

© 2009 г.

**Юрий Киндзерский**

кандидат экономических наук

(Институт экономики и прогнозирования НАН Украины)

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ДЕСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА УКРАИНЕ**

Докризисный рост промышленного производства на Украине не избежал тех негативных процессов, которые в той или иной мере наблюдались в других постсоветских странах. Он не сопровождался положительными качественными изменениями в структурно-технологических характеристиках промышленности. Наоборот, углублялись структурные диспропорции, закреплялась сырьевая ориентация страны, критического уровня достиг износ основного капитала, нарастала экспансия высокотехнологического промышленного импорта на внутреннем рынке и потеря позиций украинских производителей, продолжалось упрощение и примитивизация производства с распространением «отверточных технологий». Кризис заострил имеющиеся проблемы, указывая на необходимость активизации усилий государства по созданию механизмов и ресурсных возможностей для кардинальных и необратимых прогрессивных изменений. Приходится констатировать, что на постсоветском пространстве, в частности и на Украине, еще не накоплен опыт решения этих проблем ни в теоретическом, ни тем более в практическом плане. Свидетельством такого вывода является тот факт, что на Украине до сих пор не было предпринято конструктивных шагов со стороны власти по преодолению как указанных, так и ряда других проблем развития страны.

Возникновение названных явлений не следует «списывать» лишь на неблагоприятные экономические факторы, а тем более на очередной кризис. Истоки следует искать в другой плоскости, а именно в отсутствии или неадекватности политики украинского государства по регулированию отечественного производства. Именно на государство (в любой стране), согласно выводам ведущих экспертов, следует возлагать ключевую роль по обеспечению многих необходимых условий для стабильного и прогрессивно-поступательного развития страны.

Такая позиция сформировалась в рамках институционализма вследствие того, что реальные экономические процессы далеко не всегда могут

быть логически объяснены неоклассической теорией<sup>1</sup>. Представители институционализма считают, что рыночная экономика без выполнения государством определенных специфических функций, в том числе не связанных с преодолением рыночных провалов, вообще существовать не может. Так, взаимодействие между субъектами в экономике всегда происходит по определенным формальным и неформальным правилам и нормам – институтам. Последние определяют среду хозяйственной деятельности, устанавливая соответствующие рамки и шаблоны поведения субъектов и их мотивацию к деятельности. Государство как институт выступает единственным субъектом, которому принадлежит исключительная прерогатива создавать формальные правила и требовать от других их выполнения. **Исходя из того, что эти правила являются составляющей рыночного механизма, противопоставлять рынок и государство вообще теряет смысл**<sup>2</sup>. В связи с этим возникает необходимость оценки эффективности деятельности конкретного государства как института в деле формирования этих правил, разработки промышленной политики, обеспечения желаемых тенденций развития промышленного комплекса.

Доказано, что между институтами, созданными государством, состоянием экономики и уровнем развития страны существует тесная неразрывная связь: чем лучше институты, тем более эффективна экономика и тем выше уровень развития страны<sup>3</sup>. Указанная зависимость подтверждается многочисленными эмпирическими исследованиями, которые опровергают тезис о решающей роли «физического капитала» в экономическом развитии<sup>4</sup>. В полной мере это касается Украины. Ей нужны прежде

---

<sup>1</sup> Согласно неоклассической теории роль государства заключается только в преодолении «провалов» рынка – случаях его неспособности эффективного размещения ресурсов. Рыночная экономика без государственного регулирования и с государственным регулированием, исходя из неоклассического подхода, отличаются между собой только разной эффективностью размещения ресурсов, а государство не привносит в рынок ничего принципиально нового. – См.: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Изд. второе, исправл. и дополн. В трех частях. Часть третья. Государство в современной России. – М., МОНФ, 2003. – С. 16.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Отчет о мировом развитии. 1997. Государство в меняющемся мире / Всемирный банк. Перевод с англ. – М., «Прайм–ТАСС», 1997. – С. 45.

