

13.06.2016

О. Саліхова, доктор економічних наук,

Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

Мистецтво бонсай, або Створення Департаменту промислової політики

Найглибша за всю історію незалежності країни економічна, політична і соціальна криза загострила «хронічні хвороби» національної промисловості – застарілі засоби виробництва та технології, брак кваліфікованого персоналу, архаїчний менеджмент, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції, інноваційна пасивність ([Економіст](#)).

Намагаючись відновити державне управління промисловим розвитком, Прем'єр-міністр України В. Гройсман доручив створити в складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [департамент промислової політики](#). Ті функції та завдання, які мають бути покладені на департамент, виходячи із нагромаджених проблем в цій сфері, «потягнуть» на подвиг Геракла, що вичистив Авгієві конюшні. Але, по черзі.

Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459, Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну промислову політику. А відповідно підпункту 47 Положення, цей орган забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, управління у сфері наукової та інноваційної діяльності у промисловому секторі економіки, зокрема:

- визначає напрями розвитку наукового і науково-технічного потенціалу галузей промисловості, спрямовує і контролює діяльність підпорядкованих йому наукових організацій;

- формує програми науково-технічного розвитку відповідних галузей промисловості та організовує їх виконання;

- виступає замовником та організовує проведення державної наукової та науково-технічної експертизи.

І все!?

По суті, завдання Мінекономрозвитку і, зокрема, департаменту промислової політики має полягати як у піднесенні конкурентоспроможності традиційних товарів та послуг за рахунок збільшення при їхньому виробництві використання результатів наукових досліджень й інновацій та отримання від цього високої доданої вартості, так і в примноженні національних високотехнологічних продуктів та виходу з ними на зовнішні ринки.

Задля цього має бути задіяний сучасний арсенал промислової політики, що є багатим на інструменти прямого і непрямого впливу. Їх застосування дозволяє державі виступати в різних іпостасях – регулятором, фінансистом, виробником і споживачем, вмикаючи такі ключові драйвери структурних зрушень, як освіта і навички, капітал і технології, матеріальне та технічне забезпечення.

Одразу після Революції Гідності питання посилення державного управління промисловим розвитком на інноваційних засадах актуалізував академік НАН України В. Геєць на сторінках [журналу «Економіка України»](#).

Розвиваючи започатковану дискусію, у роботі «Ренесанс державної інтервенції у промисловий розвиток: останні світові тенденції та уроки для України» було [узагальнено існуючий досвід](#).

Кожна держава сама встановлює для себе набір інструментів промислової політики, виходячи з її цілей та масштабів. В їх основі – як економічні та інституційні умови країни, так і зовнішні фактори, що визначають можливість запровадження тих чи інших інструментів політики та їх ефективність. Простір для маневру національної промислової політики великою мірою залежить від міжнародної системи економічного регулювання.

Слід врахувати, що сьогодні досить складно встановити чіткі відмінності між промисловою політикою та суміжними з нею сферами впливу інших політик. Зокрема, науково-технологічна політика охоплює питання пошуку інноваційних рішень актуальних проблем, що стоять перед суспільством, через продукування товарів та послуг на базі радикальних інновацій, запропонованих переважно представниками промисловості. Також науково-технологічна політика опікується питаннями створення, впровадження та комерційного використання знань задля досягнення вищого рівня розвитку промислових технологій за рахунок безпосередньої підтримки у вигляді інновацій та навчання. Крім цього, супутня реалізація низки політик мають вплив на промислову політику, в тому числі її цілі.

Серед них: енергетична політика (до кола її завдань входить сприяння використання джерел енергії, що відновлюються, що, одночасно є на порядку денному промислової політики); політика в галузі оборони та безпеки (розвиток технологій спеціального та подвійного призначення належить до пріоритетних питань інновацій в промисловості); аграрна політика (зусилля, спрямовані на збільшення ефективності сільськогосподарського виробництва та інших галузей агробізнесу корелюють із завданнями промислової політики зі збільшення доданої вартості економічних видів діяльності) тощо. А ще й політика у сфері освіти.

Все це має бути враховано у роботі нового департаменту промислової політики Мінекономрозвитку.

Для ілюстрації ґрунтовного державницького підходу до реформування системи адміністрування промисловим розвитком наведено приклад Японії, яка, як і у випадку виготовлення японського меча, «крок за кроком» розбудовує нову індустрію. Перші кроки були зроблені на початку 1990-х рр., але азійська криза стала каталізатором реформи, спрямованої на формування комплексного, стратегічного, мобільного, прозорого, простого і ефективного державного управління, що забезпечить виживання Японії у ХХІ ст.

