

© 2012 г.

Юрий Киндзерский

кандидат экономических наук

старший научный сотрудник Института экономики и прогнозирования

НАН Украины

(e-mail: vkpp@ukr.net)

ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ И НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье раскрываются недостатки действующей в Украине промышленной политики с точки зрения способности обеспечивать структурные изменения в экономике. Предлагаются некоторые направления устранения этих недостатков на основе активизации хозяйственной функции государства.

Ключевые слова: Украина, промышленное развитие, промышленная политика, «государство развития».

Процессы экономической, социальной и политической деградации в Украине на протяжении последних двадцати лет в немалой степени можно связать с проблемами отечественной промышленности, возникшими после выхода из единого народнохозяйственного комплекса бывшего СССР и последовавших за ним слабоподготовленных институциональных и хозяйственных реформ. До сих пор острым остается вопрос обоснования направлений развития и рыночной адаптации промышленности, определения приоритетов и целей ее функционирования, способов структурной и технологической модернизации, применения адекватных ситуации рычагов и инструментов государственного влияния на производственную динамику, нахождения новых форм взаимодействия между государством и хозяйствующими субъектами.

Ожидалось, что результатом начатых реформ будет приспособление промышленности к потребностям внутреннего рынка с соответствующим переструктурированием и технологическим обновлением производственного аппарата, что позволило бы кардинально повысить производительность труда и соответственно доходы населения, избежать его глубокого социального и имущественного расслоения. К сожалению, фактическое направление развития отрасли оказалось полностью противоположным ожидаемому. Промышленное производство приспособилось к потребностям рынка, но не внутреннего, а, в условиях полной открытости экономики и либерализации внешней торговли, – внешнего, причем, только в части по-

ставок на него сырья, а не высокотехнологических товаров и услуг. Как обращает внимание академик НАН Украины В. Вишневский, во-первых, процессы преобразований в промышленности по форме напоминали стихийный обвал, а не целенаправленное и постепенное приспособление к меняющимся условиям внешней среды¹, поэтому они породили острое общественное неприятие реформ и социальную неудовлетворенность.

Во-вторых, модернизация производственного аппарата на новой технологической основе не произошла. Рыночная адаптация осуществлялась не путем создания новых, в т.ч. высокотехнологических, производств, а путем массового исчезновения предприятий и целых отраслей, чья продукция оказалась невостребованной на рынке. «Выжившие» предприятия осуществляют свою деятельность на производственно-технологической базе, доставшейся от СССР. Случаи полного технологического переоснащения производства единичны и являются скорее исключением из общей тенденции «проедания» советского наследия².

В-третьих, результаты адаптации промышленности к новым условиям, исходя из критерия поддержки экономической безопасности страны, можно признать неудовлетворительными. Отрасль и соответственно вся экономика, переориентировавшись на внешние рынки и практически свернув производство для внутренних нужд, приобрела чрезвычайную уязвимость и зависимость от колебаний мировой конъюнктуры, утратила способность к устойчивому развитию за счет эндогенных факторов и направленность на решение внутренних проблем.

В структуре производства изменилось на противоположное соотношение между выпуском продукции первичной и глубокой переработки, низкотехнологичной и высокотехнологичной, сырьевой и инвестиционной, промежуточного и конечного потребления. Ярким примером является изменение соотношения между выпуском металлургии, с одной стороны, и машиностроения и легкой промышленности, с другой. Доля металлургии выросла более чем вдвое, с 9,9% в 1991 г. до 21,8% в 2011 г., тогда как доля машиностроения вдвое уменьшилась, с 26,3 до 12%, а доля легкой промышленности уменьшилась вообще на порядок – с 12,3 до 0,7%.

¹ Вишневский В. Промышленная политика: теоретический аспект / Экономика Украины. – 2012, №2. – С. 5.

² Отражением упомянутой тенденции «проедания» является непрерывно нарастающий и достигший критического уровня износ основных средств в экономике, который, по данным Госстата Украины, в течение 2001-2011 гг. увеличился почти вдвое, с 45 до 74%. Критической является ситуация на транспорте, где в 2011 г. он достиг 95%. В сельском хозяйстве, промышленности, строительстве его уровень составил, соответственно, 40,8, 63,8 и 50,1%. В самой промышленности наихудшая ситуация в машиностроении. На начало 2011 г. основные средства отрасли были изношены на 84,3%.

Произошло упрощение отраслевой структуры, производство получило экспортно-сырьевую специализацию.

После двух кризисных спадов, в 90-х и 2008–2009 гг., уровень промышленного производства в Украине в стоимостном измерении в 2011 г. составил всего 93,5% от показателя 1990 года. Но реальный масштаб падения, деградации и структурных перекосов в отрасли наглядно демонстрирует выпуск отдельных товаров в натуральных показателях. Менее всего сократилось производство в добывающей промышленности. Так, добыча неагломерированных железных руд и концентратов в 2010 г. составила 74,8% от уровня 1990 г. Далеки от показателей указанного года натуральные объемы производства пищевой и легкой промышленности, машиностроения. В пищевой промышленности производство сливочного масла сократилось более чем в пять раз (17,9%), сахара – вчетверо (26,6%), колбасных изделий – втрое (31,2%), мяса – в 2,5 раза (39,3%). Отрасль многократно нарастила только производство пива (224,6%) и безалкогольных напитков (408%), но вряд ли можно считать этот результат большим успехом, особенно относительно первого продукта. В легкой промышленности производство тканей и обуви не поднялось выше 8% от уровня 1990 г. В машиностроении производство отдельных товаров до 2010 г. сократилось в десятки и сотни раз, например, производство тракторов для сельского хозяйства в 25 раз (4,9%), телевизоров – в 50 раз (1,8%), станков – в 500 раз (0,2%).