<sup>4</sup> Например, А.Радыгин и Р.Энтов, со ссылкой на работы Э.Денисона, обращают внимание, что среди факторов роста вклад физического капитала в увеличение национального дохода США в период 1929–1982 гг. составлял не более 20%, в то время как решающую роль сыграл нераспределенный на факторы «остаток». Его Э.Денисон относил к прогрессу знаний как в науке и технике, так и в области управления и организации. Р.Бероу, изучая рост мировой экономики в целом, пришел к выводу, что этот остаток также является результатом прогресса общественно-политических и хозяйственных институтов

всего эффективные институты, в частности те, что прямо или косвенно влияют на деятельность субъектов промышленности, тогда будет настолько же эффективна ее экономика. Об эффективном управлении экономикой в контексте достижения целей модернизации и структурных преобразований в промышленности можно говорить лишь тогда, когда государство создает для этого эффективные институты, в частности те, которые предоставляют как самому государству, так и хозяйствующим субъектам промышленности соответствующие стимулы для деятельности, определяют их поведение с точки зрения следования определенным направлениям структурных трансформаций, имеют внутреннюю систему принуждения, поощрения и наказаний в зависимости от соответствия полученных результатов деятельности поставленным задачам<sup>1</sup>.

Целенаправленная политика государства, призванная обеспечить прогрессивные изменения структурных и технологических параметров производства, выступает обязательным условием и гарантией повышения эффективности экономики. Пока такой политики украинское государство не проводит. Подтверждением могут служить критически низкие позиции Украины по индикатору институтов в рейтинге глобальной конкурентоспособности, которые, к сожалению, на протяжении последних лет только ухудшались (табл. 1).

Вероятность и результативность проведения на Украине эффективной промышленной политики прямо зависит от того, насколько интересы власти совпадают с интересами развития общества и насколько действующая система организации власти и государственного управления позволяет удовлетворять или игнорировать эти интересы. Формирование власти на Украине на основе выборов стало всего лишь формальным признаком существования связи между властью и гражданами и зависимости первой от последних. **В действительности этот механизм оказался неспособным на деле обеспечить такую зависимость.** Как и в других постсоветских странах, украинское общество (в отличие от западных) не создало механизм нормативного закрепления удовлетворения своих интересов через выборность власти. Более того, следует признать, что постсоветской элитой создание этого механизма вообще не предполагалось, так как противоречило ее интересам, а сил, способных ограничить эти интересы, не нашлось. Разумеется, **нельзя отрицать, что на Украине формальные демократические институты играют большую роль в политической жизни страны, чем во многих других постсоветских стра-**

---

стран. – См.: Радыгин А., Энтов Р. В поисках институциональных характеристик экономического роста / Вопросы экономики. – 2008, № 8. – С. 5–6.

<sup>1</sup> Общее определение эффективных институтов представлено в работе: Доклад о мировом развитии 2002 года. Создание институциональных основ рыночной экономики. / Всемирный банк. Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2002. – С. 7.

нах, политическая жизнь более многосубъектна, налицо жесткая политическая борьба. Это, возможно, сыграет позитивную роль в долгосрочной перспективе, но пока мало способствует решению накопившихся и постоянно возрастающих проблем общества в силу специфики существующего спектра политических сил.

Таблица 1

**Рейтинг глобальной конкурентоспособности Украины  
по фактору институтов в 2007–2009 гг.**

Название фактора/индикатора	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010
Индекс глобальной конкурентоспособности Украины	73	72	82
в т.ч. за счет фактора			
Институты	115	115	120
<i>А. Государственные и общественные институты</i>			
Права собственности	118	123	127
Защита интеллектуальной собственности	108	114	108
Распределение государственных фондов	85	97	115
Общественное доверие к политикам	107	101	105
Независимость судебной власти	111	119	123
Фаворитизм в принятии правительственных решений	97	96	109
Расточительство правительственных расходов	111	98	114
Обременительность государственного регулирования	104	91	108
Эффективность правовой системы	112	116	–
в т.ч.:			
в решении хозяйственных споров между компаниями	–	–	130
в обжаловании регуляторных актов правительства	–	–	128
Прозрачность правительственной политики	119	114	107
Потери бизнеса от терроризма	66	67	46
Потери бизнеса от преступности и насилия	72	61	46
Организованная преступность	97	98	93
Надежность работы правоохранительных органов	105	106	108
<i>Б. Частные институты</i>			
Этическое поведение фирм	128	118	121
Уровень стандартов аудита и отчетности	118	113	117
Эффективность корпоративного управления	101	89	94
Защита интересов миноритарных акционеров	127	129	132
Для справки:			
<i>Количество стран, включенных в рейтинг</i>	131	134	133

*Источник:* The Ukraine Competitiveness Report 2008 / World Economic Forum. – Geneva, 2008; The Global Competitiveness Report 2008-2009 / World Economic Forum. – Geneva, 2008; The Global Competitiveness Report 2009-2010 / World Economic Forum. – Geneva, 2009.