Одним з перших кроків став перегляд завдань міністерства, котре опікувалося проблемами промисловості (створене ще у 1925 р. як Міністерство торгівлі і промисловості, ліквідоване у 1943 р, відновлене у 1945 р., а у 1949 р. реформоване у Міністерство міжнародної торгівлі і промисловості). Уряд після ґрунтовного аналізу функціональних обов'язків міністерства, змінив їх відповідно до нових викликів, пов'язаних зі стрімкою економічною глобалізацією. Центральною ланкою його діяльності стало здійснення структурних реформ економіки і промисловості країни.

Так, у 2001 р. було засновано Міністерство економіки, торгівлі та промисловості Японії шляхом реорганізації його попередника. На оновлене міністерство було покладено два головних обов'язки: розвиток економіки та промисловості, забезпечення стабільних і ефективних поставок мінеральних і енергетичних ресурсів.

До коло підвідомчих йому питань увійшли: економічний розвиток, реформа промислової структури; промислова політика; технічний розвиток; сировинні ресурси, енергетична політика; захист прав промислової власності; атомна енергетика; товарообіг, зовнішньоторговельна політика; політика щодо малого та середнього бізнесу тощо.

Слід зазначити, що реорганізація міністерства відбувалася відповідно до настанов Основного закону про реформу міністерств і управлінь Японії, в результаті чого кардинально змінилась організаційна структура та розподіл функцій як власне міністерства, так і його зовнішніх органів та установ.

Зокрема, на базі Бюро промислової політики разом із підрозділами, що відповідали за регіональну політику, було організовано Бюро економічної і промислової політики задля реалізації економічних реформ, виходячи з перспектив подальшого промислового розвитку. До його завдань належить розробка політики реформування на базі всебічного, комплексного вивчення макро- і мікроекономіки країни і регіонів. У складі бюро організовано Групу з регіональної економіки та промисловості, що займається узгодженням індивідуальних особливостей регіонів із загальнодержавними інтересами. У цьому сенсі важливе значення має створення мережі з восьми Регіональних бюро економіки, торгівлі та промисловості, підпорядкованих міністерству.

Для забезпечення інтеграції промислової, технологічної та природоохоронної політики колишню Палату промислових технологій об'єднали з Бюро з питань розміщення промислового виробництва та захисту навколишнього середовища, перетворивши у Бюро промислової науки, технологічної політики та навколишнього середовища. Воно займається розвитком передових технологій, питаннями технічного регулювання та стандартизації.

Для забезпечення відповідності японської промисловості вимогам глобальної конкуренції на внутрішньому та зовнішніх ринках було організовано Бюро переробної промисловості на базі 3 колишніх галузевих промислових бюро. Поряд з традиційними виробництвами, воно опікується розбудовою біоіндустрії, спрямовуючи роботу на покращення міжгалузевої взаємодії в частині технологій, охорони навколишнього середовища та утилізації відходів. Головне завдання Бюро – розвиток переробної промисловості в конкуренції з КНР та іншими країнами.

Для покращення національної системи забезпечення фундаментальних досліджень і розвитку промислових технологій поряд з подальшим вдосконаленням заходів захисту результатів інтелектуальної діяльності здійснено реорганізацію Японської патентної служби.

Задля забезпечення стійкого зростання і розвитку МСП у складі міністерства створено нове Агентство малого і середнього бізнесу, що здійснює регулювання в галузі фінансування та оподаткування МСП; розробку і реалізацію різних заходів підтримки та розвитку МСП.

У процесі реорганізації міністерства уряд намагався звільнити його від надлишкових функцій. Було переглянуто склад підвідомчих міністерству численних допоміжних державних установ. Абсолютна більшість з них тепер не входить безпосередньо в його структуру, отримавши статус самостійних адміністративних юридичних осіб. Серед них найбільш значною організацією став Інститут комплексних досліджень промислової технології, створений шляхом об'єднання підвідомчих міністерству 8 центральних НДІ, розташованих в Цукубі та 7 регіональних НДІ. Компліментарність їхніх досліджень у новій організаційній формі покликана краще задовольняти інноваційні потреби промисловості.

Наслідком реорганізації ключової ланки адміністрування промисловим розвитком країни стала більш оперативна і гнучка його реакція на складні внутрішні і зовнішні процеси. Міністерство економіки, торгівлі та промисловості Японії стало штурманом, що спрямовує діяльність різних суб'єктів – підприємств, некомерційних організацій, регіонів тощо, спонукаючи їх максимально реалізувати їх потенціал і можливості.

