

Структурна політика в умовах загострення міжнародної конкуренції

АНОТАЦІЯ. У статті досліджено сутність та особливості структурної політики, проведено класифікацію її моделей і визначено можливості їх застосування за умов зростаючої міжнародної конкуренції. Розкрито основні складові структури економіки та напрями державної політики щодо їх модернізації. Запропоновано заходи із вдосконалення інструментів державного регулювання, проаналізовано чинники впливу на поліпшення структури економіки України та систематизовані пріоритетні цілі, що вимагають нагальної реалізації за умов загострення конкурентної боротьби на світових ринках. Досліджено питання важливості проведення комплексу державних функціональних і селективних заходів у вигляді матричної політики з метою захисту національних інтересів країни в контексті глобальних викликів.

КЛЮЧОВІ СЛОВА. Структурна політика, структура економіки, неоіндустріалізація, структурні зміни, матрична політика, економічний протекціонізм, міжнародна конкуренція.

Вступ

Інтерес до теорії структурної політики в науковому середовищі значно посилюється в останню третину 20 століття, після швидкого економічного розвитку Японії, Південної Кореї, Сінгапура і Тайваню, в яких проводилось активне державне регулювання, спрямоване на підтримку рішучого оновлення галузей і секторів національного господарства на базі 5–6 технологічних укладів. На думку більшості науковців здійснення прогресивних структурних зрушень являється головним чинником подолання кризових явищ та умовою сталого економічного розвитку. У зв'язку із цим особливого значення набувають державні заходи щодо формування ефективної структури національного господарства, яка відповідає вимогам

¹ **Бодров Володимир Григорович** — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України (2004 р.), дійсний член Академії економічних наук (з 2005 р.), Української академії наук з державного управління (з 2006 р.), Російської академії філософії господарства (2010 р.) Автор понад 175 наукових і навчально-методичних праць, у т.ч. 10 монографій. Сфера наукових інтересів: державне регулювання економіки, аналіз економічної політики, теорії порівняльного аналізу і трансформації економічних систем, державні фінанси, новітня історія світової економічної думки, філософія економіки. Електронна адреса: vgbodrov@gmail.com

Шепетько Роман Іванович — аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України. Магістр з державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Основні напрями наукових досліджень: стратегії економічного розвитку, структурна політика, інвестиції та фондові ринки. RomanShepetko@gmail.com

сучасної глобалізації світогосподарського устрою. Важливу роль у вирішенні цього питання відіграє правильність визначення рівня селективності структурної політики, а також вибір оптимальної структури та пріоритетних сфер діяльності для забезпечення довгострокового економічного розвитку.

Стратегічної ваги інструменти структурної політики набувають в умовах посилення міжнародної конкуренції, коли розбіжність у економічних інтересах, змушує уряди більшості країн відстоювати ідеали економічного патріотизму та вдаватись до відкритого або прихованого протекціонізму. У глобальній конкуренції за ринки збуту все більше використовуються такі нецінові чинники, як якість продукції, відповідність певним стандартам і санітарним вимогам, законодавчі обмеження та інші. Прикладом такого протекціонізму являється запровадження Сполученими Штатами на законодавчому рівні права, що дозволяє відмовляти деяким іноземцям (виходячи з міркувань національної безпеки) у придбанні частки в американських компаніях. Іншим прикладом є посилення державного регулювання фінансового ринку Австралії. Після придбання китайською державною інвестиційною компанією по 1% активів у кожному із трьох австралійських банків міністр фінансів цієї країни Уейн Свон заявив, що «якщо іноземна інвестиція не відповідає національним інтересам Австралії, то її або заблокують, або накладуть на неї додаткові вимоги»². До нецінового протекціонізму часто вдається і Європейський Союз. Яскравим прикладом цього являється набрання чинності 1-го червня 2008 року Регламентом №1907/2006 щодо реєстрації, оцінки, дозволу і обмеження хімічних речовин (REACH), згідно якого Європейське Хімічне Агентство складає списки речовин, імпорту яких дозволений у ЄС³.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням обґрунтування та особливостей реалізації структурної політики приділяли велику увагу лауреати Нобелівської премії С. Кузнець, Л. Канторович, В. Леонтьєв, серед вітчизняних науковців цими проблемами переймалися: Ю. М. Бажал, Ю. В. Кіндзерський⁴, В. Г. Бодров⁵, В. П. Вишневіський⁶, А. І. Амоша⁷ та інші.

² Пономарев И. Финансовый кошмар / Игорь Пономарев [Електронний ресурс] // Национальный банковский журнал / Аналитика и комментарии: [Електронний ресурс]. – 31.03.2008. – Режим доступу: <http://www.nbj.ru/publs/banki-i-mir/2008/03/31/archive-publ-14058/index.html>.

³ Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eur-lex.europa.eu> – Заголовок з екрану. – Мова англ., рос.

⁴ Кіндзерський Ю. В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: монографія / Ю. В. Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – К., 2013. – 536 с.

⁵ Бодров В. Г. Інноваційно-інвестиційна модель сталого розвитку національної економіки: навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, В. О. Гусєв, — К. : НАДУ, 2009. — 60 с.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні наукові праці з теорії структурної політики, в Україні залишається широке поле для дослідження у зазначеній царині. Так, існують розбіжності в термінології, немає однозначного розуміння об'єкта структурної політики, в сучасному переосмисленні структурної проблематики має місце безліч «білих плям» і неточностей.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження сутності, узагальнення понятійних аспектів та аналіз моделей структурної політики в умовах зростання міжнародної конкуренції, обґрунтування доцільності проведення комплексу державних функціональних і селективних заходів у процесі формування ефективної структури національного господарства, аналіз моделі матричної політики та можливостей її практичного застосування.

Міжнародна конкуренція і структурні проблеми економічного розвитку України

Перебіг глобальної фінансово-економічної кризи, напружені пошуки ефективних шляхів подолання її наслідків і розбудови нового світогосподарського устрою з усією силою актуалізують питання модернізації національної економіки. Сучасне світове господарство є перехідним від свого вже звичного стану сукупності національних економік та їх взаємозв'язків до якогось принципово нового загальнопланетарного економічного феномену. Водночас відбуваються і протилежні тенденції фрагментаризації світового економічного простору, його розпаду на потужні конкуруючі між собою макрорегіональні економічні об'єднання.