Формально избранная народом украинская власть оказалась обществу неподотчетной и неподконтрольной. Вместе с тем была создана почва для использования государственной власти представителями бизнеса для увеличения масштабов и продолжительности своего доминирования в экономике (экономической власти) и «законной» борьбы с конкурентами. *Это стало логическим продолжением трансформации советской системы* после провозглашения ею самой же курса на формирование рыночной экономики и обусловило фактически безвозмездное присвоение партийно-хозяйственной номенклатурой всего государственного имущества с преобразованием последней в новоиспеченных бизнесменов. При этом были сохранены отработанные и освоены новые способы удовлетворения частных и бизнес-интересов номенклатуры с помощью государственной власти. Развитие и укрепление института собственности в обществе как основы эффективной экономики было заморожено. По уровню защиты прав собственности Украина находится на последних позициях в мире, а постоянное снижение рейтинга этого индикатора (118 место в 2007 г. и 127 в 2009 г.) лишь свидетельствует об усилении сращивания экономической и политической власти.

Государственный бюрократический аппарат получил значительные по сравнению с советским периодом возможности для собственного обогащения и удовлетворения собственных интересов благодаря усилению своей перераспределительной активности<sup>1</sup> и взиманию бюрократической и переходной ренты, ставшей весьма распространенной формой перераспределения. Почвой для *бюрократической ренты* служит поверхностность и размытость украинского законодательства или вообще его отсутствие в той или иной сфере, а также низкий уровень спецификации прав собственности. Это позволяет госаппарату принимать зачастую неоправданные хозяйственные решения, распределять дефицитные государственные ресурсы, отчуждать имущество хозяйствующих субъектов или государства, не руководствуясь жесткими и прозрачными формальными процедурами, а по собственному усмотрению и в пользу подконтрольного бизнеса, лоббистских бизнес-групп или после получения взятки за нужное решение. Подобная ситуация на Украине довольно устойчива и может быть охарактеризована как разновидность *трансформационной ловушки*, поскольку, с одной стороны, подобное законодательство принимается сознательно, а с другой – даже при наличии политической воли раз-

---

<sup>1</sup> Под перераспределительной активностью понимают деятельность, направленную на изменение пропорций присвоения создаваемого продукта без повышения его качества или увеличения объема. – См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – М., ЗАО "Изд-во "Экономика", 2007. – С. 58.

работка более качественного и формализованного законодательства требует дополнительных финансовых и кадровых ресурсов, что в условиях низкопродуктивной и низкодоходной экономики маловероятно.

Мощным источником *переходной ренты* служит инициирование псевдореформ или имитация реформаторской деятельности. Такая деятельность является формальным поводом для выделения министерствам и ведомствам дополнительных государственных ресурсов, которые через многочисленные государственные программы распределяются в пользу подконтрольного бизнеса. **Имитация реформ создает бюрократии новые функции и устанавливает для субъектов хозяйствования новые административные барьеры, для преодоления которых требуется дополнительная плата аппарату.** Кроме того, органы власти, имитируя реформаторские настроения, получают «иммунитет» от возможной ликвидации как лишнего «неприбыльного» управленческого звена. Подтверждением псевдореформаторской деятельности украинских органов государственного управления является отсутствие положительного практического результата от реализации многочисленных государственных программ, на что указывают выводы как экспертов<sup>1</sup>, так и контрольно-ревизионных органов<sup>2</sup>.

Указанные особенности функционирования государственной власти и управления непосредственно определяют эффективность и приоритеты промышленной политики, динамику и структуру производства на Украине. Формально цели, направления и задачи развития промышленности и промышленной политики принимают на законодательном уровне в стратегических программных документах страны. Но, к сожалению, разработка ведется без углубленного анализа, часто путем механического обобщения предложений разных субъектов хозяйствования (отраслевых лоббистов) и законодателей, по принципу «снизу-вверх» – начиная от отдельных предприятий и отраслевых ассоциаций (которые имеют своих представителей во власти), региональных и местных властей, органов центральной исполнительной власти, заканчивая правительством и президентом Украины, которые делают соответствующее законодательное представление.