Формирование таких контрастных разрывов явилось не столько результатом «структурной ломки» и приспособления к рыночному спросу, сколько следствием полного открытия внутреннего рынка для иностранного производителя. Из-за многолетнего опережающего роста импорта по сравнению с экспортом зарубежная продукция по многим позициям начала доминировать на внутреннем рынке, приводя к свертыванию отечественного производства в условиях острого дефицита инвестиционных ресурсов и отсутствия внимания со стороны государства к проблемам его модернизации.

Собственное промышленное производство в Украине с каждым годом все больше теряет свои позиции как в структуре внутренних товарных ресурсов, так и на внутреннем рынке¹, усиливая дефицит торгового баланса и создавая тем самым немалые проблемы в валютно-финансовой сфере. На протяжении 2001–2011 гг. доля импорта во внутренних товарных ресурсах выросла на треть, с 28 до 36%. Рост отмечался практически

¹ Внутренние товарные ресурсы определяются нами как суммарный объем собственного производства и импорта, внутренний рынок – собственное производство и импорт за вычетом экспорта.

по всем товарным группам. По отдельным группам импорт стал доминирующим, составив от 50 до 75% общего объема. Это касается ресурсов минеральных продуктов (52,5% в 2011 г.), продукции химической промышленности (50,2%), полимерных материалов (69,2%), продукции легкой промышленности, а именно текстиля (73,5%), механического и электрооборудования (71,4%).

Покрытие импорта экспортом год от года уменьшается как в целом, так и для подавляющего большинства товарных групп. Если в 2001 г. оно составляло 103% и торговое сальдо было положительным в размере 490 млн долл., или 1,3% ВВП Украины, то в 2011 г. импорт покрывался экспортом всего на 83%, а отрицательное торговое сальдо составило 14,2 млрд долл., или 8,6% ВВП. Среди товарных групп наиболее проблемными с этих позиций являются минеральные продукты. Их импорт в 2011 г. только на треть покрывался экспортом, а отрицательное сальдо было наибольшим среди всех групп, равняясь 19,8 млрд долл., или 12% ВВП. Отрицательное сальдо было значительным также по группам «Механическое оборудование» (6 млрд долл.), «Полимерные материалы» (3,6 млрд) и «Продукция химической промышленности» (2,6 млрд долл.). Превышение экспорта над импортом было только в двух товарных группах – «недрагоценные металлы и изделия из них» и «древесина и изделия из древесины». Покрытие для них составляло в 2011 г. соответственно 388 и 275%, а положительное сальдо – 16,4 и 0,68 млрд долл.

По большинству товарных групп отечественное производство имеет значительную экспортную ориентированность¹. Например, в 2011 г. экспортировалось 68% продукции химической промышленности, 72% продукции металлургии, 60% изготовленных транспортных средств. Учитывая наличие экспортной составляющей в производстве, присутствие импорта на внутреннем рынке еще более значительно, чем в товарных ресурсах. В 2011 г. товарам иностранного производства принадлежала половина (49,1%) внутреннего рынка, тогда как в 2001 г. 38,5%. На отдельных товарных рынках присутствие импорта было доминирующим, а на некоторых подавляющим. Так, на рынке минеральных продуктов импорт занимал в 2011 г. 64%, химической продукции – 76%, полимерных материалов – 81%, транспортных средств – 65%. Рынки машиностроительной инвестиционной продукции (механическое оборудование, машины и механизмы) и товаров легкой промышленности (текстиль и изделия из текстиля) полностью принадлежали иностранным производителям.

Потеря внутреннего рынка для украинских товаропроизводителей, несмотря на его значительную емкость, происходит прежде всего из-за

¹ Экспортная ориентированность оценивается как отношение экспорта к производству.

чрезвычайно низкой конкурентоспособности их продукции по сравнению с иностранной как в ценовом плане, так и по потребительским качествам. Производители при отсутствии финансово-инвестиционных возможностей модернизировать собственное производство вытесняются на внешние рынки с менее высокими требованиями потребителей, в частности, на африканские или ближневосточные. Это только консервирует отсталость, маскирует остроту проблемы технического переоснащения украинской промышленности.

Вряд ли кто-то усомнится в том, что превращение в относительно короткий срок еще не так давно мощной промышленности фактически в отрасль, не способную не только удовлетворять потребности населения, но и поддерживать национальную безопасность, является прямым следствием осуществляемой украинским правительством промышленной политики. О ее проблемах написано немало фундаментальных трудов ведущими отечественными учеными¹. В большинстве работ дается основательный ответ на вопрос, «какой должна быть политика», тем не менее, трудно найти работы, которые бы отвечали на вопрос «какая она есть и есть ли она вообще». Последний вопрос звучит не менее остро, чем первый, поскольку, не выяснив этого, проблематично, на наш взгляд, уверенно что-то предлагать на будущее. Поэтому выявление «узких мест» нынешней государственной политики в промышленности заслуживает отдельного рассмотрения.