Усе більше спрямованість інвестиційних потоків, а за ними — ресурсів, технологій, готової продукції, визначається регуляторами глобального характеру, які призводять до тектонічних зрушень у міжкрайновій і міжцивілізаційній конкуренції. Відповідно до глобального руху капіталів диференціюються темпи і якість економічного розвитку як окремих країн, так і великих планетарних макрорегіонів, межі яких значною мірою

⁶ Вишневіський В. П. Промышленная политика и управление развитием промышленности в условиях системных дисбалансов: концептуальные основы: моногр. / В. П. Вишневіський, А. И. Амоша, Л. А. Збаразская и др.; под общ. ред. В.П. Вишневіського и Л. А. Збаразской / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. — Донецьк, 2013. — 180 с.

⁷ Амоша А. И. Неиндустриализация и новая промышленная политика Украины / А. И. Амоша, В. П. Вишневіський, Л. А. Збаразская // Економіка промисловості : Ін-т економіки пром-сті НАН України. — Донецьк, 2012. — № 1—2.

співпадають з лініями розмежування світових цивілізацій. У результаті економічні процеси наповнюються цивілізаційним і соціогуманітарним змістом і «...формується економіка цивілізацій як єдине і разом з тим багатоманітно розчленоване і фрагментаризоване полі системне утворення, закономірності виникнення і розвитку якого тільки належить ще пізнати»⁸.

За таких обставин правильний, всебічно обґрунтований вибір стратегії і політики економічного розвитку може стати потужним ресурсом модернізації національного господарства, виведення його на якісно новий рівень інноваційної і соціальної конкурентоспроможності. І навпаки, стратегічна помилка політичних еліт у визначенні з напрямком і пріоритетами, насамперед, структурних змін в економіці відповідно до потреб внутрішнього і світового ринків може відкинути країну обабіч основних трендів суспільного прогресу 21 століття. Звичайним стає те, що не внутрішнє життя саме по собі, а його симбіоз із світогосподарськими регуляторами визначають піднесення, або занепад економіки, масштаби злиднів або добробуту держави⁹.

Світова фінансово-економічна криза яскраво висвітлила гострі проблеми і суперечності розвитку українського суспільства, його економічної системи. Ці проблеми тривалий час були предметом полеміки серед політиків, управлінців, наукової спільноти, широкої громадськості, але так і залишилися невирішеними. Сьогодні вже не логічні аргументи, а саме реальне життя з важкими наслідками глобальної економічної рецесії у поєднанні з глибокою суспільно-політичною кризою в Україні кінця 2013—2014 років переконують вітчизняну громаду у безперспективності сировинного шляху розвитку національного господарства, паразитування на транзитних перевагах економіки, у відсутності цілої низки необхідних передумов для переведення виробничої сфери на інноваційну траєкторію зростання, у серйозності невирішених проблем соціальної політики і державотворення.

За час, що пройшов після системної трансформаційної кризи кінця 80—90-х років минулого сторіччя, Україна в силу об'єктивних і суб'єктивних причин не досягла того стану, який з огляду на рівень і якість життя людей можна було б визнати

⁸ Економіка цивілізацій в глобальному вимірюванні: Монографія / Под ред. А. Пороховського, В. Н. Тарасевича. — М.: ТЕИС, 2011. — 768 с. — С. 358.

⁹ Бодров В. Г. Стратегічні пріоритети економічних та інституціональних перетворень в контексті Євроатлантичного вибору України / В. Г. Бодров // Європейський вектор економічного розвитку: Зб. наук. праць за заг. ред. д.е.н., проф. А. С. Задоя, д.е.н., проф. В. М. Тарасевича. — Дніпропетровськ: Вид-во ДУЕП, 2005. — 276 с. — С. 59.

нормальним для сучасної розвинутої країни з великим економічним і науково-технічним потенціалом, культурою індустріального розвитку. За роки незалежності в Україні відбулося формування неповноцінної соціо-господарської системи, що відрізняється внутрішньою суперечністю і неоднорідністю. Відчутно зміщені вирішальні наголоси в господарському житті суспільства: у рішенні загальнонаціональних задач пріоритети суспільного розвитку часто підміняються інтересами фінансово-промислових груп, окремих корпоративних структур. Чітко виявилися і продовжують поглиблюватися національні господарські диспропорції, зокрема, між реальним (виробничим) сектором й обслуговуючими сферами (фінансових і банківських послуг); між внутрішньонаціональним, експортно-орієнтованим й імпорто-орієнтованим виробництвом; всередині промислового сектора — між високотехнологічною, науково-технічною продукцією, що має попит на світових ринках, і застарілою продукцією низькотехнологічних укладів, що має обмежений попит лише на внутрішньому ринку; між промисловим і сільсько-господарським національним виробництвом, що виражаються у диспаритеті цін на кінцеву продукцію.

Накладання світової фінансової кризи в Україні на фазу посилення внутрішньої політичної конфронтації тільки спричинило різке загострення наявних структурних диспропорцій національної економіки, вивело на поверхню недієздатність експортоорієнтованої моделі економічного зростання, яка встановилася у попередні роки. Зазначена модель зростання з переважанням низькотехнологічного експорту виявилась вельми вразливою до спалаху світової кризи і раптових змін кон'юнктури на світових ринках. В умовах падіння зовнішнього попиту адаптаційна реакція економіки у вигляді девальвації гривні виявилася неефективною, а негативний ефект скорочення експорту став домінуючим у негативному впливові на загальну економічну динаміку. Вплив зовнішнього чинника згенерував реалізацію внутрішніх дисбалансів вітчизняної банківської системи, які накопичувалися протягом останніх років.