У 2013 р. уряд країни ухвалив Стратегію ревіталізації Японії, де викладено План відновлення індустрії, відповідно якому планується пожвавити промисловість, реформувати систему зайнятості і зміцнити людські ресурси при співпраці держави та приватного сектора.

В інших країнах також здійснюється адміністрування промисловим розвитком в рамках діяльності певних державних органів.

У Республіці Корея за це відповідає Міністерство торгівлі, промисловості та енергетики (створено у 2013 р. шляхом реорганізації Міністерства економіки знань). Заступник міністра з питань промисловості та технологій опікується піднесенням національної індустрії, курируючи підрозділи планування та координації; міжнародної торгівлі та інвестицій; промислової політики; креативних індустрій та інновацій. Серед функцій цих підрозділів – формування і реалізація промислової політики; аналіз діяльності промисловості; корпоративне партнерство; людські ресурси; сировина та матеріали; машини і робототехніка; оборона та безпека; автомобілебудування та аерокосмічна промисловість; суднобудування; електричні системи.

У 2014 р. уряд країни ухвалив Стратегію інновацій у переробній промисловості 3.0 Республіки Корея, яка визначає напрями діяльності Міністерства.

У країнах ЄС найбільш динамічною та яскравою ілюстрацією інтервенції держави у промисловий розвиток на інноваційній основі є Франція. Намагаючись подолати наслідки фінансової кризи та вирішити накопичені проблеми французької промисловості, уряд країни у 2012 р. створив спеціалізоване міністерство з оригінальною назвою «Міністерство промислового відродження». Цей крок став логічним результатом реалізації нової державної парадигми – реіндустріалізації Франції. Мета створення саме такого органу полягала у посиленні співпраці держави та приватного сектору у визначенні пріоритетів і проведенні реформування промисловості країни. До кола його функцій було віднесено, зокрема, встановлення стратегічних орієнтирів промислової політики, а також пов'язаних з їх реалізацією секторів промисловості та сфери послуг; визначення пріоритетів і моніторинг реалізації інноваційної політики.

У 2014 р., після реорганізації, на базі цього міністерства було створено Міністерство економіки, промисловості та цифрової індустрії. В його складі проблемами розвитку національної промисловості опікуються Генеральна Рада з питань індустрії, енергетики і технологій, а також Головне управління з питань підприємств.

Уряд країни ухвалив Стратегію «Нова індустріальна Франція», яку розробляли майже рік за активної участі бізнесу. Це стало відмінною рисою нового адміністрування промисловим розвитком країни, адже більша частина з

ухвалених проектів (близько 80 %) були вибрані на базі пропозицій промисловців і керуватимуться великими підприємцями. Визначені 34 конкретних плани реформування промисловості на інноваційній основі заклали фундамент для розбудови індустрії Франції на наступні 10 років.

У контексті інноваційного розвитку промисловості уряд Франції планує посилити роль регіонів – децентралізація розглядається як важливий інструмент подолання деіндустріалізації. Саме регіони повинні істотною мірою взяти на себе місію провідника державної промислової та інноваційної політики.

Слід сказати, що уряди інших промислово розвинутих країн, посилюючи інтервенцію у процес нової індустріалізації, також розробили і успішно реалізують промислові політики на інноваційних засадах, ухваливши відповідні документи, серед яких – Стратегія розвитку високотехнологічної промисловості Великобританії (2012–2015 рр.); Промислова стратегія: партнерство уряду і промисловості Великобританії (2013–2020 рр.); Ініціатива Індустрія 4.0 Німеччини (2013 р.) та ін. За формування і реалізацію вказаних директив відповідають певні органи державної влади.

У Великобританії ці функції виконує Міністерство у справах бізнесу, інновацій та профпідготовки. Створено у 2009 р. шляхом злиття Департаменту інновацій, університетів і профпідготовки та Департаменту реформування бізнесу, підприємництва та регуляторної політики. Міністерство відповідає за розробку політики у сферах бізнесу, підприємництва, вищої та подальшої освіти, навичок, науки, досліджень та інновацій, а також за розроблення стратегії та механізмів розвитку промисловості на принципах державно-приватного партнерства.

У Німеччині такими питаннями опікується Федеральне міністерство з економіки та енергетики (створено у 2013 р. шляхом реорганізації Федерального міністерства економіки і технологій) в особі міністра, на якого покладено обов'язки курирувати діяльність Генерального директорату з питань промислової політики та генеральних директоратів суміжних сфер – зовнішньоекономічної діяльності, інновацій, інформаційних технологій та комунікацій, МСП. До структури Генерального директорату з промисловості входять підрозділи, що займаються: 1) розвитком промисловості (формуванням політики, питаннями виробництва капітальних і споживчих товарів, проблемами оборони і безпеки, автомобілебудуванням); 2) сировинними матеріалами; 3) навколишнім природним середовищем, електротранспортом та біоекономікою; 4) аерокосмічною промисловістю; 5) морською галуззю.