Действующая в стране промышленная политика не вписывается в рамки известных в мире классических моделей «жесткой» (вертикальной, секторальной) или «мягкой» (горизонтальной) политики. В ней присутствуют отдельные элементы как одной, так и другой, причем элементы «жесткой» модели являются результатом трансформации советских административных методов управления к новым условиям, а элементы «мягкой» – неудачной попыткой внедрить сугубо рыночные регуляторы в далекую от рыночной отечественную институциональную среду. Используемый в украинской практике инструментарий как «жесткой», так и «мягкой» моделей довольно ограничен в сравнении с тем, что используется в мировой практике, поэтому его эффективность низка. Промышленную политику в Украине можно охарактеризовать как ситуативную, фрагментарную, бессистемную, нецеленаправленную, пролоббистскую, стратегически невыразительную, конформистскую.

¹ См., например: Амоша А., Вишневский В., Збарзская Л. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу / Экономика Украины. – 2009. – №11. – С. 4–14; №12– С.4–13; Якубовский М. Промышленная политика: проблемы и перспективы модернизации / Экономика Украины. – 2010. – №8. – С. 21–29.

На протяжении последних двух десятилетий украинское государство оказывало поддержку в формате «жесткой» политики отдельным, определенным в качестве приоритетных, отраслям промышленности. Среди них: горно-металлургический комплекс, угольная промышленность, автомобилестроение, судостроение, самолетостроение, ракетно-космическая промышленность. С принятием в 2010 г. Налогового кодекса к этим отраслям присоединилась 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 некоторые налоговые и кредитные 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 общепромышленными государственными программами (табл. 2).

Таблица 1

Некоторые виды государственной поддержки отдельных отраслей промышленности Украины в части налогообложения и кредитования

Вид льготы	Отрасль или вид деятельности, год предоставления льгот	Действие льготы на 01.01.2012 г.
Освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость и пошлины на импортированные материалы, оборудование, комплектующие, сырье, если аналогичные товары не вырабатываются на территории Украины	Самолетостроение (2001); Ракетостроение (2000); Производство биотоплива (2011); Производство электроэнергии из возобновляемых источников (2011); Полиграфическая деятельность (2011).	Действующая
	Судостроение (1999); Автомобилестроение (1997)	Упразднена*
Уплата налога на добавленную стоимость на импортированное оборудование и комплектующие, не производящиеся в Украине и ввозимые отечественными предприятиями для использования в хозяйственной деятельности, налоговым векселем на сумму указанного налога со сроком погашения на 720-й календарный день с момента выдачи векселя таможенному органу	Судостроение (2011)	Действующая

Вид льготы	Отрасль или вид деятельности, год предоставления льгот	Действие льготы на 01.01.2012 г.
Отсрочка по уплате налога на прибыль на сумму авансовых платежей, полученных от заказчиков продукции (судов, самолетов), которые включаются в валовую прибыль и подлежат уплате налога на прибыль лишь в момент сдачи продукции (судна, самолета) заказчику	Судостроение (1999); Самолетостроение (2001);	Упразднена*
Освобождение от уплаты налога на землю	Судостроение (1999); Самолетостроение (2001); Ракетостроение (2000).	Действующая
	Автомобилестроение (1997)	Упразднена*
Нулевая ставка налога на добавленную стоимость при продаже конечной продукции на внутреннем рынке	Судостроение (1999); Ракетостроение (2000).	Упразднена*
Освобождение от налога на прибыль предприятий на сумму реинвестированной прибыли	Автомобилестроение (1997)	Упразднена*
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 возобновляемых источников; Полиграфическая деятельность.	Действующая
Освобождение от акцизного сбора при изготовлении подакцизных товаров в количестве не меньше от минимально установленной законодательством	Автомобилестроение (1997)	Упразднена*
Удешевление за счет средств государственного бюджета стоимости кредитов производителям	Судостроение (2004) Самолетостроение (2001)	Действующая
Удешевление за счет средств государственного бюджета стоимости кредитов на закупку субъектами авиационной техники отечественного производства	Самолетостроение (2012)	Действующая

Примечание: * Льгота упразднена на момент присоединения Украины к ВТО.

Источник: Законы Украины в первой и текущих редакциях: «О стимулировании производства автомобилей в Украине» от 19 сентября 1997 года №535/ 97-ВР / Официальный вестник Украины – 1997 г., № 42. – С. 12; «О развитии самолетостроительной промыш-

ленности» от 12 июля 2001 года №2660-III / Официальный вестник Украины от 23.08.2001 – 2001 г., № 32. – С. 79; «О мероприятиях по государственной поддержке судостроительной промышленности в Украине» от 18 ноября 1999 года №1242-XIV / Официальный вестник Украины от 14.01.2000 – 1999 г., № 52. – С. 1; «О государственной поддержке космической деятельности» от 16 марта 2000 года №1559-III / Официальный вестник Украины от 28.04.2000 – 2000 г., № 15. – С. 18; Налоговый кодекс Украины (Раздел XX. Переходные положения) от 2 декабря 2010 года № 2755-VI / Голос Украины. – №229-230 (4979-4980) от 4 декабря 2010 года. – С.4-59.