Не менш важливою констатацією є недосконалість, а в більшості випадків — відсутність механізмів, здатних при мінімальному обслуговуванні і регулюванні з боку державних інституцій забезпечити сталий саморозвиток суспільства й економіки, як в інших розвинутих країнах. Звідси випливає виняткове значення якості державної структурної політики як в умовах глибокої фінансово-економічної депресії, так і в процесі подолання її негативних соціальних наслідків і подальшої модернізації економіки і суспільства посткризового типу.

Парадигмальні особливості сучасної теорії структурної політики

Теорія структурної політики як важливий напрям економічної економічної науки набула бурхливого розвитку після Другої світової війни на основі ідей Дж. М. Кейнса. Послідовники цього видатного економіста визнавали за державою право не лише стимулювати загальний сукупний попит шляхом збільшення бюджетних витрат, але й вибір пріоритетних галузей і видів діяльності, куди має спрямовуватися обмежені інвестиційні ресурси. У післявоєнний період активна структурна політика проводилась у більшості країн і була націлена на відбудову зруйнованого війною господарства. Але найбільшого успіху було досягнуто в Японії, Південній Кореї та деяких інших. Саме успіхи цього виду економічної політики створили феномен «Японського і Південнокорейського дива».

Термін структурна політика (structural policy) прийшов в Україну із західних економічних джерел і міцно укорінився у вітчизняній економічній літературі 1980-х років, коли гостро постали проблеми структурної перебудови економіки радянського типу, подолання генетично притаманних їй галузевих, секторальних, територіальних диспропорцій. Спочатку він помилково ототожнювався з аналогом «промислової політики» (industrial policy) під якою розумілася підтримка насамперед реального сектору економіки. Ще й понині у вітчизняній економічній науці не існує єдиного тлумачення сутності та змісту структурної політики. Якщо для одних науковців структурна політика характеризує комплекс державних заходів з подолання структурних криз в інституційному, технологічному та галузевому розрізах, то інші ототожнюють її лише з державною підтримкою промислового сектору і навіть регіональною політикою. Також існує кілька парадигм щодо ролі структурної політики:

1. неокласична – виходить з точки зору досконалості ринку, на якому приймаються основні раціональні рішення, а гнучкі ціни дозволяють підтримувати рівновагу. Відоме ліберальне гасло «краща структурна політика – це її відсутність» найкраще характеризує позицію цього підходу;

2. «проринкова» – підтримує проведення урядом функціональних заходів, але з недовірою ставиться до принципу селективності через «провали» держави (state failures);

3. структуралістська – визнає ефективність як функціонального, так і селективного державного втручання, і вважає посадовців достатньо здатними для успішного проведення структурної політики.

Головна мета структурної політики направлена на досягнення сталого економічного зростання шляхом структурної перебудови національного виробництва, підвищення його продуктивності та конкурентоспроможності. Характерними її ознаками є те, що вона може використовувати інші види економічної політики у якості інструментів для досягнення своїх цілей, наприклад, інвестиційну, інноваційну, фінансову тощо. Структурна політика також являється циклічною і потребує постійного коригування, оскільки наявні структурні зрушення змінюють економічне середовище та умови господарювання (рис. 1).

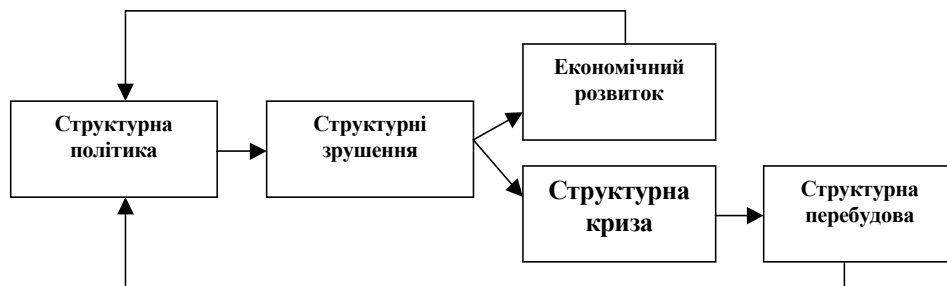


Рис. 1. Взаємозалежність структурної політики та структурних зрушень

Джерело: Мельниченко О. А. Специфіка структурних зрушень і структурної політики / О. А. Мельниченко, В. М. Миколюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. — № 2 (42). — 484 с.

Необхідність у проведенні структурної політики диктується наявністю так званих «провалів» ринку (market failures) або нездатністю ринку ефективно вирішувати структурні дисбаланси національної економіки. Також потребують активного державного захисту новостворені високотехнологічні галузі, оскільки несприятливі стартові умови роблять їх неконкурентними на світовому ринку. У згаданих випадках суспільні витрати від ринкового регулювання без державного втручання зазвичай бувають вищими. Причиною тому являються загальновідомі ринкові «провали», до числа яких входять: 1) слабкі або неіснуючі ринки; 2) асиметричність інформації; 3) монополізація ринків; 4) екстерналії.

Досвід структурної політики Південної Кореї та Японії

Прикладом успішного вирішення ринкових «провалів» інструментами структурного регулювання являється досвід Південної Кореї в 1970-х роках. У той час у країні були практич-

но відсутні ринки довгострокового капіталу, що викликало потребу у створенні державних ощадно-поштових банків і розширенні довгострокового кредитування шляхом створення банків розвитку. Після прийняття програми розвитку важкої і хімічної промисловості, фінансовий сектор країн потрапив під вплив державного регулювання, завданням якого було фінансування пріоритетних галузей. У країні був введений прямий державний контроль над банківською сферою, були створені державні ощадно-поштові та інвестиційні банки. Приватним банкам видавались інструкції для кредитування стратегічних проектів на пільговій основі (як правило, за від'ємними реальними відсотковими ставками). Загалом, на думку Дж.Х. Юа, кредитні, пільгові і торгові інструменти дозволили скерувати в галузі важкої та хімічної промисловості близько 80 % усіх інвестицій країни¹⁰. І саме ці галузі стали «локомотивом», що вивів економіку Південної Кореї на шлях довготривалого зростання, стимулював розвиток високотехнологічних і наукомістких галузей економіки та зумовив виникнення явища «Південнокорейського економічного дива».