Отже, враховуючи світовий досвід та українські реалії **УКРАЇНА МАЄ ЗМІНИТИ СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВИМ РОЗВИТКОМ.**

Наріжним каменем діяльності департаменту промислової політики Мінекономрозвитку має стати поліаспектний підхід до вирішення проблеми. В

першу чергу це стосується формування взаємоузгоджених промислової, технологічної та інноваційної політик з урахування потреб внутрішнього і зовнішніх ринків. Особливого значення в умовах глобалізації набуває пошук компромісу між державними інтересами та інтересами транснаціональних корпорацій, без інвестицій яких складно швидко модернізувати вітчизняну промисловість.

На цьому підґрунті у співпраці з бізнесовими, науковими, громадськими колами департамент має сформувати Стратегію інноваційного розвитку промисловості України. Моніторинг виконання завдань стратегії та її корегування в процесі реалізації з урахуванням нових викликів, потреб, невдач або нових можливостей дозволить зберегти стратегічний напрям та досягти наміченої цілі.

З урахування потреб і потенціалу регіонів, виходячи із завдань стратегії розвитку національної промисловості, департамент має здійснювати координацію планів регіонального промислового розвитку. Важливим є сприяння розвитку малих і середніх інноваційних підприємств, а також реалізації стратегічних планів ключових суб'єктів національної промисловості.

Задля ефективного використання ресурсів держави, спрямованих на технологічну модернізацію, слід ініціювати створення кредитно-фінансового агента держави з питань підтримки досліджень і розробок та інновацій з широким спектром функцій (від формалізації ідеї й техніко-економічного обґрунтування проекту до фінансування його ключових стадій, патентування винаходів та пошуку партнерів).

Для забезпечення інноваційних потреб промисловості має бути створена мережа державних науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів. Котрі в подальшому стануть платформою для формування об'єднань комплементарних технологій, до яких увійдуть наукові установи із взаємодоповнюючими компетенціями (різних форм власності і підпорядкування).

Департамент має переглянути існуючі та, за потреби, запровадити нові науково-технічні програми, спрямовані на створення технологічних інновацій відповідно до ринкового попиту.

З метою попередження дефіциту у працівниках певних спеціальностей, формування середньострокових стратегій і визначення планових обсягів підготовки трудових ресурсів та їх професійного складу департамент має складати баланс трудових ресурсів промисловості за різними групами фахівців.

Як і в Японії, в Україні за часів існування Мінпромполітики Головною організацією з наукового забезпечення та економічних питань промислового розвитку був Державний інститут комплексних техніко-економічних досліджень. Після ліквідації Мінпромполітики він єдиний з галузевих наукових

установ був переданий не Мінекономрозвитку, а Мінюсту! Розуміючи значення галузевої науки для інноваційного розвитку промисловості НАН України ще [у 2013 році зазначала](#), що без використання сорокарічних здобутків фахівців Інституту виконання на належному рівні функцій з формування та реалізації промислової політики є неможливим. Враховуючи вкрай обмежені ресурси МЕРТ (в т. ч. кадрові), а також стислі терміни відновлення державного управління процесами промислового розвитку України, нагальним є питання підпорядкування Інституту належному органу управління – Мінекономрозвитку.

Масштабність та терміновість вирішення завдань реіндустріалізації економіки України, які неможливо вирішити в межах одного департаменту промислової політики чисельністю до 20 осіб, вимагає оновлення завдань і структури Мінекономрозвитку. В іншому випадку заходи з розбудови департаменту промислової політики відтворюватимуть досвід Японії, але вже на царині «мистецтва бонсай».

На завершення згадаємо досвід Південної Кореї, яка за 30 років форсованої модернізації промисловості увійшла до кола економічно розвинених країн. Загроза вторгнення, яка мала місце на початковому етапі становлення держави, спонукала до того, що уряд та еліти країни швидко усвідомили, що без прискореного зростання економіки та соціальної стабільності така загроза – реальна. Це примусило їх надзвичайно щільно ув'язати національну безпеку з економічною стабільністю, основою якої стало форсоване технологічне оновлення промисловості. В Україні є всі передумови для репродукції корейського «економічного дива». Єдиною перешкодою, як казав Франклін Рузвельт, для здійснення наших завтрашніх планів можуть стати наші сьогоднішні сумніви.