---

<sup>1</sup> См. раб.: Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / За ред. академіка НАН України В.М. Гейця; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К., Наукова думка, 2008. – 384 с.

<sup>2</sup> Согласно выводам Счетной палаты Украины, не была выполнена в соответствии с поставленными целями и заданиями ни одна из более чем пятисот государственных программ, инициированных украинскими министерствами и ведомствами в течение всего периода реформ. – См.: Симоненко В. Сегодня власть – самый прибыльный бизнес / Столичные новости. – № 12. – 31.03-6.04.2009.

*Все эти субъекты по-разному видят существующие проблемы и перспективы отрасли.* Соответственно, спектр приоритетов, направлений и задач развития промышленности неструктурирован, довольно разншерстный по своему внутриотраслевому охвату, механизмам реализации и значимости конечного результата для страны. На Украине отсутствует базовый нормативный акт, который упорядочивал бы весь процесс формирования промышленной политики, определял основы взаимодействия и координации отдельных органов власти между собой и между субъектами в ее проведении, процедуру контроля, подотчетности и ответственности ее субъектов, устанавливал бы критерии эффективности политики и соответствие ее задач целям развития экономики и общества.

В структуре исполнительной власти нет единого органа, ответственного за развитие промышленности, разработку и проведение промышленной политики, ее результаты. Управление отраслью расплывлено между отдельными ведомствами, созданными по отраслевому или функциональному признаку, что является источником коллективной безответственности за состояние промышленности в целом<sup>1</sup>. Полномочия и задачи соответствующих органов частично дублируются. Их деятельность часто не содействует, а, наоборот, вредит промышленному производству, что, как отмечалось, связано с установлением лишних административных барьеров или из-за того, что они руководствуются разными критериями и задачами в своем отношении к промышленности как к объекту управления<sup>2</sup>. Отдельные органы исполнительной власти существенно различаются между собой по уровню воздействия на отрасль, законодательно-нормативному обеспечению сферы своей ответственности, праву оконча-

---

<sup>1</sup> К министерствам и ведомствам Украины, в ведении которых находятся отдельные отрасли промышленности, принадлежат: Министерство промышленной политики, Министерство угольной промышленности, Министерство топлива и энергетики, Министерство аграрной политики (пищевая промышленность), Министерство здравоохранения (фармацевтическая промышленность), Национальное космическое агентство Украины. К основным ведомствам, которые оказывают регуляторное воздействие на всю промышленность по отдельным функциональным признакам, принадлежат: Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной политики, Антимонопольный комитет Украины, Фонд государственного имущества, Государственный комитет Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства, Государственный комитет Украины по вопросам технического регулирования и потребительской политики.

<sup>2</sup> Например, Министерство финансов Украины рассматривает промышленность только в качестве ресурсной базы для формирования бюджета, поэтому оно практически всегда выступает против любых налоговых стимулов производству из-за последующего сокращения объемов налоговых поступлений. При этом именно за этим министерством закреплено право «решающего голоса» при принятии правительственного решения о предоставлении или упразднении льгот.

тельного принятия управленческих решений без согласования с другими ведомствами, количеству регулируемых ими видов деятельности и ведомственных предприятий (как государственных, так и частных), степени ответственности, подотчетности и подконтрольности.

Серьезные пробелы в организации государственного управления промышленностью, рентоориентированная псевдореформаторская деятельность власти и значительная зависимость управленческих решений от лоббистского воздействия создали разрыв между задекларированными в программных документах целями и фактическими тенденциями развития украинской промышленности и ее структурными характеристиками. В частности, цель развития, которая была поставлена соответствующей Государственной программой на 2003–2011 гг.<sup>1</sup> и заключалась «в создании современного, интегрированного в мировое производство промышленного комплекса, способного ... решать основные задачи социально-экономического развития, и утверждению Украины как высокотехнологического государства», вообще не достигнута. Вместо структурного усовершенствования и технологической модернизации промышленность фактически получила нарастающую структурную деградацию и технологический упадок. Упомянутая программа оказалась декларативной не только по своим целям, но и по подавляющему большинству поставленных задач, поскольку последние не были подкреплены конкретными практическими мероприятиями и механизмами их реализации. Утвержденные программой мероприятия носили фрагментарный характер и по своему составу, содержательному наполнению и низкой степени влияния на отрасль не согласовывались с поставленными задачами.