Іншими прикладом успішного застосування структурної політики являється досвід Японії в 1950–80-х роках. Головними інструментами цієї політики, яка стала передумовою для «Японського економічного дива», були непрямі субсидії шляхом надання пільгових кредитів, а також механізм пришвидшеної амортизації (табл. 1).

Проводячи аналіз даної таблиці, можна помітити що субсидії лише в добувній промисловості досягали 15 % від розміру капітальних інвестицій, а в інших галузях цей показник не перевищував 5 %. Логіку дій уряду цієї країни ми зрозуміємо, коли згадаємо про низьку забезпеченість Японії власними ресурсами, і що стимулюючи розвиток добувного сектору, він намагався зменшити свою залежність від імпортової сировини. Другою особливістю являється те, що середня величина державних субсидій у промисловість була відносно низькою (5–10 %), що дозволяє зробити поспішний висновок про їх малу значимість. Але, враховуючи значну взаємопов'язаність великого бізнесу Японії та її влади, можна прийти до висновку, що держава цими субсидіями вказувала великому бізнесу про пріоритетність саме цих галузей, націлюючи їх вкладати туди кошти. З 1970-х років держава все більше починає виділяти субсидій на розвиток виробництва комп'ютерів і роботів, а та-

¹⁰ Ермолаев С. А. Структурная политика государства в механизме экономического роста: учебное пособие / С. А. Ермолаев, С. Г. Капканщиков. – Ульяновск: УлГТУ, 2005. – 72 с.

кож на наукові дослідження. Окрім пільгових кредитів і механізму пришвидшеної амортизації, дані високотехнологічні галузі отримували лізингові пільги на придбання інвестиційного обладнання, а також прямі субсидії, які майже удвічі перевищували величину податкових пільг.

Таблиця 1

ВІДНОШЕННЯ КАПІТАЛЬНИХ СУБСИДІЙ ДО ІНВЕСТИЦІЙ У ГАЛУЗЯХ, %

Галузь	1968			1976			1984		
	Пільгові кредити	Пришвид. Амортиз.	Усього:	Пільгові кредити	Пришвид. Амортиз.	Усього:	Пільгові кредити	Пришвид. Амортиз.	Усього:
Добувна промисловість	9,38	1,36	10,74	13,28	1,48	14,76	3,83	1,29	5,12
Текстильна промисловість	0,66	1,60	2,26	2,59	0,88	3,47	0,22	0,51	0,73
Чорна металургія	0,50	0,87	1,37	1,39	0,58	1,97	1,52	0,96	2,48
Кольорова металургія	0,48	0,46	0,94	8,40	0,34	8,74	0,62	0,35	0,97
Виробництво транспортного обладнання	2,95	0,79	3,74	3,76	0,71	4,47	0,56	0,20	0,76

Джерело: Ермолаев С. А. Структурная политика государства в механизме экономического роста: учебное пособие / С. А. Ермолаев, С. Г. Капканщиков. – Ульяновск: УЛГТУ, 2005. – 72 с. – С. 52.

Існує думка, що структурна політика як Японії, так і Південної Кореї була помилково націлена (принаймні на початку) на розвиток ресурсо- та енергоємних галузей як, наприклад, металургія та видобувна промисловість. Але, оскільки металургія являється базисом для розвитку машинобудування, обробної промисловості та її високотехнологічних секторів, то стає зрозумілим, що уряди цих країн закладали основу для довготривалого економічного зростання своїх економік.

Види структурної політики

Як відомо, головною передумовою для сталого економічного розвитку є відсутність будь-яких структурних диспропорцій. Сьогодні одним з найпопулярніших методів виявлен-

ня таких диспропорцій є комплексний аналіз економіки шляхом розбиття її на такі структури: 1) відтворювальна структура (надмірна частка галузей інвестиційного призначення у структурі економіки свідчить про низьку ефективність галузей цього підрозділу); 2) галузева структура (для сировинної економіки характерно переважаання підприємств паливно-сировинного комплексу, для мілітаристської – підприємств ВПК і т.д.); 3) регіональна структура; 4) зовнішньоекономічна структура; 5) технологічна структура (це співвідношення між галузями різних технологічних укладів). Загальновідомим є той факт, що довгострокові економічні цикли пов'язані зі зміною технологій і модернізацією виробництва. Виходячи з цього, для забезпечення сталого економічного зростання уряд повинен стимулювати розвиток галузей найновіших (5-го і 6-го) технологічних укладів¹¹. Саме це завдання, ринок через свої «провали» не завжди здатний ефективно вирішувати.

Кожна із пропорцій окремо не може бути об'єктом дослідження і регулювання, тому лише комплексний їх аналіз дозволяє зробити висновок про наявність або відсутність структурних диспропорцій та необхідність здійснення структурних реформ. Але, це ще не являється сигналом для проведення повномасштабного державного регулювання. Лише в тому випадку, коли ринок самостійно не може усунути дані недоліки (через ринкові «провали»), є доцільним державне регулювання. Важливим також є і те, щоб структурна політика не призвела до ще гірших наслідків.

У сучасній економічній науці прийнято поділяти структурну політику на кілька видів (рис. 2). Селективна політика (вертикальна або «жорстка») передбачає прямиий державний перерозподіл ресурсів країни на користь певних галузей і видів діяльності. Існує кілька ступенів селективності: від підтримки цілого сектору економіки, наприклад, обробної промисловості, певних його галузей або окремих підприємств (національних чемпіонів). Із збільшенням селективності зростає ефективність запровадженої політики, але, одночасно, зростають ризики допущення помилок у виборі пріоритетних галузей. Ступінь селективності також залежить від складності індустріальної бази країни та рівня економічних здібностей посадовців.

¹¹ Ермолаев С. А. Структурная политика государства в механизме экономического роста: учебное пособие / С. А. Ермолаев, С. Г. Капканчиков. – Ульяновск: УлГТУ, 2005. – 72 с.