Таблица 2

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

Отрасль, вид деятельности	Программа	Действие на 01.01.2012
Общепромышленные	Государственная программа развития промышленности на 2003–2011 гг. (Постановление Кабинета Министров Украины от 28 июля 2003 г. № 1174)	Завершена
	Государственная программа развития внутреннего производства (Постановление КМ 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 КМ Украины от 2 марта 1994 г. № 141)	Завершена
	Программа "Украинский уголь" (Постановление КМ Украины от 19 сентября 2001 г. № 1205)	Действует
Горно-металлургический комплекс	Комплексная программа развития цветной металлургии Украины на период до 2010 года (Постановление КМ Украины от 18 октября 1999 года № 1917)	Завершена
	Государственная программа развития и реформирования горно-металлургического комплекса на период до 2011 года (Постановление КМ Украины от 28 июля 2004 г. № 967)	Завершена
Машиностроение	Государственная программа развития производства сложной сельскохозяйственной техники на 2004–2006 гг. (Постановление КМ Украины от 13 июля 2004 года № 906)	Завершена
	Государственная программа развития машиностроения на 2006–2011 года (Постановление КМ Украины от 18 апреля 2006 г. № 516)	Завершена
	Государственная программа развития отечественного машиностроения для агропромышленного комплекса на 2007–2010 гг. (Постановление КМ Украины от 26 сентября 2007 г. № 1181)	Завершена

Отрасль, вид деятельности	Программа	Действие на 01.01.2012
Ракетно-космическая отрасль	Общегосударственная (Национальная) космическая программа Украины на 2003-2007 гг. (<i>Закон Украины от 24 октября 2002 года № 203-IV</i>)	Завершена
	Общегосударственная целевая научно-техническая космическая программа Украины на 2008-2012 гг. (<i>Закон Украины от 30 сентября 2008 года № 608-VI</i>)	Действует
	Государственная программа развития государственных предприятий "Производственное объединение Южный машиностроительный завод имени А.М. Макарова" и "Конструкторское бюро "Южное" имени Н.К. Янгеля" (<i>Постановление КМ Украины от 10 апреля 2009 г. № 491</i>)	Действует
Авиастроение	Программа развития авиационной промышленности Украины (<i>Указ Президента Украины от 3 июля 1992 года № 363/92</i>)	Завершена
	Государственная комплексная программа развития авиационной промышленности Украины на период до 2010 года (<i>Постановление КМ Украины от 12 декабря 2001 года № 1665-25</i>)	Завершена
	Общегосударственная программа создания военнотранспортного самолета Ан-70 и его закупки по государственному оборонному заказу (<i>Закон Украины от 5 февраля 2004 года № 1462-IV</i>)	Действует
	Стратегия развития отечественной авиационной промышленности на период до 2020 года (<i>Распоряжение КМ Украины от 27 декабря 2008 г. № 1656-р</i>)	Действует

Источник: составлено автором.

Упомянутые средства прямой поддержки не привели к улучшению состояния отраслей ни с точки зрения модернизации производственных мощностей, ни с точки зрения улучшения финансовых результатов их деятельности. Тем не менее, 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 модернизировать как старые, так и развить новые отрасли промышленности. Противоположный результат, полученный в Украине, следует связывать, на наш взгляд, с другими мотивами предоставления поддержки и другими характеристиками рынка, как внутреннего, так и внешнего. В странах Запада прямая поддержка предоставлялась в большей степени

исходя из целей долгосрочного развития, из перспективности тех или иных отраслей для формирования будущей структуры и масштабов спроса и производства, роста производительности труда и доходов населения. В Украине поддержка имела исключительно лоббистское происхождение, де-факто она ориентирована на сохранение нынешнего «статус-кво» ее получателей, не создавая у них достаточных мотивов для проведения реструктуризации и модернизации производства. Даже такие перспективные для мировой экономики отрасли, как самолето- и ракетостроение, получили поддержку не из-за сознательной политики государства по их развитию, а благодаря активному лоббированию своих интересов, исходя из мотивов самосохранения.

В западных странах отрасли, получившие поддержку, имели значительный потенциал рыночного спроса на свою продукцию как внутри страны, так и извне. В Украине этот потенциал для собственного производителя существенно ограничен полной открытостью экономики и доминированием на внутреннем рынке иностранных товаров. Поэтому в Украине предоставление поддержки должно было бы сопровождаться обеспечением соответствующего спроса на отечественную продукцию через расширение емкости традиционных рынков, поиск или формирование новых при одновременном ограничении возможностей удовлетворения этого спроса за счет импорта¹.

В названных странах прямая поддержка была системной с точки зрения использования стимулирующих средств. В частности, вместе с налоговым стимулированием одновременно осуществлялась масштабная инвестиционно-кредитная поддержка за счет предоставления дешевых государственных займов и проведения политики дешевых и доступных коммерческих кредитов, применялась гибкая таможенная политика, ограничивавшая потребительский импорт и стимулировавшая инвестиционный. В Украине подобная системность отсутствует. Поддержка односторонняя, применяются лишь отдельные налоговые средства. Они не изменяют кардинально ситуацию к лучшему, поскольку образуемый вследствие уменьшения налогового бремени резерв средств несоизмеримо меньше инвестиционных потребностей субъектов. Кредитная поддержка в виде доступных государственных и коммерческих займов отсутствует, возможности для таможенной защиты внутреннего рынка после присоединения Украины к ВТО и взятия на себя невыгодных обязательств сведены к нулю.