К сожалению, разрыв между целями и задачами, с одной стороны, и конкретными мероприятиями, с другой, является серьезной проблемой для большинства программ, которые реализовывались в промышленности Украины до последнего времени. Это связано с тем, что преобладающая часть программных задач, как правило, была обезличена и не имела конкретных субъектов, как ответственных за реализацию в лице органов власти, так и заинтересованных в реализации в лице субъектов хозяйствования.

Охват программами отраслей промышленности неравномерен. Наибольшие выгоды от них получали те субъекты производства, которые могли пролоббировать свои интересы. Масштабы и структура отраслевого лоббизма полностью зависимы от текущей доходности и финансового потенциала субъектов, поскольку принятие лоббистского законодательства требует немалых затрат с их стороны. На Украине, как обращают вни-

---

<sup>1</sup> Государственная программа развития промышленности Украины на 2003–2011 годы/ Утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины № 1174 от 28 июля 2003 г.



мание эксперты, сложился *теневой коррупционный рынок административно-хозяйственных решений*<sup>1</sup>, поэтому необходимые для ведения бизнеса правовые нормы получали лишь те, кто мог уплатить за них большую цену.

Наиболее крупными промышленными лоббистами в стране являются отрасли, которые в данное время наиболее прибыльны (в частности ГМК) или их продукция стратегически важна для функционирования ряда сопряженных отраслей или же они имеют высокий потенциал возникновения масштабных социальных конфликтов на уровне региона или всей страны (в частности, это угольная промышленность). Именно эти отрасли (даже при поверхностном обзоре украинского законодательства) имеют в своем активе наибольшее количество нормативных актов, регулирующих их деятельность. Последними, в частности, предусматривалась реализация соответствующих отраслевых программ, предоставление многочисленных льгот и дотаций, проведение экономических экспериментов, списание задолженности, в том числе перед госбюджетом, признание престижности профессий их работников с дальнейшим предоставлением социальных льгот и т.п. Доминирование «сырьевых» лоббистов возникло вследствие низкого технологического уровня подавляющего большинства перерабатывающих отраслей. Это, с одной стороны, предопределяет конкурентоспособность украинской промышленности лишь по ресурсному фактору и формирование ее доходов преимущественно за счет сырьевой продукции и продукции первичной переработки, а с другой стороны, сохраняет условия для продолжения деструктивных процессов ее развития в перспективе.

Рентоориентированность власти, ее зависимость от отраслевого лоббизма, чья деятельность подчинена текущей конъюнктуре, предопределяет отсутствие стратегических подходов к развитию украинской промышленности с подменой формально задекларированных стратегических целей всей отрасли на фактически поддерживаемые конъюнктурные цели отдельных лоббистских бизнес-групп. **Именно этот факт является основной причиной технологической и структурной деградации украинского производства, и без его устранения нет оснований для улучшения состояния отрасли в будущем.**

Невозможность реализации в промышленности долгосрочных стратегий развития и положительных структурных изменений следует связывать также с политическими циклами и политической конъюнктурой, временной лаг существования которых в разы уступает периоду, необхо-

---

<sup>1</sup> Мораль і бізнес (Стенограма засідання Круглого столу) / Економіка і прогнозування, 2009, №2 – С. 148.

димому для достижения стратегических задач. **Непримиримость политических оппонентов, которые ведут борьбу за получение власти в следующем политическом цикле и поддерживаются конкурирующими бизнес-группами, кардинальные расхождения политиков во взглядах на существование страны и ее экономическую модель, предопределяют существование постоянной неопределенности перспектив украинской промышленности.** Отсутствие преемственности власти относительно принципов и направлений развития страны<sup>1</sup>, нежелание оппонентов находить компромиссы в своих позициях ради достижения блага всего общества, приводит к тому, что приход новой властной команды (начало нового политического цикла) сопровождается прямой отменой или приостановлением выполнения значительного количества решений, принятых их предшественниками, в том числе и тех, что определяли формирование текущей и перспективной ситуации в промышленности.