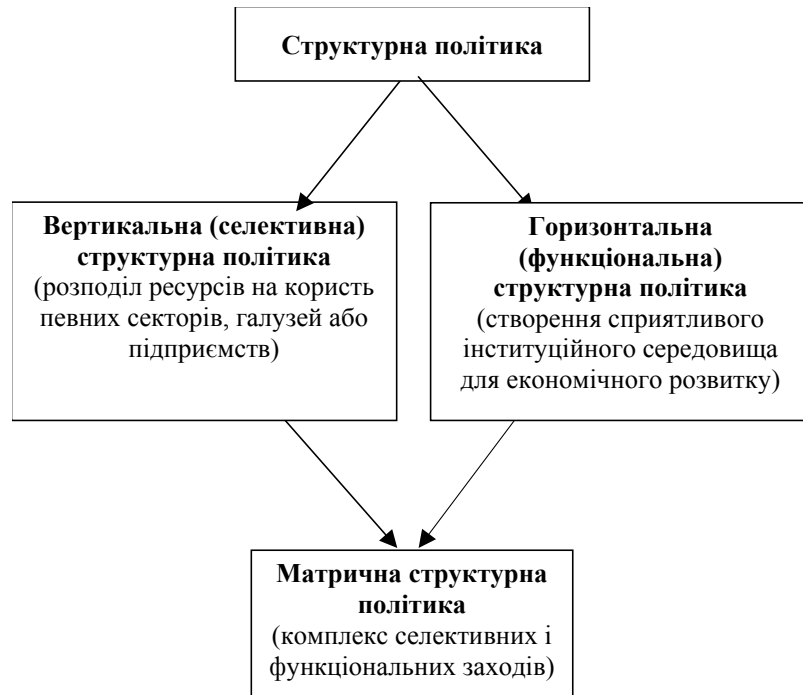


Рис. 2. Види структурної політики

Джерело: розроблено авторами.

Разом з тим, позиція значної частини економістів, яка знайшла підтримку у Міжнародному валютному фонді, Світовому банку та інших міжнародних організаціях, полягає у тому, що селективне втручання призводить до ще більших структурних диспропорцій. Вони наводять такі аргументи, їх ще називають «провалами» держави: 1) існування нерівних «правил гри» для різних економічних суб'єктів, що сприяє розвитку корупції; 2) відсутність у державних службовці матеріальної заінтересованості у ефективності державних інвестицій; 3) можливість допущення помилок у виборі пріоритетних галузей, що тягне за собою значні суспільні витрати; 4) наявність сучасних транснаціональних корпорації не дозволяє окремій країні проводити успішну селективну політику; 5) недосконалість інформації.

Що стосується останнього державного «провалу» із уже перелічених, то можна навести висловлювання відомого турецького економіста Дані Родріка: державні службовці зазвичай «гірше поінформовані, ніж приватний сектор про дислокацію і

характер «провалів» ринку. Уряд може навіть не знати, чого він не знає»¹². Хоча, на нашу думку, даний аргумент не являється настільки очевидним, оскільки асиметричність інформації зазвичай залежить від розміру суб'єкта і їх кількості на ринку, то для держави, як найбільшого економічного агента, рівень асиметричності інформації повинен бути меншим.

У промислово-розвинутих країнах активно застосовується інший вид структурної політики – функціональна (горизонтальна або «м'яка»), який полягає у стимулюванні економічної активності через створення сприятливого бізнес-клімату. Цей вид не передбачає особливого ставлення до окремих галузей, а націлений на створення інститутів, які забезпечують сприятливе інституційне і економічне середовище для розвитку національної економіки, людського капіталу, підприємницької ініціативи та інновацій. Причина такої позиції полягає в тому, що різноманітні інституційні фактори (політична нестабільність, високий рівень корупції, неповага до контрактів та надмірне регулювання цін) суттєво гальмують економічний розвиток. У той же час можна уникати «провалів» держави, оскільки її активність в економіці обмежена.

Як відомо, розвиток кожної країни проходить за такими стадіями: індустріалізація, експортоорієнтоване зростання, прискорений розвиток і розвинений ринок. На кожній із них доцільно використовувати свій вид структурної політики. Якщо на перших двох стадіях переважає селективна політика, то на останніх – функціональна¹³. Отже, чим більшого економічного розвитку досягає країна, тим «м'якшу» структурну політику вона проводить.

Матрична структурна політика

Сьогодні значної популярності набула так звана «Матрична структурна політика», яка одночасно використовує інструменти селективного та функціонального втручання. Головним її завданням є – формування інноваційної моделі розвитку національного господарства і індустріалізації на базі передових технологій¹⁴.

¹² *Rodrik D.* Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004. CEPR Discussion Papers, № 4767.

¹³ *Кіндзерський Ю. В.* Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: монографія / Ю. В. Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». – К., 2013. – 536 с.

¹⁴ *Амоша А. І.* Неоіндустріалізація и новая промышленная политика Украины / А. И. Амоша, В. П. Вишневский, Л. А. Збаразская // *Економіка промисловості : Ін-т економіки пром-сті НАН України.* – Донецьк, 2012. — № 1—2.

Горизонтальна матрична структурна політика містить перелік функціональних заходів з метою формування сприятливого для розвитку підприємництва інституційного середовища (нормативно-правові, адміністративні, податкові тощо), а також розвитку виробничої і інноваційної інфраструктури. Формування сприятливого інституційного середовища полягає у формуванні сучасних інститутів, які би відповідали особливостям національного менталітету певної країни і заохочували її громадян до набуття знань і навиків, що так необхідні для побудови неоіндустріального (інформаційного) суспільства. Розвиток виробничої і інноваційної інфраструктури передбачає заходи з формування нових виробничо-господарських і інфраструктурних комплексів, що відповідають сучасним вимогам, включення вітчизняних виробників у глобальні ланцюги створення доданої вартості, формування регіональних промислових кластерів, розвиток національної інноваційної системи і екологічно безпечних технологій виробництва¹⁵.

Об'єктом управління для вертикальної матричної політики є галузі і види діяльності, але, на відміну від селективної політики, характер її впливу є менш агресивним та більш орієнтованим на інновації. Основоположним питанням цієї політики є вибір пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку. Проблема полягає в тому, що ні бізнес (у зв'язку із «провалами» ринку), ні держава (через «провали» держави) не в змозі формувати точні орієнтири економічного розвитку.