¹ В контексте такого вывода единственным примером более-менее благоприятного результата предоставления прямой поддержки может служить динамичное развитие украинского автомобилестроения, которое было достигнуто в немалой степени благодаря существованию емкого внутреннего рынка для продукции отрасли.

Практически все отраслевые программы развития декларативны как в части постановки целей, так и в части выбора средств их достижения. Программные цели не конкретизируются количественными показателями, в программных задачах лишь констатируется факт необходимости «содействия» и разработки определенных механизмов поддержки, тем не менее, ни содержание такого «содействия», ни сами механизмы не определяются. Связь между программными целями и задачами часто зыбкая или вообще не прослеживается, а перечень последних формируется не исходя из поставленной цели, а из возможности удовлетворения интересов субъектов, пролоббировавших принятие программы. Государственное финансирование программ не обеспечивается в предусмотренных объемах. Так, согласно выводам Счетной палаты Украины, финансирование программ осуществлялось государством по остаточному принципу, в отдельные годы оно вообще прекращалось, уровень финансовой обеспеченности программ был в разы меньше предусмотренных объемов¹.

Учитывая изложенное, у нас нет оснований утверждать, что промышленная политика в Украине неэффективна, потому что в ее основу положена «жесткая» модель. Можно говорить лишь о неудачной попытке имплементации этой модели в отечественную практику в виде недостаточно взвешенного и бессистемного применения ее отдельных инструментов.

Ряд исследователей, придерживающихся дирижистских взглядов, связывают проблемы отечественной промышленности с применением либеральной «мягкой» модели промышленной политики. Действительно, все институциональные и хозяйственные реформы в Украине в последние десятилетия, в том числе реформы политической команды, пришедшей к власти в 2010 году, осуществлялись под официальными лозунгами о необходимости выведения государства из экономики, минимизации его влияния на деятельность субъектов и т.п. Тем не менее, эти лозунги, с одной стороны, остались не реализованы, а с другой – они не имеют ничего общего с теми элементами политики, которые присущи для «мягкой» модели. Основными приоритетами последней в традиционном понимании является поддержка конкурентоспособности компаний, создание благо-

¹ См.: Прерванный полет отечественного авиапрома / Сообщение пресс-службы Счетной палаты Украины от 23.05.2011 г. о результатах выполнения Государственной комплексной программы развития авиационной промышленности Украины на период до 2010 года [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://www.ac-rada.gov.ua>>; Аграрное машиностроение – программное отставание / Сообщение пресс-службы Счетной палаты Украины от 03.05.2012 г. о результатах выполнения Государственной программы развития отечественного машиностроения для агропромышленного комплекса на 2007-2010 года [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://www.ac-rada.gov.ua>>.

приятных 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 инфраструктуры¹.

В Украине ни один из перечисленных приоритетов не нашел практического воплощения. Страна остается среди мировых аутсайдеров по конкурентоспособности и легкости ведения бизнеса и мировым лидером по уровню коррупции и тяжести налогообложения. В частности, в рейтинге глобальной конкурентоспособности Мирового экономического форума Украина заняла 82 место в 2011–2012 гг., уступив всем развитым странам и большинству стран СНГ². Среди двенадцати факторов конкурентоспособности самую высокую оценку получил размер рынка (38 место), он стал единственным конкурентным преимуществом страны. Наибольшую угрозу для отечественной конкурентоспособности представляет фактор государственных и частных институтов (131 позиция среди 142 стран). Он отражает все «узкие места» в отношениях между государством и бизнесом. Среди них: слабая защита прав собственности и инвестиций; ненадежность правоохранительных органов и отсутствие независимого правосудия, невозможность обжалования бизнесом регуляторных актов государства, приносящих ему ущерб; партикуляризм в отношениях между государством и бизнесом в виде чрезмерного фаворитизма и лоббизма в принятии государственных решений, непрозрачности политики госорганов; некачественное государственное управление, характеризующееся высоким уровнем коррупции, расточительства и нецелевого использования бюджетных средств, слиянием власти с организованной преступностью, следствием чего является низкий уровень доверия общества к власти и политикам.

Среди наиболее проблемных факторов для ведения бизнеса, по данным того же Мирового экономического форума, на первом месте в 2012 г. была коррупция. На нее указало 16% опрошенных руководителей предприятий. За ней следует налоговая политика (14,4%), доступ к финанси-

¹ Более подробно характеристики «мягкой» модели промышленной политики представлены в раб.: Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики // Вопросы экономики. – 2006, №7. – С. 4-24; №8. – С. 46-64.

² The Global Competitiveness Report 2011-2012 / World Economic Forum. – Geneva, Switzerland: 2011. – P. 356-357.

рованию (13,6%), неэффективность госаппарата (10,3%)¹. Проблематичность этих факторов с приходом к власти новой политической команды в последние годы только усилилась. Это следует, по крайней мере, из того, что в 2008 г. на них указало вдвое меньше респондентов.

По легкости ведения бизнеса в рейтинге Мирового банка в 2012 г. Украина заняла 152 ступень из 183 стран, опустившись от предыдущего года на 3 позиции². Правительственные реформы, задекларированные как прогрессивные и дерегуляционные, по факту только усложнили условия кредитования, защиты инвесторов, международной торговли, регистрации собственности. Незначительно облегчилось получение разрешений на строительство, сместившись из предпоследней 182 позиции в 2011 году на 2 пункта вверх.