Высокая угроза потерять власть в следующем политическом цикле определяет такой тип поведения высшего эшелона украинской власти в своей деятельности, который в экономической теории классифицируется как стратегия «быстрой наживы», когда власть стремится получить во время периода своей каденции наибольшие для себя выгоды и объемы ренты<sup>2</sup>. Одновременно ею проводится политика социального популизма, которая, с одной стороны, преследует цель расширить круг своих приверженцев на следующих выборах, а с другой – является следствием давления политических оппонентов власти, которые выдают ее социальные достижения как результат своей борьбы за благосостояние граждан и также используют этот аргумент в борьбе за власть. К сожалению, в украинских реалиях чрезмерная зависимость власти от политических циклов и социального популизма пагубно отражаются на состоянии промышленности и ее структуре. С одной стороны, ограниченные государственные ресурсы направляются не на стимулирование, модернизацию и прогрессивное реструктурирование производства, как основы для будущего роста доходов, а на продуцирование потребительских настроений, что усиливает незаинтересованность рабочих в повышении производительности труда и патернализм в отношениях между властью и населением. С другой стороны, неподкрепленное ростом производства повышение доходов, в том числе за счет эмиссионных источников или заимстования

<sup>1</sup> Речь идет о нормах, которые позволяют стране придерживаться выбранных направлений развития независимо от смены политических элит.

<sup>2</sup> Модели политических циклов, их связь с экономической политикой, типы поведения политиков, более детально освещены в раб.: Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). – Изд. второе, исправл. и дополн. В трех частях. Часть третья. Государство в современной России. – М., МОНФ, 2003 С. 173–187.

ний, приводит лишь к «раскручиванию» инфляции с последующей стагнацией и сокращением производства в краткосрочном периоде и к росту долгового бремени страны с ограничением ресурсов для производственной деятельности в средне- и долгосрочной перспективе.

Таким образом, **деструктивные явления в украинской промышленности следует связывать, прежде всего, с деградацией и неэффективностью самого государства как института.** Последнее не может быть экзогенным по отношению к экономике, поскольку создаваемые им формальные правила определяют поведение и мотивацию субъектов хозяйствования, вследствие чего формируются структурные, технологические и организационно-управленческие характеристики производства.

Специфические особенности украинского государства в области формирования его политики в промышленности делают неопределенными и проблематичными перспективы ее развития, консервируют ее структурную и технологическую отсталость. Это следует связывать, прежде всего, с механизмами формирования власти на Украине, качеством государственной бюрократии и организацией процесса управления промышленностью (оторванность от граждан и неподотчетность перед обществом; инициирование псевдореформ; перераспределительная активность и рентоориентированное поведение; зависимость управленческих решений от лоббистского влияния и политических циклов; отсутствие стратегических целей и подходов в управлении экономикой с подменой их конъюнктурными собственными целями или целями лоббистских групп; распыление управления промышленностью между рядом министерств и ведомств при частичном дублировании их функций, коллективная безответственность последних; отсутствие единого политико-формирующего и координирующего развитие промышленности органа, отсутствие органа, контролирующего достижение нормативно-определенных целей развития и степень выполнения поставленных задач и т.п.).

Жизненно важной для общества задачей является определение направлений реформирования украинской власти и в частности механизмов управления промышленностью. К сожалению, основная сложность такой реформы состоит в том, как обращают внимание многие исследователи, что **власть априори неспособна самостоятельно себя изменить без существования влиятельных последовательно реформаторских политических сил, ставящих во главу угла своей деятельности интересы общественного прогресса.** Приход к власти или хотя бы мощное влияние таких сил на власть должны сформировать политическую волю власти к реформам и желание что-либо изменять вообще в интересах общества. Следует отметить, что украинское общество получит возмож-

ность использовать – по мере созревания соответствующих политических сил – потенциал приобретенных политических прав и свобод.

Допуская вероятность появления у власти политической воли к реформам (а не их имитации), осуществляемых по принципу «государство для рынка, а рынок для людей», а не «люди для рынка, а рынок для государства», можно сформулировать ряд рекомендаций для разработки соответствующей стратегии преобразований. Эти рекомендации должны обеспечить как общие институциональные изменения, которые будут минимизировать использование государственной власти лишь в частных интересах, а также специфические изменения в организации и управлении промышленностью. При установлении этапности и последовательности этих изменений необходимо учитывать следующее. Общие и специфические изменения должны идти параллельно, а не следовать друг за другом (сначала общие, потом специфические)<sup>1</sup>, как рекомендуют большинство международных организаций<sup>2</sup>. Это связано с тем, что общие институциональные изменения могут «подталкиваться» изменениями в производстве и его качественным ростом.