Структурна політика України, на нашу думку, повинна визначатись, виходячи із конкурентних переваг країни: природних (первинних) і набутих (вторинних). Наприклад, природною перевагою України є наявність родючих ґрунтів – чорноземів, що робить перспективним розвиток агропромислового комплексу України. Надра України містять корисні копалини (руда, кам'яне вугілля, марганець, калійні солі і ін.), які потрібні для розвитку металургії, електроенергетики та хімічної промисловості. Зручне географічне розташування та наявність значної кількості видатних історичних місць створює перспективи для подальшого розвитку транспорту та туризму. До набутих переваг України можна віднести її спеціалізацію на випуску продукції авіаційної і ракетно-космічної галузей, судно-, автомобілебудування.

¹⁵ Вишневский В. П. Промышленная политика и управление развитием промышленности в условиях системных дисбалансов: концептуальные основы: моногр. / В. П. Вишневский, А. И. Амоша, Л. А. Збарзская и др.; под общ. ред. В. П. Вишневского и Л. А. Збарзской / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2013. – 180 с.

Моделі структурної політики та можливості їх реалізації в Україні

Після вибору виду та пріоритетних цілей постає завдання із визначення моделі структурної політики. За спрямуванням на внутрішній або зовнішній ринок можна виділити: модель імпортозаміщення, експортоорієнтована та інноваційна модель (рис. 3):

1. Модель імпортозаміщення базується на стимулюванні внутрішнього виробництва та послабленні зовнішнього конкурентного тиску шляхом протекціоністських заходів. Першими, хто визнавав доцільність протекціонізму як дієвого методу для забезпечення економічного розвитку країни, були меркантилісти: Т. Мен («Багатство Англії у зовнішній торгівлі») і Ф. Ліст («Національна система політичної економії»). Різновидами моделі є: політика орієнтації первинної або вторинної продукції на внутрішній ринок. На практиці ця модель реалізується шляхом створення спільних підприємств із іноземними компаніями, яких приваблює виробництво під захистом митних і податкових пільг.



Рис. 3. Моделі структурної політики

Джерело: розроблено авторами.

У першу чергу, модель імпортозаміщення необхідна, щоб підтримати у несприятливому ринковому середовищі життєздатні і потенційно конкурентоспроможні структуроформуєчі галузі економіки. Але вона не повинна перешкоджати удосконаленню структури вітчизняної економіки та обмежувати ліквідацію мало-ефективних і неконкурентних підприємств, оскільки протекціоністські заходи з усунення тиску іноземних виробників зменшують стимули для виробництва якісної національної продукції. Тому, на нашу думку, імпортозаміщення не повинно бути тотальним і стосуватись усіх галузей вітчизняного господарства, також воно не повинно бути довготривалим. На думку В. Є. Новицького, тривалість цих заходів повинна бути тимчасовою, щоб визначені національні галузі та види діяльності досягли «зрілості», при

цьому захисні бар'єри з часом повинні слабшати з метою підготовки вітчизняних виробників до зовнішньої конкуренції¹⁶. Також, втілюючи в життя згадану модель структурної політики, недоцільно увесь спектр імпортованих товарів замінювати вітчизняними аналогами, продукцію, виробництво якої в межах країни є нерентабельним, доцільніше імпортувати.

На жаль, в українській практиці протекціоністські заходи часто проводились безсистемно та без достатнього наукового обґрунтування. Така непослідовність у проведенні політики імпортозаміщення позбавляла захисту перспективні та стратегічно важливі галузі вітчизняного господарства та негативно впливала на внутрішній ринок країни. Яскравим прикладом являється поспішний вступ України в СОТ. Так, на думку члена-кореспондента НААН України, економіста Т. Осташка, через жорсткі умови цієї організації для сільськогосподарських виробників України вітчизняний АПК втратив конкурентні позиції на внутрішньому ринку¹⁷. Окрім того, Україна взяла на себе близько 16 додаткових секторальних зобов'язань, які не були обов'язковими і передбачали нульові ставки на імпорт значної кількості товарів (чорні та кольорові метали, риба, ліки, спирт, продукція і комплектуючі для суднобудівної та авіаційної галузей тощо), чим створили для вітчизняних виробників додаткові труднощі.

Деякі економісти вважають модель імпортозаміщення неефективною, оскільки вона стримує імпорт капіталу та технологій, а також гальмує нейтралізацію структурних диспропорцій¹⁸. Основними недоліками цієї моделі вони вважають: а) низька якість продукції через відсутність зовнішньої конкуренції; б) якщо виробництво імпортозаміщувальної продукції ґрунтується на іноземній технічній базі – це ставить країну у залежність від поставок іноземного обладнання і комплектуючих; в) підприємства «молодих» (infant) галузей під прикриттям протекціоністських заходів не прагнуть досягати зрілості, а уряди не завжди схильні послаблювати захисні бар'єри, щоб стимулювати їх до цього.

До позитивних сторін цієї моделі можна віднести те, що в перспективі вітчизняні виробництва можуть досягнути зрілості (їх продукція стане конкурентоспроможною), і вони зможуть її експортувати, як це мало місце в Південній Кореї та Японії.

¹⁶ Новицький В. Є., Гальперіна Л. П. Інформаційні технології в глобально-конкурентному та соціальному контекстах // Перспективи розвитку українського експортного потенціалу у контексті співробітництва з країнами середземномор'я та Центрально-Східної Європи. Зб. наук. праць. — №6 НДІ міжнародних відносин НАУ / Голов. ред. — док. екон. наук В.Є. Новицький. — К., 2007.

¹⁷ Осташко Т. Ризики для сільського господарства від встановлення зони вільної торгівлі з ЄС // Економіка України. — № 3. — 2011. — С. 57.

¹⁸ Levine R. Sensitivity Analysis of Cross — Country Growth Regression / Levine R. Renelt D. — American Economic Review 82. — 1992. — P. 942—963.