Принятие в Украине нового Налогового кодекса не изменило условия налогообложения. Они остаются наихудшими в мире, занимая 181 место, и являясь самым неблагоприятным фактором для ведения бизнеса в стране. Украина – абсолютный мировой рекордсмен по количеству уплачиваемых налогов, сборов и обязательных платежей. По оценкам Мирового банка, отечественный бизнес в той или иной форме платит 135 разных налогов³. Вторую ступеньку занимает Румыния, в ней 113 налогов, третью – Ямайка – 72 налога. Вместе с тем, в ряде стран, которые принято считать успешными, количество уплачиваемых налогов на порядок меньше, например, в Швеции и Норвегии – 3, Сингапуре – 5, Франции – 7, Великобритании, Финляндии – 8, США – 11.

Проблемы отечественного налогообложения бизнеса заключаются не только в чрезмерном количестве налогов. Существует также значительное несоответствие в распределении между отраслями объемов уплаченных налогов и объемов произведенной ими продукции. Это проявляется в значительно заниженной (металлургия, химия) или завышенной (машиностроение) доле уплаченных отраслями прямых и косвенных налогов в сравнении с их долей в структуре реализованной продукции. Это несоответствие в значительной мере повлияло на формирование негативных тенденций в структуре украинского производства и обусловлено не столько предоставлением налоговых льгот, сколько широкими возможностями для уклонения от уплаты налогов, в т.ч. законными. Например, в

¹ The Global Competitiveness Report 2011-2012 / World Economic Forum. – Geneva, Switzerland: 2011. – P. 356.

² Doing Business. Measuring Business Regulations / The World Bank Group [Электронный ресурс]. – Доступен с сайта <<http://www.doingbusiness.org>>.

³ Украина вышла на первое место в мире по количеству налогов / Новости Интернет-издания «Комментарии» от 05.03.2012 [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://money.comments.ua/fair/2012/03/05/326225/ukraina-vishla-pervoe-mesto.html>>.

2010 г. доля металлургического производства в структуре произведенной продукции промышленности составляла 18,8%, вместе с тем в объемах уплаченного промышленностью налога на прибыль – только 8,9%, в объемах уплаченных в экономике косвенных налогов (НДС, акцизы) – 2,4%. Вместе с тем для машиностроения эти показатели составляли соответственно 10,9% против 16 и 8,9%¹.

Распространенным в Украине законным способом уклонения от налогов является регистрация бизнеса в офшорах. Почти весь большой бизнес, работающий в Украине, зарегистрирован на Кипре. Поэтому именно этот бизнес, согласно выводам ряда экспертов, выступает наибольшим 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 кипрской «DF Group», владельцем которой является другой, не менее известный, отечественный предприниматель. Особенностью украинской «офшоризации» является тот факт, что все владельцы офшорных компаний тесно связаны с властью или же занимают высокие государственные посты. Поэтому сама власть, с одной стороны, декларирует принцип справедливости и равномерности налогообложения для всех субъектов, с другой – прямо нарушает этот принцип, создавая «налоговые оазисы» для себя и «налоговый ад» для других. Таким образом, в части условий налогообложения промышленная политика в Украине не отвечает параметрам «мягкой» модели, поскольку де-факто не создает одинаковых возможностей всем производителям, причем не столько из-за существования налоговых льгот, сколько благодаря возможностям вывода подконтрольного власти бизнеса из сферы налогообложения вообще.

Государство в Украине практически не поддерживает научно-исследовательскую деятельность компаний. Уровень инновационной активности последних остается низким. В 2011 г. только 16% предприятий промышленности занимались инновационной деятельностью и 12,8% внедряли инновации, среднее количество которых в расчете на одно предприятие составляло четыре единицы². Создание новых продуктов и

¹ Рассчитано: для налога на прибыль – по данным Госстата Украины о финансовом результате от обычной деятельности до налогообложения и о 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 / Мінекономрозвитку України. – К., 2010. – С. 11.; Таблиця "витрати-випуск" України за 2010 рік в цінах споживачів. Стат. зб. / Держстат України. – К., 2012. – С. 31.

² Тут и ниже рассчитано по: Научная и инновационная деятельность в Украине в 1990-2011 годах; Операционные расходы из реализованной продукции по видам экономиче-

технологий далеко не самое важное направление деятельности отечественных субъектов хозяйствования в условиях хронического дефицита собственных средств и повышенных рисков их потерять при проведении НИОКР. По этим же причинам привлечь средства извне на исследования более проблематично, чем на обычные инвестиции. Затраты предприятий на инновационную деятельность на протяжении длительного времени находятся в пределах 1-1,5% от операционных затрат. Хотя государство и предусматривает соответствующим законодательством финансовую поддержку выполнения инновационных проектов, стимулирование банков к их кредитованию, установление льготного налогообложения субъектов инновационной деятельности¹, тем не менее, в практической плоскости оно этого не делает. Подтверждением может служить ничтожно малая, в пределах 1%, доля бюджетных средств в расходах предприятий на инновационную деятельность.