Украинскими и российскими учеными<sup>3</sup>, как и учеными других постсоветских стран, активно разрабатываются рекомендации по таким общим изменениям. Отметим, что их содержание сводится к внедрению механизмов минимизации возможностей госаппарата для создания преференций избранным и лишения чиновников права принимать произвольные и своекорыстные хозяйственные решения, судебной защиты граждан от произвола власти, общественного контроля за властью со стороны СМИ и институтов гражданского общества с обнародованием полной информации о принятых решениях и расходовании государственных средств.

Остановимся подробнее на тех направлениях, по которым должна осуществляться модернизация системы управления промышленностью:

– внедрение принципов проектного управления в разработку и проведение промышленной политики, которая будет осуществляться из единого управленческого центра; установление ответственности органов власти за ее результаты и их соответствие поставленным целям и задачам;

---

<sup>1</sup> Полтерович В. Стратегии модернизации, институты и коалиции / Вопросы экономики, 2008, №4. – С. 18, 21.

<sup>2</sup> См., например, рекомендации относительно последовательности изменений, изложенные в раб.: Отчет о мировом развитии. 1997. Государство в меняющемся мире.

<sup>3</sup> См., например, раб.: Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований. – Х.: Форт, 2008. – 928 с.; Дементьев В.В. Экономика как система власти. – Донецк, Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.; Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – М., ЗАО "Изд-во "Экономика", 2007. – 447 с.

последние следует формулировать исходя из конкретных количественных индикаторов (экономических, структурных, технологических, социальных, экологических и т.п.), а не туманных декларативных выражений;

– взаимная согласованность параметров промышленной политики с другими видами государственной экономической политики с целью избежания нейтрализующего эффекта от их параллельного проведения; формирование «иерархии» политик в зависимости от поставленной стратегической цели развития страны;

– устранение дублирования функций органов управления по их регуляторному воздействию на промышленность и внедрение независимой периодической оценки эффективности деятельности последних по показателям и критериям, которые используются в развитых странах<sup>1</sup>;

– нормирование процесса разработки и проведения промышленной политики для формализации и прозрачности действий разработчиков и исполнителей, минимизации влияния субъективного фактора на принятие управленческих решений. Целесообразным видится принятие базового нормативного методического документа, который бы формализовал разработку и проведение промышленной политики на Украине, в частности, относительно определения ее целей, приоритетов, принципов, задач, механизмов и критериев реализации, организации выполнения органами власти, ответственности и подотчетности ее субъектов и т.п. В соответствии с базовым документом следует принимать общую стратегию развития промышленности, согласно которой должны разрабатываться другие взаимодополняющие нормативные акты, обеспечивающие выполнение всех без исключения определенных стратегией задач. Все нормативные акты должны быть подвергнуты независимой экспертизе для выявления норм, создающих почву для коррупции или являющихся результатом лоббистского влияния<sup>2</sup>;

– развитие промышленности согласно избранной стратегии должно быть защищено от политических циклов, политической конъюнктуры и изменения властных команд. Поэтому следует ввести законодательные ограничения на обстоятельства, возможности, частоту и глубину пересмотра утвержденной стратегии.

---

<sup>1</sup> Более детально о показателях и критериях эффективности государственного управления см., например раб.: Барцин И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) / Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы – 2008, №№1, 2–3 [Электронный ресурс]. – Доступен с <<http://pvlast.ru>>.

<sup>2</sup> Методические основания для такой экспертизы предложены в раб.: Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов и др. - М.: Статус, 2004. 64 с.

Несмотря на приведенные рекомендации, мы склоняемся к точке зрения, что любые конструктивные изменения в области сознательной «самонастройки» нынешней государственной власти и государственного управления на Украине пока маловероятны. Если украинское общество не найдет в себе силы обязать власть к кардинальной переориентации на действительные реформы в интересах общества, можно прогнозировать, что развитие промышленности Украины и в дальнейшем будет протекать инерционным путем, без четкого следования определенной стратегической цели, с постоянным приспособлением к текущей конъюнктуре и продолжением безоглядной эксплуатации изношенных и устаревших производственных мощностей. В конце концов, это обусловит физическое разрушение последних, невостребованность продукции украинского производства собственным и мировым рынком, истощение экономики, что станет толчком к серьезным политическим изменениям в стране, которые создадут условия для экономического оздоровления. Можно полагать, что изложенный нами анализ и выводы будут интересны для научной общественности других постсоциалистических стран.

---