Як зазначав міністр зовнішньої торгівлі Японії В. Одзімі: «імпортозаміщувальна стратегія його країни стала передумовою для завоювання зовнішніх ринків, а зростання економіки стимулювало розвиток експортних галузей»¹⁹. Отже, використання моделі импортозаміщення може надавати поштовху для структурної перебудови національного господарства, що в результаті дозволить перейти експортоорієнтованої моделі розвитку.

Модель експортоорієнтованої структурної політики полягає у пріоритетному розвитку експортних галузей, переважно шляхом залучення у ці галузі іноземного капіталу, відкритості національної економіки; стимулює розвиток інноваційної та інвестиційної діяльності; найкраще підходить для країн з природно низьким внутрішнім попитом. Як відомо, зростання експорту завжди вважалось вагомим фактором для забезпечення економічного зростання країни, особливо, коли експортоорієнтована діяльність базується на постулатах теорії конкурентних переваг країни Майкла Портера²⁰. Виходячи із цієї теорії експортна орієнтація усіх галузей економіки являється недоцільною, що змушує національних виробників до підвищення галузевої спеціалізації та конкурентоздатності своєї продукції.

Важливою умовою розвитку експортоорієнтованої моделі являється наявність унікальних товарів (наприклад, рідкісної сировини), необхідних факторів виробництва (кваліфікована робоча сила, технології, науковий потенціал тощо). Крім того, стимулювати розвиток експорту може висока залежність економіки від імпорту або низький обсяг внутрішнього ринку.

Вибір експортних галузей залежить від спеціалізації країни на міжнародному ринку праці. Одним із різновидів згаданої моделі є орієнтація первинної продукції на зовнішні ринки, що може мати успіх в короткостроковій перспективі, але може призвести до провалу в довгостроковій. Оскільки, частка сировини в товарній структурі світового експорту поступово знижується, що пов'язано із зростання ефективності промислового використання сировини. В довгостроковій перспективі сировинна орієнтація призводить до примітивізації власного виробництва та гальмує створення нових знань і технологій, оскільки найбільшу потребу в них виявляє саме обробна промисловість. У результаті країна безповоротно відстає від світових технологічних тенденцій і потрапляє у повну технологічну залежність.

Прикладом успішної політики сировинної експортної орієнтації являлась підтримка урядом Сполучених Штатів націона-

¹⁹ Ojimi V. 1970. Japan's industrialization strategy. In OECD, Japanese Industrial Policy, Paris: OECD.

²⁰ Porter M. E. Competitive Advantage of Nations / Simon & Schuster. – New York City, 1998. — 896 p.

льних виробників бавовни. Так, завдяки експортним субсидіям, незважаючи на неодноразові заборони і штрафні санкції СОТ, США тривалий час займали першість із експорту цієї культури. Ще і сьогодні американські фермери входять у трійку найбільших виробників бавовни після Китаю та Індії²¹.

Другим різновидом є політика орієнтації вторинної продукції на зовнішні ринки. Даний напрям є ефективнішим, оскільки дозволяє залишати в країні більшу частину доданої вартості, та допомагає вирішити проблему створення нових робочих місць в секторі обробної промисловості. Завданням держави в даному випадку стає підтримка високотехнологічних, наукомістких та стратегічних галузей, що націлені на експорт своєї продукції (рис. 4).

Недоліком є те, що інші країни прагнуть накладати протекціоністські перепони на вітчизняну промисловий експорт. Якщо раніше зазвичай практикувалось накладання високих тарифних ставок на імпорт, то сьогодні, в умовах членства в СОТ, широко застосовуються технічні бар'єри (фітосанітарні та екологічні вимоги, антидемпінгові розслідування, вимоги до пакування та маркування тощо), не виключені також і прямі заборони.



Рис. 4. Механізми державного захисту національних експортерів

Джерело: розроблено авторами.

²¹ Достигнуто соглашение о некоторых подвижках на переговорах в ВТО [Електронний ресурс] // USEEmbassy.gov / Websites of U.S. Embassies, consulates and diplomatic missions: [Електронний ресурс]. – 19.12.2005. – Режим доступу: <http://ipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2005/12/20051219074353ebyeessedo0.7097589.html#ixzz3G1Nn1hoR>.

Експорт високотехнологічних товарів, якщо комплектуючі постачаються з інших країн, може поставити країну у залежність від цих імпортерських поставок, також це зменшує «потребу у власних інженерно-технічних і наукових кадрах, які могли б бути задіяні у випуску власних високотехнологічних виробів. Як наслідок, занепадає власна науково-технічна та інноваційна діяльність»²².

Інноваційна модель містить позитивні риси попередніх двох моделей, проте позбавлена їх недоліків. Сутністю парадигми інноваційного розвитку є досягнення економічного розвитку шляхом широкомасштабного введення у господарський обіг продуктів інтелектуальної праці як знань, технологій, науково-технічних розробок тощо для їх комерціалізації та досягнення соціально-економічного ефекту²³. Вона полягає у стимулюванні державою впровадження інноваційних технологій на вітчизняних підприємствах. Оскільки, розробка і впровадження інновацій є довготривалим процесом, а компанії прагнуть отримувати швидкі прибутки, то завданням держави повинно стати створення таких умов, які б дозволяли підтримувати інноваційний процес до стадії проектною готовності нового продукту, коли він малопривабливий для компаній з точки здійснення витрат на нього, а також створення стимулів останнім для впровадження готового інноваційного продукту чи технології».



Рис. 5. Пріоритетні напрямки структурної політики України

Джерело: розроблено авторами.

²² Кіндзерський Ю. В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: монографія / Ю. В. Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». — К., 2013. — 536 с.

²³ Бодров В. Г. Інноваційно-інвестиційна модель сталого розвитку національної економіки : навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, В. О. Гусєв, В. Ф. Мартиненко. — К. : НАДУ, 2009. — 60 с.

Таким чином, структурна політика України в умовах загострення міжнародної конкуренції повинна базуватись на захисті пріоритетних галузей внутрішнього ринку (див. рис. 5), використанні у значно більшому обсязі технічних бар'єрів, компенсаційних й антидемпінгових мит та адекватно реагувати на неправомірні дії контрагентів; передбачати фінансове субсидювання та інші види підтримки національних експортерів; сприяти просуванню вітчизняних товарів і послуг на зовнішні ринки, а також стимулювати зростання ступеня наукомісткості та рівня доданої вартості цієї продукції.

