сотрудничества.

Такой подход позволяет отказаться от рассмотрения проблемы эффективности промышленной политики в классическом ключе, в частности – от ее оценки сквозь призму “жесткости” или “мягкости” ее моделей, которые (о чем свидетельствует мировая практика) дают разный, иногда противоположный, результат в странах с разными институциональными системами. Согласно предлагаемому подходу, тенденции в производственной сфере, превалирование тех или иных приоритетов в правительственной политике и инструментов, которыми они достигаются, являются отражением и результатом общественно-политических процессов (в частности, в сфере институционально оформленной конструкции отношений между их субъектами – государством, бизнесом и обществом). Влияние каждого из этих субъектов на экономические процессы определяется его местом в иерархии, которую формирует институциональное устройство страны, с двумя другими субъектами. Кроме того, это место обуславливает степень удовлетворения потребностей и интересов как каждого субъекта, так и страны в целом. Поскольку именно государство является генератором и носителем промышленной политики, то формировать цели и средства развития отечественной промышленности, которые бы позволили удовлетворить интересы в первую очередь общества, следует с учетом особенностей государства как института и его места в названной иерархии ¹⁴. Это позволит скорректировать действующую политику, приспособив ее к потребностям украинского социума.

В силу изложенного особую актуальность приобретают разработка и реализация ресурсно-сбалансированной долгосрочной стратегии развития отечественной промышленности. В ней должны найти отражение, с одной стороны, роль государства в соответствующих преобразованиях в отрасли, а с другой – конкретное содержание и механизмы таких преобразований в соответствии с видением миссии страны в мировой экономике, европейском регионе и по отношению к собственным гражданам. Освещению данного вопроса автор надеется посвятить свои последующие статьи на страницах этого журнала.

Статья поступила в редакцию 12 июля 2012 г.

¹⁴ Особенности института государства в Украине раскрыты, в частности, в предыдущих работах автора (см.: К и н д з е р с к и й Ю. Деформация института собственности в Украине и проблемы формирования эффективного собственника в неэффективном государстве. “Вопросы экономики” № 7, 2010, с. 123–134; К и н д з е р с к и й Ю. Институт государства и проблемы обновления промышленной политики в Украине. “Экономика Украины” № 1, 2011, с. 48–58).