Таким образом, вывод о неправомерности увязывания неэффективности промышленной политики в Украине с применением на практике ее «жесткой» модели, в той же мере касается и «мягкого» варианта этой политики, особенно учитывая тот факт, что ни один из элементов последней в стране не был воплощен. Указанная неэффективность, по нашему мнению, является прямым следствием отсутствия системы государственного регулирования промышленности. Такая система должна: идентифицировать цели и задачи развитию отрасли; согласовывать и корректировать направления развития в соответствии с реальными и перспективными потребностями общества, задачами поддержки 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 не только в форме прямого перераспределения ресурсов, но и созданием соответствующей мотивации у субъектов относительно деятельности в тех или иных сферах; применять инструментарий воздействия или систему преференций субъектам, адекватных масштабу поставленных задач и желательной срочности их выполнения; предусматривать ответственность субъектов за неэффективное использование преференций и т.п.

ской деятельности в 2011 году / Госстат Украины [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://www.ukrstat.gov.ua>>.

¹ См.: Закон Украины «Об инновационной деятельности» (статьи 6 и 17) от 4 июля 2002 года № 40-IV / Ведомости Верховной Рады Украины от 06.09.2002 – 2002 г., № 36, статья 266.

В Украине принято немало законодательных актов, прямо или косвенно влияющих на развитие промышленности в целом или ее отдельных отраслей. Среди них: налоговый, бюджетный, таможенный и хозяйственный кодексы, законодательство по инвестиционной, инновационной и научно-технической деятельности, отдельные отраслевые законы и программы. Несмотря на то, что законодательная база для функционирования отрасли существует, нельзя говорить о наличии целостной системы правового обеспечения поддержки и развития отечественной промышленности. В свое время поднимался вопрос о принятии отдельного закона "О промышленности Украины", в соответствующей государственной программе¹ даже ставилась задача его разработки. Тем не менее, до сих пор этого закона нет, хотя потребность в нем не исчезла. Он должен стать законодательной почвой для формирования государственной промышленной политики, основ определения ее приоритетов и принципов согласования с другими видами экономической политики, основ стратегического планирования развития отрасли, основ и принципов государственного регулирования промышленности, системы государственного управления отраслью, выбора инструментария политики и преференций субъектам промышленной деятельности, создания маркетинговой системы изучения потребностей в соответствующей промышленной продукции, как со стороны населения, так и со стороны государства, в частности, относительно возможностей выполнения последним своих социальных и оборонных обязательств перед обществом.

Подобный законодательный акт должен заложить основы для эффективного взаимодействия промышленного сектора с другими секторами и сферами экономики. В частности, 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 вопросе уменьшения налоговой нагрузки и тягостности налогообложения для повышения инвестиционной мотивации субъектов производства, согласования налоговых преференций с задачами развития промышленности и поддержки воспроизводственных

¹ См.: Мероприятия по реализации Государственной программы развития промышленности на 2003-2011 годы (Приложение к Программе) / Государственная программа развития промышленности на 2003-2011 годы // Постановление Кабинета Министров Украины от 28 июля 2003 г. № 1174.

процессов в отрасли, установления ответственности субъектов за целевое использование преференций.

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

Со сферой образования – согласование структуры и уровня подготовки специалистов с настоящими и перспективными потребностями производства в рабочих и инженерных кадрах, обеспечение постоянного повышения квалификации и переобучения работников на протяжении их трудовой жизни в соответствии с технологическими изменениями в производстве под влиянием НТП.

С научно-технологической сферой – в проблеме 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 от устаревших и бесперспективных производств в производственно-технологические комплексы современного технологического уклада.

С внешнеэкономической сферой – согласование социальных и оборонных приоритетов развития общества и производства с внешнеэкономической политикой в части: повышения позиций страны в глобальной экономике и международной кооперации с постепенным отходом от сырьевой специализации; увеличения масштабов привлечения в страну передовых технологий и инвестиционного импорта; выделения тех экспортных секторов, которые нужно целенаправленно развивать для повышения международной конкурентоспособности, увеличения валютных доходов страны и их направления на обеспечение вышеуказанных при-

оритетов; регулирования процессов входа в страну иностранных транснациональных компаний с целью приспособления их интересов к интересам развития государства, нивелирования угрозы преобразования отечественных предприятий на периферийные производственные мощности для обслуживания международных альянсов, что отрицательно повлияет на целостность хозяйственной системы страны, уровень ее безопасности и устойчивости развития.

С корпоративным сектором – целенаправленное формирование при государственном участии субъектов – носителей (локомотивов) национальной конкурентоспособности в виде вертикально-интегрированных (в т.ч. транснациональных) компаний в приоритетных несырьевых секторах промышленности на основе производственно-технологических и торгово-сбытовых связей хозяйствующих субъектов; создание емких внутренних рынков для продукции таких компаний, в т.ч. путем искусственного стимулирования и расширения спроса и ограничения (квотирования) аналогичного импорта.