Висновки

У підсумку зазначимо, що обмеженість державних ресурсів не дозволяє знешкодити одразу всі «провали» ринку, тому для реалізації ефективної структурної політики потрібний послідовний і системний підхід, який здійснюється при допомозі комплексної цільової стратегії реалізації структурної політики.

Враховуючи сучасний стан ринків і світової конкуренції, для розвитку національної економіки, на нашу думку, найдоцільніше застосовувати комплекс функціональних і селективних заходів невисокої деталізації (матричну політику). Основними цілями такої політики повинно бути не визначення пріоритетних галузей чи «підприємств-чемпіонів», а створення необхідної інфраструктури та економічного середовища для розвитку галузей нових технологічних укладів, розвиток підприємництва та інновацій, інвестиції в людській капітал. Підвищення ж рівня селективності до окремих підприємств виправдано лише у тих випадках, коли державне втручання спрямоване на модернізацію вже існуючих або відомих галузей.

Пріоритетними напрямками структурної політики України, на нашу думку, являється стимулювання розвитку потенційно конкурентних імпортозаміщувальних і експортоорієнтованих галузей національної економіки, пристосування механізмів захисту цих галузей до міжнародних стандартів і стимулювання зростання ступеня інноваційності, конкурентоспроможності вітчизняної продукції з високим рівнем доданої вартості. Звичайно, механізми повинні базуватись на розширеному використанні нецінових бар'єрів (фітосанітарних, екологічних тощо), компенсаційних та антидемпінгових мит. Найефективнішим інструментом державного регулювання структури національного господарства України є комплекс селективних і функціональних заходів у вигляді матричної структурної політики. У

зв'язку із цим перспективними вважаються подальші наукові дослідження щодо теоретичних і практичних аспектів матричної структурної політики в умовах вступу України в європейське економічне середовище.

Список літератури

1. *Амоша А. И.* Неоиндустриализация и новая промышленная политика Украины / А. И. Амоша, В. П. Вишневский, Л. А. Збаразская // *Економіка промисловості : Ін-т економіки пром-сті НАН України.* – Донецьк, 2012. – № 1–2.
2. *Бодров В. Г.* Стратегічні пріоритети економічних та інституціональних перетворень в контексті Євроатлантичного вибору України / В. Г. Бодров // *Європейський вектор економічного розвитку: Зб. наук. праць за заг. ред. д.е.н., проф. А. С. Заді, д.е.н., проф. В. М. Тарасевича.* – Дніпропетровськ: Вид-во ДУЕП, 2005. – 276 с. – С. 59.
3. *Бодров В. Г.* Інноваційно-інвестиційна модель сталого розвитку національної економіки: навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, В. О. Гусев, – К. : НАДУ, 2009. – 60 с.
4. *Вишневский В. П.* Промышленная политика и управление развитием промышленности в условиях системных дисбалансов: концептуальные основы: моногр. / В. П. Вишневский, А. И. Амоша, Л. А. Збаразская и др.; под общ. ред. В. П. Вишневого и Л. А. Збаразской / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2013. – 180 с.
5. *Грищенко А.* Інтеграційний вектор реалізації національних економічних інтересів України: теоретичні та практичні аспекти // *Міжнародна економічна політика* – № 1–2(14–15), – 2011, – С. 246–274.
6. Достигнуто соглашение о некоторых подвигаках на переговорах в ВТО [Електронний ресурс] // USEEmbassy.gov / Websites of U.S. Embassies, consulates and diplomatic missions: [Електронний ресурс]. – 19.12.2005. – Режим доступу: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/-russian/texttrans/2005/12/20051219074353ebyeessedo0.7097589.html#ixzz3G1Nn1hoR>.
7. *Ермолаев С. А.* Структурная политика государства в механизме экономического роста: учебное пособие / С. А. Ермолаев, С. Г. Капканщиков. – Ульяновск: УЛГТУ, 2005. – 72 с.
8. *Кіндзерський Ю. В.* Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: монографія / Ю. В. Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів НАН України». – К., 2013. – 536 с.
9. *Мельниченко О. А.* Специфіка структурних зрушень і структурної політики / О. А. Мельниченко, В. М. Миколюк // *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – № 2 (42). – 484 с.
10. *Осташко Т.* Ризики для сільського господарства від встановлення зони вільної торгівлі з ЄС // *Економіка України.* – № 3. – 2011. – С. 57.

11. *Новицький В. Є.* Інформаційні технології в глобально-конкурентному та соціальному контекстах // Перспективи розвитку українського експортного потенціалу у контексті співробітництва з країнами середземномор'я та Центрально-Східної Європи. Зб. наук. праць. — № 6 НДІ міжнародних відносин НАУ / Голов. ред. — В. Є. Новицький. — К., 2007.
12. *Пономарев И.* Финансовый кошмар / Игорь Пономарев [Електронний ресурс] // Национальный банковский журнал / Аналитика и комментарии: [Електронний ресурс]. — 31.03.2008. — Режим доступу: <http://www.nbj.ru/publs/banki-i-mir/2008/03/31/archive-publ-14058/index.html>.
13. Экономика цивилизаций в глобальном измерении: Монография / Под ред. А. А. Пороховского, В. Н. Тарасевича. — М.: ТЕИС, 2011. — 768 с. — с. 358.
14. *Levine R.* Sensitivity Analysis of Cross — Country Growth Regression / Levine R. Renelt D. — American Economic Review 82. — 1992. — P. 942–963.
15. *Ojimi V.* 1970. Japan's industrialization strategy. In OECD, Japanese Industrial Policy, Paris: OECD.
16. *Porter M. E.* Competitive Advantage of Nations / Simon & Schuster. — New York City, 1998. — 896 p.
17. Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council: [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.eur-lex.europa.eu> — Заголовок з екрану. — Мова англ., рос.
18. *Rodrik D.* Industrial policy for the twenty-first century. — Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, №4767.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2014