Таким образом, разработка и принятие подобного законодательного акта должны повысить системность промышленной политики, обеспечить ее направление в более конкретное русло в ходе реализации курса на эффективные структурные изменения. При этом следует учитывать, что модель промышленной политики должна выстраиваться с учетом стратегического видения места Украины в будущей мирохозяйственной иерархии, а механизмы политики должны обеспечивать достижение в определенный срок заданных целевых установок развития. Эта модель, на наш взгляд, должна органически объединять средства горизонтальной поддержки с активной государственной структуроформирующей политикой и искусственным стимулированием развития отраслей высоких технологий и прогрессивных укладов. В данном случае возникает проблема изыскания средств активного влияния, которые может использовать государство в рамках правил ВТО. Следует отметить, что согласно этим правилам резерв разрешенных механизмов активного переструктурирования и модернизации практически отсутствует. «Активные» механизмы большей частью имеют адресную направленность на отдельные приоритетные отрасли и производства и предусматривают предоставление разнообразных налоговых льгот и государственного инвестирования, тогда как ключевое требование ВТО – это отсутствие адресности и равенство для всех, что отбрасывает принцип приоритетности.

Концептуально выход из этой ситуации мы видим в том, что государство должно на некоторое время вернуть себе статус полноценного субъекта хозяйствования в экономике вместе с частным бизнесом, причем, не ужимая последний, а работая с ним в партнерстве, на равных.

Следует более взвешенно применять к отечественным условиям привнесенную извне идеологию рыночного фундаментализма, отвергающего прямое вмешательство государства в экономику и признающего только частную инициативу и предпринимательство как самые эффективные формы ведения хозяйства. В украинской действительности это не проявилось. Отечественный бизнес оказался в подавляющем большинстве слабым, пассивным, неспособным, а иногда и нежелающим повышать эффективность производства, осуществлять его модернизацию, что ожидалось как результат разгосударствления.

Для развития приоритетных сфер государство временно должно взять на себя предпринимательскую функцию, создавая новые или модернизируя действующие производства в перспективных секторах. Подобные подходы в мировой практике успешно применялись рядом стран, а модель такого государства получила определение как «государство развития» («Developmental State»)¹. Основаниями для государственного предпринимательства могут быть следующие ключевые обстоятельства:

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

- во-вторых, частный сектор в Украине в подавляющем большинстве слишком слаб по мировым стандартам, 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, соизмеримого с зарубежными корпорациями, способного им противостоять и с ним конкурировать. В ином случае слабый и разрозненный национальный капитал будет имплантирован в структуры транснациональных компаний, что приведет к экономической, а со временем и к политической зависимости от развитых стран;

¹ Зарубежный опыт формирования и деятельности «государств развития» см., например, в раб.: V. Fritz and A. Rocha Menocal. (Re)building Developmental States: From Theory to Practice / Overseas Development Institute. – Working Paper 274, September 2006. – London. – 41 p. [Электронный ресурс]. – Доступен с <www.odi.org.uk/resources/docs/2328.pdf>; Саблин К.С. Государство развития: опыт зарубежных стран и Россия / Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 40-1. – 2011. – С. 32–40. [Электронный ресурс]. – Доступен с <http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/>.

– в-четвертых, государство должно дать первоначальный импульс или толчок для создания соответствующих производств при существующей в данное время структурной ограниченности производства и рынка и отсутствии мотивов для их преодоления у частного сектора.

В организационной части государство должно:

– инициировать создание новых производств путем полного или частичного (вместе с частным бизнесом) участия в уставном капитале соответствующих предприятий, принимая на себя организационные расходы и инвестиционные риски; отказаться от практики покрытия убытков предприятий в случае их неэффективной работы; придерживаться принципа ведения своей хозяйственной деятельности на равных условиях с частными компаниями, предоставлять предприятиям (всех форм собственности) преференции (налоговые, кредитные) только на условиях целевого использования и возвратности в случае отступлении от этого условия, на период выхода производства на проектную мощность, а также на осуществление компаниями НИОКР;

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

– готовить на государственные средства, в т.ч. в ведущих зарубежных учебных заведениях, управленческие, инженерно-технические и рабочие кадры; брать на себя функции постоянного повышения их квалификации и социального обеспечения;

– отвечать за эффективное управление на предприятии, при этом использовать возможность найма иностранного высококвалифицированного менеджмента и управляющих компаний.

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

Очевидно, что создание в стране эффективной модели «государства развития» не может ограничиться только выполнением вышеприведенных рекомендаций. Вопрос значительно глубже и состоит 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 ограни-

чений, которые они накладывают на само государство и на других субъектов общественной и хозяйственной жизни при формировании их мотивации к деятельности и выборе способов общественного сотрудничества.

Такой подход позволяет отойти от рассмотрения проблемы эффективности промышленной политики в классическом ключе, в частности, от оценки сквозь призму «жесткости» или «мягкости» ее моделей, которые, как свидетельствует мировая практика, дают разный, иногда противоположный, результат в странах с разными институциональными системами. Согласно предлагаемому подходу, тенденции в производственной сфере и превалирование тех или иных приоритетов в правительственной политике и инструментов, которыми они достигаются, является отображением 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. Это место также предопределяет меру удовлетворения потребностей и интересов как самого субъекта, так и страны в целом. Поскольку именно государство является генератором и носителем промышленной политики, то формирование стратегии и механизмов развития отечественной промышленности, которые позволили бы удовлетворить интересы прежде всего общества, следует осуществлять с учетом особенностей государства как института и его места в названной иерархии¹. Это позволит скорректировать действующую политику, приспособить ее к нуждам всего населения страны, а не отдельных, «избранных» ее представителей.

¹ Особенности института государства в Украине раскрыты в предыдущих работах автора, см. в частности: Киндзерский Ю. Институциональная деструкция государства и проблемы промышленной политики в Украине / Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 43–56.